

Rivista N°: 3/2021
DATA PUBBLICAZIONE: 28/06/2021

AUTORE: Riccardo De Caria*

IL PRINCIPIO DELLA SOLIDARIETÀ TRA GENERAZIONI TRA MUTUALIZZAZIONE DEI DEBITI E DIVIETO DI FINANZIAMENTO MONETARIO

Sommario: 1. Inquadramento storico-normativo e concettuale. - 2. Il principio di solidarietà intergenerazionale come freno all'indebitamento: analisi della giurisprudenza costituzionale ed eurounitaria. - 3. Il divieto di finanziamento monetario del debito pubblico in chiave di solidarietà intergenerazionale. - 4. Conclusione: per una lettura del principio di solidarietà tra generazioni come vincolo forte alle politiche economiche e monetarie.

"[T]he long run is now here. [...] Lord Keynes once scoffed at criticisms by free-market economists that his inflationist policies would be ruinous in the long run; in his famous reply, he chortled that "in the long run we are all dead." But now Keynes is dead and we are alive, living in his long run".
M.N. Rothbard, *For a New Liberty*, Ludwig von Mises Institute, Auburn, 2006 (1978), p. 396

1. Inquadramento storico-normativo e concettuale

Anticipato dal preambolo della Carta di Nizza sin dal 2000¹, poi ripreso dal preambolo della mai approvata Costituzione europea² ed espressamente riconosciuto dall'Articolo I-3, comma 3, secondo paragrafo di quest'ultima³, il principio di solidarietà intergenerazionale ha fatto il suo ingresso nel Trattato sull'Unione europea a partire dal Trattato di Lisbona. Quest'ultimo, oltre ad aver, come ben noto, "costituzionalizzato" la Carta di Nizza, ha introdotto nel

* Ricercatore in Diritto pubblico comparato presso l'Università di Torino.

¹ "Il godimento di questi diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future".

² "Certi che, «Unita nella diversità», l'Europa offre ai suoi popoli le migliori possibilità di proseguire, nel rispetto dei diritti di ciascuno e nella consapevolezza delle loro responsabilità nei confronti delle generazioni future e della Terra, la grande avventura che fa di essa uno spazio privilegiato della speranza umana".

³ "L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore".

nuovo articolo 3, comma 3, secondo paragrafo la formulazione prevista dalla Costituzione europea⁴, così facendo assurgere questo principio al rango di diritto primario⁵.

Questo “amore dei lontani” (nel tempo), come lo ha definito splendidamente Antonino Spadaro⁶, comporta l’ingresso appunto della dimensione cronologica nella tutela dei diritti fondamentali, ovvero l’esigenza che gli ordinamenti costituzionali si facciano carico anche di coloro che verranno dopo, i cittadini di domani, in modo che il contesto in cui verranno ad esistenza sia integro e non compromesso.

Come rende evidente il richiamo fatto dal preambolo della Costituzione europea alla responsabilità nei confronti della Terra, la dimensione originaria di questo principio è strettamente legata al principio di sostenibilità ambientale⁷, ma esso si è poi esteso fino a coprire la sfera economico-finanziaria in senso più ampio, venendo in rilievo soprattutto con riguardo a decisioni di politica economica con un diretto impatto sull’indebitamento pubblico, e in particolare nel quadro della delicata operazione di bilanciamento tra tutela dei diritti acquisiti ed esigenze di bilancio in materia pensionistica⁸.

In questo lavoro, vorrei concentrarmi sull’ambito economico-finanziario, ma allargando ulteriormente il campo rispetto alla materia pensionistica, nella convinzione che vi siano alcuni ambiti in cui il costo pagato dalle generazioni future per talune decisioni pubbliche vantaggiose per le generazioni odierne è forse meno immediatamente percepibile, ma cionondimeno molto rilevante, e pertanto meritevole di estrema attenzione: mi riferisco in particolare alla mutualizzazione dei debiti pubblici e ancor più al divieto di finanziamento monetario del debito pubblico, in entrambi i casi con riguardo al contesto dell’Ue.

La prospettiva da cui muoverò non sarà tanto quella “progressista” indirizzata a promuovere una sempre crescente estensione dei diritti fondamentali⁹, quanto piuttosto quella della scuola di *public choice*, volta a indagare il set di incentivi che condizionano l’operato dei

⁴ V. alla nota precedente.

⁵ Nella letteratura italiana sul tema, si segnalano su tutti R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, Franco Angeli, 2013, e R. BIFULCO e A. D’ALLOIA, *Un diritto per il futuro, Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008.

⁶ A. SPADARO, *L’amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità, dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione, Diritto e società*, vol. 79, n. 2, 2008, 169.

⁷ Cfr. al riguardo l’ampio lavoro di D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, Giappichelli, 2018; v. anche le recenti sentenze Corte costituzionale, 16 luglio 2019, n. 179 e 24 aprile 2020, n. 71 (v. anche un cenno indiretto in C. Cost., 17 novembre 2010, n. 325, dove si riporta la tesi della Regione Puglia che traccia un nesso tra la sottrazione ai meccanismi di mercato del servizio idrico integrato e la tutela dei “diritti delle generazioni future e degli equilibri ecologici”). Si vedano infine la convenzione di Aarhus (preambolo e Articolo 1) e il preambolo all’Accordo di Parigi sul clima.

⁸ Cfr. G. CANAVESI, *Il tempo nel sistema pensionistico: l’essenziale dimensione intergenerazionale*, in Id. (a cura di), *Tempo e spazio nella dimensione giuridica economica e sociale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, 9 ss.; G. LUDOVICO, *La solidarietà intergenerazionale nel sistema pensionistico: fascino e limiti di un principio necessario, Diritto delle relazioni industriali*, 2019; G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, *Rivista AIC*, n. 3, 2018, 627 ss.; V. VALENTI, *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale: Modello costituzionale e decisioni politiche*, Torino, Giappichelli, 2013.

⁹ Cfr. la ricostruzione effettuata da J. HALPIN, W. SCHULZ E S. DREIER, *Universal Human Rights in Progressive Thought and Politics*, Center for American Progress, 2010 <https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2010/10/pdf/humanrightshistory.pdf> (consultato il 9 marzo 2021); v. anche N. BOBBIO, *L’età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990.

pubblici decisori: l'analisi verrà effettuata in questa chiave e sarà volta a fornire strumenti utili ad una valutazione critica dell'efficacia degli attuali vincoli costituzionali a tutela delle generazioni future con riferimento agli ambiti considerati¹⁰.

Nel suo rivoluzionario *Public Principles of Public Debt. A Defense and Restatement*¹¹, James Buchanan muove una serie di obiezioni serrate alla “nuova ortodossia” pigouviana del debito pubblico, secondo la quale “la creazione di debito pubblico non comporta alcun trasferimento del carico primario reale alle future generazioni”¹², concludendo all'opposto che “la creazione di debito comporta effettivamente il trasferimento del carico su individui che vivono in periodi di tempo successivi a quello dell'emissione del debito”¹³.

Da questa premessa deriva la disincantata analisi del comportamento dei policymaker, secondo cui questo meccanismo tende a provocare una crescita incontrollata del debito pubblico: il legislatore ha tutto l'interesse a finanziare in via privilegiata con l'indebitamento la spesa pubblica, perché questa genera consenso oggi, e il costo verrà appunto traslato sui contribuenti di domani, che oggi non votano¹⁴. Da questo punto di vista, i limiti costituzionali

¹⁰ Insieme a questo approccio, l'articolo si muove all'interno della cornice concettuale propria della scuola austriaca di economia. Merita precisare che alcuni scritti di economisti austriaci criticano apparentemente la protezione delle nuove generazioni, ma ciò avviene soprattutto nel ben diverso (sotto questo profilo) contesto di ragionamenti sull'ambiente e lo sviluppo sostenibile: cfr. M.N. ROTHBARD, *Power and Market*, in *Man, Economy, and State. A Treatise on Economic Principles with Power and Market. Government and the Economy. Scholar's Edition*, Ludwig von Mises Institute, Auburn, 2009² (1977²), 1123 ss.. Lo stesso Rothbard ha una posizione estremamente forte, e per chi scrive non condivisibile, sui diritti di chi non è ancora venuto al mondo (così in materia di aborto) e perfino di chi, come i bambini, è già nato, ma non è ancora in grado di badare a sé stesso: cfr. M.N. ROTHBARD, *The Ethics of Liberty*, New York-Londra, New York University Press, 2002 (1982), cap. 14 (*Children and Rights*), 97 ss..

¹¹ J.M. BUCHANAN, *The Collected Works of James M. Buchanan*, vol. 2., *Public Principles of Public Debt: A Defense and Restatement*, Indianapolis, Liberty Fund, 1999 (1958).

¹² La citazione è tratta dal Capitolo 2; qui come in seguito, la traduzione è mia.

¹³ La citazione è tratta dal Capitolo 4.

¹⁴ La letteratura sul tema è molto vasta e coinvolge studiosi di diverse scienze sociali. V., tra i molti, K.H. WHITESIDE, *Future generation and the limits of representation*, in D. CASTIGLIONE E J. POLLAK, *Creating Political Presence: The New Politics of Democratic Representation*, Chicago, University of Chicago Press, 2019, 204 ss.; K.K. JENSEN, *Future Generations in Democracy: Representation or Consideration?*, in *Jurisprudence*, vol. 6, n. 3, 2015, 535; L. BECKMAN, *Democracy and Future Generations. Should the Unborn Have a Voice?*, in J.C. MERLE, *Spheres of global justice: Volume 1 Global Challenges to Liberal Democracy. Political Participation, Minorities and Migrations*, Springer, Dordrecht, 2013, 775; D.F. THOMPSON, *Representing future generations: political presentism and democratic trusteeship*, in *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, vol. 13, n. 1, 2010, 17 ss.; A.P. GOSSERIES, *Constitutions and Future Generations*, in *The Good Society*, vol. 17, n. 2, 2008, 32 ss.. In un'ottica di ingegneria costituzionale, alcuni autori hanno anche avanzato proposte normative volte a rimediare il problema del deficit di rappresentanza delle nuove generazioni: cfr. ad es. N. JONES, M. O'BRIEN E T. RYAN, *Representation of future generations in United Kingdom policy-making*, *Futures*, n. 102, 2018, 153; M.W. WOLFE, *The shadows of future generations*, *Duke Law Journal*, vol. 57, n. 6, 2008, 1897 ss..

all'indebitamento¹⁵ costituiscono un classico esempio di *countermajoritarian difficulty*¹⁶, poiché rappresentano un tentativo di impedire ai rappresentanti del popolo democraticamente eletti di prendere decisioni che danneggerebbero qualcuno, nella fattispecie le future generazioni, anche se tali decisioni godono del pieno supporto della (maggioranza della) generazione attuale.

Tale quadro concettuale può essere applicato molto utilmente per valutare la desiderabilità di politiche di “messa in comune” del debito pubblico, quali quelle a lungo discusse all'interno dell'Unione europea, e da ultimo parzialmente convenute in sede di Consiglio europeo a luglio 2020) (§ 2.). Ma lo stesso paradigma teorico può essere, io credo, adottato con successo anche nell'analisi delle politiche monetarie, e in particolare del divieto di finanziamento monetario del debito, che in definitiva non è che un'altra versione di vincolo costituzionale all'indebitamento (§ 3). Nel paragrafo conclusivo, formulerò alcune riflessioni di sintesi, volte a promuovere una lettura del principio di solidarietà intergenerazionale come forte limite a politiche di indebitamento in quanto tali, nonché ai tentativi di finanziamento monetario delle medesime.

2. Il principio di solidarietà intergenerazionale come freno all'indebitamento: analisi della giurisprudenza costituzionale ed eurounitaria

In Italia così come in diversi altri importanti ordinamenti europei, stando agli ultimi dati disponibili (precedenti alla pandemia da COVID-19, che ha portato ovunque ad un poderoso aumento del debito per abitante e ad una consistente significativa del reddito medio per abitante), un bambino venuto al mondo nel 2019 è nato con in carico virtualmente una porzione elevata di debito pubblico che, con il suo lavoro, dovrà contribuire a ripagare. Le cifre variano evidentemente da Stato a Stato, ma se prendiamo ad esempio i tre Paesi Ue membri del G20, andiamo dai 27.691 dollari americani per abitante della Germania ai 39.579 dollari per abitante della Francia ai 45.235 dollari per abitante dell'Italia, che corrispondono rispettivamente al 61%, 94% e 136% del reddito per abitante: ovvero in Germania il bambino medio, una volta

¹⁵ Nell'immensa bibliografia, anche comparata, sul tema, in italiano e in inglese, spesso di segno critico, si segnalano in particolare i seguenti lavori: M. IANNELLA, *Balanced Budget Objectives and the Role of Executives: The cases of Italy, Spain and US states*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019; G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2015; T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, *Quaderni costituzionali*, vol. 34, n. 1, 2014, 58 ss.; AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità. Atti del 58° Convegno di studi (Varenna, 20-22 settembre 2012)*, Milano, Giuffrè, 2013; C. GOLINO, *Il principio del pareggio di bilancio. Evoluzione e prospettive*, Padova, CEDAM, 2013; G. BOGNETTI, *Il pareggio di bilancio nella carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012; V. LIPPOLIS, N. LUPO, G.M. SALERNO, G. SCACCIA, *Costituzione e pareggio di bilancio*, Quaderno 2011 di *Il Filangieri*, Napoli, Jovene, 2012; N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in *Amministrazione in Cammino*, 25 maggio 2011; R.E. WAGNER E R.D. TOLLISON, *Balanced Budgets, Fiscal Responsibility, and the Constitution*, San Francisco, Cato Institute, 1980.

¹⁶ Come noto, l'espressione si deve ad A. BICKEL, *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*, Bobbs-Merrill, Indianapolis-New York, 1962, 16.

cresciuto, dovrebbe destinare l'intero reddito di oltre 7 mesi a ripagare la sua quota di debito, in Francia il reddito di poco meno di un anno, e in Italia di oltre 16 mesi¹⁷.

Questi dati grezzi testimoniano un rilevante handicap che l'indebitamento pone sulle generazioni future; peraltro, il trend dell'indebitamento, anche al netto dell'impatto della pandemia da COVID-19¹⁸, è, paradossalmente soprattutto nei Paesi già maggiormente indebitati, in rilevante crescita, in misura superiore alla crescita del PIL¹⁹, dunque i dati sopra riportati sono destinati ad aggravarsi, in assenza di interventi strutturali sulle principali voci di entrata e uscita del bilancio pubblico). In questa sede, vorrei riflettere sul contesto giuridico-costituzionale all'interno del quale i legislatori si muovono nell'assumere decisioni che incidono su queste variabili. Muoverò da alcune considerazioni generali, per poi concentrarmi sulla decisione recente di procedere, nell'Ue, ad una progressiva mutualizzazione dei debiti pubblici, e valutarla alla luce delle premesse poste.

A livello teorico, la dottrina del contratto sociale è in ultima analisi ciò che fonda e giustifica il dovere costituzionale di solidarietà²⁰, che comporta l'obbligo per i *tax-payers* di sovvenzionare le spese dei *tax-consumers*²¹. Le critiche mosse a questa costruzione hanno considerato prima di tutto il rapporto tra *tax-payers* e *tax-consumers* attuali; ma a maggior ragione, appare problematico coinvolgere nel contratto sociale chi non è ancora nato. Appare evidente, in termini di diritto positivo, la difficoltà di applicare in questo contesto le categorie privatistiche, che consentono come noto al chiamato ad un'eredità passiva di sottrarsi ai debiti dell'avente causa, rinunciando all'eredità.

L'appartenenza alla comunità politica in cui si è nati non è invece evidentemente rinunciabile²², o quanto meno certamente non con la facilità con cui si rinuncia ad un'eredità in ambito privatistico. Pertanto non è di per sé possibile, per il nostro immaginario bambino nato nel 2019, sottrarsi al potere impositivo dello Stato e liberarsi del carico di indebitamento ereditato dalla generazione che lo ha preceduto.

Anzi, la prospettiva dell'immutata permanenza del potere impositivo dello Stato, anche con riguardo alle future generazioni, è ciò che garantisce in via di ultima istanza i creditori che decidono di continuare a fargli generosamente credito, sapendo appunto di poter contare

¹⁷ La fonte dei dati è il sito <https://countryeconomy.com>. Questi dati si possono confrontare con quelli dei seguenti Paesi: Regno Unito, debito per abitante 37.125 dollari (corrispondente all'88% del reddito annuo); Usa, debito per abitante 70.917 dollari (109%); Giappone, 92.579 dollari per abitante (dato 2018, corrispondente al 230% del reddito annuo). All'estremo opposto, troviamo Paesi come l'Estonia, 1.998 dollari (8%) e la Russia, 1.614 dollari (14%), ma anche la Nuova Zelanda, 13.142 dollari (32%) e perfino la Svezia, 18.282 (36%).

¹⁸ Oggetto peraltro dell'attivazione della cosiddetta *escape clause* del Patto di Stabilità e Crescita, di cui la Commissione ha recentemente proposto l'estensione almeno fino al 2022: cfr. Commissione Europea, comunicato stampa 3 marzo 2021, *La Commissione presenta un approccio aggiornato nei confronti della risposta della politica di bilancio alla pandemia di coronavirus*, disponibile su https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_21_884, consultato il 9 marzo 2021.

¹⁹ Cfr. C. COTTARELLI, *Il macigno: Perché il debito pubblico ci schiaccia e come si fa a liberarsene*, Bologna, Feltrinelli, 2018.

²⁰ Per una recente riflessione in senso critico, cfr. M. HUEMER, *The Problem of Political Authority. An Examination of the Right to Coerce and the Duty to Obey*, Londra, Palgrave MacMillan, 2013.

²¹ Questa dicotomia risale alla *Disquisition on Government* di Calhoun: J.C. CALHOUN, *A Disquisition on Government and A Discourse on the Constitution and Government of the United States*, Charleston, Walker & James, 1851, 21 ss..

²² Nella nota terminologia di Hirschman, manca cioè la possibilità di "exit": A.O. HIRSCHMAN, *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Harvard University Press, 1970.

come collaterale sulla ricchezza privata di un dato Paese. In altri termini, come ha scritto Enrico Colombatto con riferimento alla materia pensionistica, “[d]i fatto, il capitale su cui i risparmiatori di oggi potranno contare in futuro è la volontà e la capacità dell’ autorità pubblica di obbligare i contribuenti futuri a finanziare le pensioni future”²³.

In effetti, come anticipato nel paragrafo introduttivo, il tema della solidarietà tra generazioni si è posto in ambito giuridico, o quanto meno giurisdizionale, a parte il campo della sostenibilità ambientale²⁴, con riguardo a decisioni relative alla spesa pubblica e ai suoi riflessi sull’ indebitamento, e in particolare nel contesto pensionistico.

A tale proposito, passerò ora in rassegna alcune rilevanti pronunce della Corte costituzionale italiana relative agli anni successivi alla crisi del debito pubblico, che ha comportato la necessità per il legislatore di intervenire su alcune voci di spesa nel bilancio pubblico per ridurle o eliminarle, sollevando però immediatamente il problema della compatibilità con esigenze minime di tutela di diritti di carattere sociale, anche alla luce della difficile questione dei diritti acquisiti²⁵, e ponendosi espressamente, se pur in modo per lo più sintetico e *ad argumentandum tantum*, il tema del principio di solidarietà o equità intergenerazionale²⁶.

In primo luogo, la sentenza 10 aprile 2014, n. 88 concerneva l’ impugnazione della legge statale 243/12 “per l’ attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’ art. 81, sesto comma, della Costituzione”, da parte della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e della Provincia autonoma di Trento, per lesione delle proprie prerogative costituzionali e statutarie. In particolare, la legge in questione conteneva una disciplina dell’ indebitamento di Regioni ed enti locali volta a contenerne le dinamiche di crescita. Secondo le ricorrenti, sotto diversi aspetti ciò violava le loro prerogative costituzionalmente tutelate, ma la Corte, pur accogliendo due limitate censure, ha sostanzialmente respinto la gran parte delle questioni. Ciò che rileva ai nostri fini è che, nel corso della sua argomentazione, si fa riferimento due volte al principio di solidarietà intergenerazionale: l’ “esigenza di uniformità [...] è il riflesso della natura ancillare della disciplina dell’ indebitamento rispetto ai principi dell’ equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico: essa, al pari di questi ultimi, deve intendersi riferita al « complesso delle pubbliche amministrazioni » [...]. Si deve aggiungere che l’ attuazione dei nuovi principi, e in particolare di quello della sostenibilità del debito pubblico, implica una responsabilità che, in attuazione di quelli « fondanti » (sentenza n. 264 del 2012) di solidarietà e di eguaglianza, non è solo delle istituzioni ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, *ivi*

²³ E. COLOMBATTO, *Liberisti o socialisti? Tertium non datur. Fondamenti di un’ economia della responsabilità individuale*, Giappichelli, Torino, in corso di pubblicazione 2021, Capitolo 7, Sezione 1. Oltre ai riferimenti che compaiono nelle note successive, sono diversi i passi di questo libro che affrontano il tema dei rapporti tra generazioni dal punto di vista economico: cfr. in particolare Capitolo 3, Sezione 5; Capitolo 7, Sezioni 2, 3, 6 e 7; Capitolo 8, Sezioni 3 e 9; Capitolo 9, Sezioni 5 e 6; Capitolo 10, Sezione 4.

²⁴ Cfr. ad es. C. Cost., sentenza 19 dicembre 2012, n. 288: “Nell’ esercizio di tale sua competenza esclusiva, nell’ apprestare cioè una « tutela piena ed adeguata », capace di assicurare la conservazione dell’ ambiente per la presente e per le future generazioni, lo Stato può porre limiti invalicabili di tutela (sentenza n. 378 del 2007)”.

²⁵ In argomento, cfr. M. D’ ONGHIA, *Retroattività e diritti previdenziali fra (presunta) intangibilità dei cd. diritti quesiti e solidarietà intergenerazionale*, *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale* vol. 19, n. 2, 2019, 275.

²⁶ V. anche il già citato G. ARCONZO, *La sostenibilità*, cit., che compie un’ analisi di molte di queste pronunce. Vi sono poi alcune sentenze significative in materia, che però non affrontano neppure *obiter* il tema, e pertanto non verranno qui esaminate: in particolare, 28 novembre 2012, n. 264; 2 aprile 2014, n. 69; 23 luglio 2015, n. 178; 20 dicembre 2017, n. 274.

*compresi quelli delle generazioni future*²⁷. Ma soprattutto, più avanti la Corte precisa che la nuova disciplina trova la sua “ragion d’essere in quel complesso di principi costituzionali già richiamati, ed in particolare in quelli di solidarietà e di eguaglianza, alla cui stregua tutte le autonomie territoriali, e in definitiva tutti i cittadini, devono, anche *nella ricordata ottica di equità intergenerazionale*, essere coinvolti nei sacrifici necessari per garantire la sostenibilità del debito pubblico”²⁸.

La sentenza 13 luglio 2016, n. 173 si è invece occupata dell’imposizione di un contributo di solidarietà sulle pensioni di importo più elevato, giustificata da straordinarie esigenze di finanza pubblica, e proprio alla luce di tali esigenze è stato ritenuto compatibile con la Costituzione. Precisa la Corte: “Il contributo, dunque, deve operare all’interno dell’ordinamento previdenziale, come misura di solidarietà “forte”, mirata a puntellare il sistema pensionistico, e di sostegno previdenziale ai più deboli, *anche in un’ottica di mutualità intergenerazionale*, siccome imposta da una situazione di grave crisi del sistema stesso, indotta da vari fattori – endogeni ed esogeni (il più delle volte tra loro intrecciati: crisi economica internazionale, impatto sulla economia nazionale, disoccupazione, mancata alimentazione della previdenza, riforme strutturali del sistema pensionistico) – che devono essere oggetto di attenta ponderazione da parte del legislatore, in modo da conferire all’intervento quella incontestabile ragionevolezza, a fronte della quale soltanto può consentirsi di derogare (in termini accettabili) al principio di affidamento in ordine al mantenimento del trattamento pensionistico già maturato (sentenze n. 69 del 2014, n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 446 del 2002, ex plurimis)”²⁹.

Merita poi menzione la sentenza 1 dicembre 2017, n. 250, avente ad oggetto l’introduzione di un meccanismo temporaneo automatica dei trattamenti pensionistici in misura inferiore al 100% oltre una determinata soglia minima, sempre per straordinarie esigenze di contenimento della spesa pubblica. In questo caso, era stato lo stesso legislatore, con una disposizione ritenuta di dubbia legittimità costituzionale da diversi giudici rimettenti, a fare riferimento al principio di equità intergenerazionale. Infatti, l’alinea dell’art. 1, comma 1, del d.l. n. 65 del 2015, richiamando espressamente una precedente sentenza della Corte costituzionale³⁰, aveva stabilito che le misure in questione venivano adottate “Al fine di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, nel rispetto del principio dell’equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, *anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale*”³¹.

La Corte aderisce alla tesi dell’INPS (e del governo), secondo cui rispettivamente il legislatore avrebbe “«prestato attenzione all’opera di bilanciamento alle esigenze di tenuta del sistema pensionistico addirittura in proiezione futura con l’espresso richiamo alla solidarietà intergenerazionale»” e dichiara pertanto non fondata la questione di legittimità del blocco della perequazione automatica.

²⁷ Corsivo aggiunto.

²⁸ Corsivo aggiunto.

²⁹ Corsivo aggiunto. Cfr. anche C. cost., 1 luglio 2015, n. 127.

³⁰ La 70/2015, menzionata più avanti nel testo.

³¹ Corsivo aggiunto.

Similmente, la sentenza 23 maggio 2018, n. 104, aderisce alla tesi dell'INPS secondo cui la complessa disciplina censurata, che comportava una decurtazione del trattamento pensionistico per alcuni lavoratori, era "stata adottata «nell'ambito di un pacchetto di disposizioni emanate nel più difficile momento di crisi economica», allo scopo di contemperare la tutela dei diritti dei pensionati con la salvaguardia della «complessiva tenuta del sistema previdenziale e del bilancio pubblico», in un assetto improntato alla solidarietà intergenerazionale". Anche questa questione viene dunque ritenuta non fondata, a dispetto della doglianza dei ricorrenti, secondo cui "L'esigenza di risparmio di spesa dovrebbe essere perseguita nel rispetto di «altri valori di rilevanza costituzionale» e neppure l'eccezionalità della situazione economica giustificerebbe deroghe al principio di eguaglianza (si richiama la sentenza n. 223 del 2012)", che aveva dichiarato invece illegittima la decurtazione del trattamento retributivo dei magistrati.

Un'altra recente sentenza meritevole di attenzione è quella del 14 febbraio 2019, n. 18: essa concerneva la finanza locale, e in particolare una disposizione che, secondo la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, avrebbe violato "gli artt. 81 e 97 Cost., autonomamente e «in combinato disposto» con gli artt. 1, 2, 3 e 41 Cost., in quanto, in assenza di una valida ragione giustificatrice, prevederebbe una misura di salvaguardia dell'equilibrio di bilancio destinata a dipanarsi in un arco temporale dilatato ben oltre il ciclo triennale di bilancio, così ampliando la capacità di spesa dell'ente in condizioni di conclamato squilibrio".

È interessante che, per il rimettente, una delle ragioni di censura della disciplina in oggetto è che essa, dilatando i tempi di rientro fino addirittura ad un trentennio, "non assolverebbe il dovere di solidarietà nei confronti delle generazioni future, su cui lo squilibrio non tempestivamente risanato sarebbe destinato a riverberarsi in ragione del principio di continuità dei bilanci. [...] Così, l'equilibrio del bilancio sarebbe alterato per l'intero trentennio, durante il quale sarebbero consentite spese correnti oltre la dimensione delle risorse di parte corrente; sarebbero violate le regole inerenti all'indebitamento che, per finanziare la permanenza in deficit trentennale, graverebbero in modo ingiusto e illogico sulle generazioni future; sarebbe lesa in modo irreparabile il principio di rappresentanza democratica, perché la responsabilità degli amministratori che hanno provocato il deficit sarebbe stemperata per un lunghissimo arco generazionale, in modo da determinare una sorta di oblio e di immunità a favore dei responsabili".

La Corte concorda con la prospettazione del rimettente, anche su questo specifico punto, e giunge ad una declaratoria di incostituzionalità: "Per quel che concerne la lesione al principio della copertura pluriennale è da sottolineare che la lunghissima dilazione temporale finisce per confliggere anche con elementari principi di equità intergenerazionale, 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".

Prosegue ancora la Corte: "L'incremento del deficit strutturale e dell'indebitamento per la spesa corrente ha già indotto questa Corte a formulare chiari ammonimenti circa l'impraticabilità di soluzioni che trasformino il rientro dal deficit e dal debito in una deroga permanente e progressiva al principio dell'equilibrio del bilancio: «[f]erma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quelle afferenti ai disavanzi sommersi, non può non essere sottolineata la problematicità di soluzioni normative, mutevoli e variegate come quelle precedentemente

descritte, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale (in senso conforme, sentenza n. 107 del 2016)» (sentenza n. 6 del 2017)³².

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 più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione (sentenza n. 10 del 2015). 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".

La pronuncia appena esaminata, la 18/19, è poi richiamata nella successiva sentenza 28 gennaio 2020, n. 4, sempre in materia di contabilità locale, che dichiara illegittima la disposizione di legge che autorizzava l'impiego delle anticipazioni di liquidità per finanziare il fondo crediti di dubbia esigibilità dei Comuni, un impiego ritenuto in contrasto con l'art. 119, comma 6 Cost. in quanto spesa e non investimento. Come spiega la Corte, "l'inidoneità dell'anticipazione a rimuovere situazioni di deficit strutturale risulta non solo implicitamente dal contrasto formale con il precetto contenuto nell'art. 119, sesto comma, Cost., ma anche da dati elementari dell'esperienza, secondo cui solo un investimento efficace può compensare in positivo l'onere debitorio sotteso alla sua realizzazione. In tale contesto, infatti, risulta «di chiara evidenza che destinazioni diverse dall'investimento finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell'ente pubblico che ricorre al credito» (sentenza n. 188 del 2014). Peraltro, tale precetto custodisce interessi costituzionali che non sono limitati alla mera cura della sana gestione finanziaria, ma si estendono agli interdipendenti profili di tutela della rappresentanza democratica e dell'equità intergenerazionale (ex plurimis, sentenza n. 18 del 2019)".

Da ultimo, la questione intergenerazionale è presente ancora in due sentenze del 2020, la 115 e la 234. La prima di queste³³ è anch'essa relativa, tra il resto, all'art. 119, sesto comma, "sotto il profilo dell'equità intergenerazionale" (qualificata, riprendendo la sentenza 49/18³⁴,

³² Così C. Cost. 12 maggio 2016, n. 107: "Ferma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quella in esame, non può tuttavia disconoscersi la problematicità di soluzioni normative continuamente mutevoli [...] le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali molto vasti, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale" (un passaggio pressoché identico compare anche nella sentenza 11 gennaio 2017, n. 6).

³³ C. Cost., 23 giugno 2020, n. 115.

³⁴ C. Cost., 5 marzo 2018, n. 49.

come “strumento servente alla determinazione dei costi-benefici afferenti alle generazioni future con riguardo alle politiche di investimento in concreto adottate”), ed è un seguito della 18/19. Le norme oggetto di scrutinio in questo caso disciplinavano infatti “la riformulazione del piano di riequilibrio degli enti locali che stavano applicando” la normativa “dichiarata illegittima con la sentenza di questa Corte n. 18 del 2019” e concernevano in particolare la questione della legittimità o meno della scelta di consentire un “orizzonte ultradecennale” per i piani di riequilibrio finanziario: secondo il giudice rimettente, un simile orizzonte temporale sarebbe “sarebbe in contrasto con il principio dell’equilibrio di bilancio, nelle declinazioni dell’equilibrio dinamico e intergenerazionale”. Nel riprendere le parole del giudice del rinvio, la Corte spiega ulteriormente che la normativa impugnata comporterebbe cioè un “«ribaltamento su generazioni future di debiti risalenti nel tempo, oltre alla liberazione di risorse (in virtù dell’alleggerimento della quota annuale di disavanzo da recuperare) che, lungi dall’essere destinate al risanamento finanziario dell’ente, [sarebbero] impiegate per espandere la spesa futura». Tale procedura costituirebbe una lesione dell’equità intergenerazionale, determinando la traslazione del debito pregresso da una generazione all’altra senza che vi sia una correlata utilità per il sacrificio sopportato. Ciò provocherebbe, inoltre, ad avviso del Collegio rimettente, una deresponsabilizzazione dei rappresentanti eletti dalla comunità locale, in quanto si avrebbe uno «spostamento, sulle generazioni future, del peso di gestioni finanziarie passate»”.

Anche in questo caso la Corte costituzionale pronuncia sentenza di accoglimento, ritenendo che la Costituzione imponga che la procedura di riequilibrio sia funzionale “a ridurre il deficit fino ad azzerarlo nel tempo prescritto. Ciò mediante la scansione del percorso attraverso i risultati conseguiti nei singoli esercizi attinenti al piano e la definizione di una proporzione accettabile dei sacrifici imposti alle future generazioni di amministrati affinché l’oneroso rientro dal disavanzo sia comunque compensato dal traguardo dell’equilibrio, presupposto necessario per la sana amministrazione”.

Infine, come anticipato il richiamo alla solidarietà intergenerazionale è presente nella sentenza 9 novembre 2020, n. 234, relativa ad un intervento di riduzione della rivalutazione automatica delle pensioni elevate e alla decurtazione percentuale del loro ammontare lordo, ma si tratta in questo caso di una solidarietà tra generazioni attuali, una più anziana e una più giovane, e non di generazioni future. Ad ogni modo, anche in questo caso l’INPS dedusse “che i risparmi di spesa generati dalle contestate misure sono destinati a finanziare un’estensione dei pensionamenti anticipati in funzione del ricambio occupazionale tra le generazioni” e anche in questo caso la Corte si è allineata, osservando che “il raffreddamento della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici di elevato importo è stato disposto con una finalità di concorso agli oneri di finanziamento di un più agevole pensionamento anticipato, considerato funzionale al ricambio generazionale dei lavoratori attivi”.

Ancora, la Corte spiega che “Il progressivo invecchiamento della popolazione e l’erosione della base produttiva rende via via più fragile il patto tra le generazioni, sul quale il sistema previdenziale si fonda”. Pertanto va riconosciuto che alle disposizioni impuginate non sono “estranee connotazioni intergenerazionali. È in tal senso pertinente il costante richiamo della difesa dell’INPS agli obiettivi di ricambio generazionale nel mercato del lavoro che il legislatore ha ritenuto di conseguire per il tramite del pensionamento anticipato in «quota 100»,

istituto [...] introdotto in via sperimentale per il triennio 2019-2021”. Pertanto, le disposizioni superano il vaglio di costituzionalità, fatto salvo per la durata eccessiva di alcune di esse: “Il prefigurato collegamento fra detta sperimentazione orientata alla mutualità intergenerazionale e la provvista – sia pure assai modesta in termini relativi – creata mediante il prelievo di cui [ad una delle disposizioni impugnate] fa emergere, tuttavia, un profilo di irragionevolezza relativo alla durata del contributo, essendo quest’ultima prevista per un quinquennio”, mentre la Corte ritiene ragionevole una previsione contenuta nell’ambito di un triennio.

Dall’analisi di questa giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, a me pare che emerga in modo evidente un dato, che si può trarre come prima, parziale conclusione della presente indagine: dalla giurisprudenza recente della Corte costituzionale italiana, emerge in modo inequivocabile la tendenza ad allargare l’ambito del principio di solidarietà tra generazioni oltre l’originario contesto ambientale, per farne utile applicazione in campo economico. Come si è evidenziato, la materia pensionistica è quella in cui la Corte ha fatto più frequentemente riferimento a questo principio, ma non è l’unica: in diverse occasioni, la Corte ha affermato la necessità che in generale le finanze pubbliche tenessero conto delle generazioni successive, addivenendo anche a declaratorie di incostituzionalità laddove una determinata decisione di spesa o di organizzazione del bilancio pubblico fosse ritenuta incidere in modo negativo sull’equilibrio dei conti a livello nazionale nel lungo periodo³⁵.

Ad onor del vero, dalla giurisprudenza costituzionale italiana emergono anche indicazioni parzialmente contrastanti, ovvero classici esempi di “sentenze che costano”, ovvero che fanno prevalere le ragioni della tutela dei diritti sociali sulle esigenze di bilancio, anche se ciò comporta un aumento della spesa pubblica³⁶.

³⁵ Sul tema della rilevanza del “lungo periodo” di keynesiana memoria sui principi giuridici in materia di bilancio, cfr. e contrapposte visioni di O. CHESSA, *Il pareggio di bilancio tra ideologie economiche, vincoli sistemici dell’unione monetaria e principi costituzionali supremi*, in <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2016/04/chessa.pdf>, 2016, consultato il 9 marzo 2021 e *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria, Quaderni costituzionali*, vol. 36, n. 3, 2016, 455, da un lato, e G. DI PLINIO, *Costituzione economica e vincoli quantitativi. Per un costituzionalismo non keynesiano*, in *Federalismi.it*, n. speciale 5/2019, 25 ottobre 2019, dall’altro. Esiste comunque letteratura economica per cui il debito pubblico incide negativamente sulle future generazioni perfino da prospettiva keynesiana: M. OTAKI, *Public Debt as a Burden on the Future Generation: A Keynesian Approach*, DBJ Discussion Paper Series, N. 1502, 2015; cfr. anche, da prospettiva diversa, l’analisi di P. PIEPER, *Deficits and the Next Generation*, in *Proceedings of the Annual Conference on Taxation Held under the Auspices of the National Tax Association-Tax Institute of America*, vol. 85, 1992, 84 ss., che considera soprattutto tra le altre cose l’impatto del deficit sulla formazione del capitale (un tema cruciale per Mises: cfr. L. von Mises, *Ludwig von Mises on Money & Inflation. A Synthesis of Several Lectures*, a cura di B. BIEN GRAVES, Auburn, Ludwig von Mises Institute, 2010, 79).

³⁶ In argomento, il richiamo tradizionale è agli atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 8 e 9 novembre 1991, raccolti nel volume AA.VV., *Le sentenze della Corte Costituzionale e l’art. 81, u.c., della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1993. V. anche E. GROSSO, *Sentenze costituzionali di spesa “che non costino”*, Torino, Giappichelli, 1991. Più di recente, si possono ricordare: I. MASSA PINTO, *Il giudicato costituzionale non comporta un “esproprio” della potestà legislativa: il principio di non (ir)ragionevolezza come tutela del contenuto essenziale dei diritti (e non come ricerca dell’ottima proporzione) nel bilanciamento tra diritti ed esigenze finanziarie (nota alla sent. n. 250 del 2017 della Corte costituzionale)*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2018; M.C. PAOLETTI, *Diritti sociali e risorse finanziarie: la giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Diritto.it*, 25 settembre 2018; M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica*, Torino, Giappichelli, 2016; F. PALLANTE, *Dai vincoli “di” bilancio ai vincoli “al” bilancio*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2016, 2500 ss.; A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, *Quaderni costituzionali*, vol. 35, n. 3, 2015, 591; M. MIDIRI, *Diritti sociali e vincoli di bilancio nella giurisprudenza costituzionale*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, III, edito da AA.VV., Napoli, Editoriale Scientifica,

Tre esempi su tutti sono le note sentenze 70/2015, 178/2015 e 275/2016³⁷. La prima, menzionata già più in alto, dichiarò illegittima la mancata rivalutazione delle pensioni oltre una certa soglia (relativamente bassa), comportando un potenziale aggravio di spesa molto considerevole per l'erario, quantificabile in circa 10 miliardi di euro, che ha costretto il legislatore a correre ai ripari (con un intervento poi oggetto della ricordata sentenza 250/17). La seconda dichiarò l'illegittimità costituzionale sopravvenuta del regime di sospensione della contrattazione collettiva. Infine la terza sentenza dichiarò illegittima la legge finanziaria regionale 2004 dell'Abruzzo, nella parte in cui subordinava il contributo regionale ad alcune spese di carattere sociale delle province (nella fattispecie, si trattava del finanziamento del servizio di scuolabus per studenti disabili) alla "disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa".

Nessuna di queste tre pronunce affronta in modo espresso il tema degli inevitabili riflessi sulle generazioni future che decisioni di spesa maggiore oggi comporteranno su di esse. Ma è implicito che la Corte abbia ritenuto che le esigenze di carattere sociale dovessero fare premio sulle ragioni del bilancio. Ciò non appare comunque sufficiente a smentire l'affermazione fatta poco sopra: anche se vi sono state per l'appunto varie occasioni in cui la Corte non ha fatto prevalere le ragioni delle nuove generazioni, essa ha comunque dimostrato una disponibilità a farsene carico e ad orientare le proprie decisioni sulla base della necessità di tutelarle, riempiendo così di un contenuto nuovo e particolarmente pregnante il principio di solidarietà intergenerazionale.

Il passaggio successivo del ragionamento consiste nel domandarsi se una simile conclusione sia ricavabile, e dunque esca rafforzata, anche da un'analisi della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. In questo caso, però, paradossalmente (alla luce dell'espressa menzione nella Carta dei diritti fondamentali) il principio di solidarietà tra le generazioni trova assai minor spazio: una ricerca nel database Eur-lex sulla giurisprudenza della CGUE per documenti contenenti alternativamente i sintagmi "*solidarity between generations*" o "*future generations*" ha restituito³⁸ soltanto sette sentenze della Corte giustizia e sei del Tribunale.

Di queste, complessivamente nove contengono soltanto un richiamo al preambolo e/o all'articolo 1 della Convenzione di Aarhus³⁹, una fa un rinvio del tutto irrilevante e generico

2011, 2235 ss.; F. POLITI, *Il 'costo' delle sentenze della Corte costituzionale nella recente riflessione dottrinale*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. IV, Napoli, Jovene, 2004, 1753 ss..

³⁷ Rispettivamente, C. Cost., 20 aprile 2015 n. 70; 23 luglio 2015, n. 178; e 16 dicembre 2016, n. 276.

³⁸ In data 26 febbraio 2021. La ricerca sul database in lingua inglese ha restituito più risultati rispetto alla ricerca effettuata sui corrispondenti termini in italiano ha restituito meno risultati (anche effettuando la ricerca sia con "generazioni future" sia con "future generations"), pertanto si è tenuto conto dei risultati più ampi, per quanto, come dirò tra un istante nel testo, numericamente limitati.

³⁹ *ClientEarth c. Banca europea per gli investimenti*, T-9/19, 27 gennaio 2021; *Volkmar Klohn c. An Bord Pleanála*, C-167/17, 17 ottobre 2018; *North East Pylon Pressure Campaign Limited e Maura Sheehy c. An Bord Pleanála e altri*, C-470/16, 15 marzo 2018; *Consiglio dell'Unione europea e Commissione europea c. Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe*, C-404/12 P e C-405/12 P, 13 gennaio 2015 (in larga misura analoga a *Consiglio dell'Unione europea e Altri c. Vereniging Milieudéfensie and Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, C-401/12 P – C-403/12 P, 13 gennaio 2015); *Commissione Europea c. Regno Unito*, C-530/11, 13 febbraio 2014; *The Queen, on the application of David Edwards and Lilian Pallikaropoulos c. Environment Agency*

all'art. 3(3) TEU riportandone il testo⁴⁰, una richiama semplicemente l'interesse per la salvaguardia di un marchio appunto "per le generazioni future"⁴¹, e una si riferisce in verità alle "future generazioni dei prodotti Microsoft"⁴², dunque è un falso positivo; infine una, in materia di aiuti di Stato, relativa al mercato irlandese dell'assicurazione privata di malattia, affronta il tema della solidarietà tra generazioni con riguardo ai costi per le cure sanitarie delle persone in età avanzata, ma si tratta più che altro di un richiamo alla solidarietà tra generazioni attuali, che non riguarda il tema, di nostro più specifico interesse, delle generazioni future⁴³.

Da questa disamina si deve concludere che la Corte di Giustizia dell'Ue ha sin qui mantenuto l'interpretazione del principio di solidarietà tra generazioni sostanzialmente all'interno del tracciato tradizionale, legato alla tutela dell'ambiente e al richiamo contenuto nella Convenzione di Aarhus. Nella prospettiva del dialogo multilivello tra le Corti, sarebbe molto auspicabile che la Corte del Lussemburgo cogliesse gli spunti derivanti dalla giurisprudenza costituzionale italiana sopra riportata. A livello teorico, infatti, vi sono valide ragioni per sostenere appunto che il sopra ricordato bambino nato nel 2019 avrà molte più risorse da destinare anche alla cura dell'ambiente se i conti del suo Paese saranno in ordine, e che pertanto è tempo di affermare in modo risoluto che la solidarietà tra le generazioni ha anche una fondamentale componente economica, che comporta la necessità di consegnare ai posteri uno stato della finanza pubblica in salute.

Date queste premesse, possiamo dunque muovere ad analizzare la cosiddetta mutualizzazione dei debiti pubblici. In estrema sintesi, si tratta della condivisione, da parte dei Paesi membri dell'Unione europea, di parte del debito pubblico, o meglio della decisione di alcuni Paesi di garantire l'emissione di titoli di debito da parte di altri governi. Ciò avviene tramite l'intermediazione della Commissione: come si legge al punto A3 delle conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2021⁴⁴, anche gli Stati che in passato avevano sollevato obiezioni e resistenze hanno convenuto su questa fondamentale novità: "Al fine di dotare l'Unione dei mezzi necessari per affrontare le sfide poste dalla pandemia di COVID-19, la Commissione sarà autorizzata a contrarre prestiti, per conto dell'Unione, sui mercati dei capitali".

Ciò comporterà che l'Unione sarà debitrice in prima persona. In definitiva, l'implicazione è che, di fronte alla futura difficoltà di un Paese di far fronte alla propria quota per rimborsare tale debito, stante il divieto di monetizzazione dei debiti (di cui al paragrafo successivo), i Paesi

and Others, C-260/11, 11 aprile 2013; *Vereniging Milieudéfensie and Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht c. Commissione Europea*, T-396/09, 14 giugno 2012; *Stichting Natuur en Milieu and Pesticide Action Network Europe c. Commissione Europea*, T-338/08, 14 giugno 2012.

⁴⁰ *Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL e altri c. Conseil des ministres*, C-236/09, 1 marzo 2011.

⁴¹ *Simca Europe Ltd c. Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (marchi, disegni e modelli) (UAMI)*, T-327/12, 8 maggio 2014.

⁴² *Microsoft Corp. c. Commissione delle Comunità europee*, T-201/04, 17 settembre 2007.

⁴³ T-289/03, 12 febbraio 2008, *British United Provident Association Ltd (BUPA), BUPA Insurance Ltd e BUPA Ireland Ltd c. Commissione delle Comunità europee*; si tratta peraltro dell'unica sentenza che, nel testo inglese, contiene un richiamo anche all'espressione "inter-generational solidarity" (in italiano è stato reso comunque come "solidarietà tra le generazioni").

⁴⁴ Conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo (17-21 luglio 2020), disponibili all'indirizzo: <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>.

solvibili si troveranno nella necessità di sopperire con loro risorse, avendo come unica alternativa quella di far fallire l'Unione.

Anche se valido solo per il futuro, e dunque non vengono in alcun modo messi in comune i debiti passati, e anche se vi deve pur sempre essere un nesso con la pandemia da COVID-19, si tratta di un passo estremamente importante verso la progressiva mutualizzazione dei debiti che diversi autori hanno invocato con varie proposte succedutesi nel corso degli anni, nel contesto dibattito sui cosiddetti Eurobond⁴⁵. Tali proposte, pur tra loro diverse, avevano l'obiettivo comune di superare la dimensione ancora tipicamente nazionale del welfare, e porre così una base essenziale di una futura, piena unione politica nell'ambito europeo.

Per certi versi, da una prospettiva liberale è apprezzabile superare la logica che differenzia l'accesso a prestazioni di carattere sociale (a finanziare le quali l'indebitamento è in parte consistente preordinato) in relazione all'appartenenza all'uno o all'altro gruppo nazionale, o più precisamente al possesso di un passaporto in luogo di un altro⁴⁶. Tuttavia, tornando alle premesse iniziali di questo paragrafo, e chiudendo così il ragionamento, non si può non rilevare che, dal punto di vista economico, un simile sistema si espone a fortissimi rischi di free riding individuale e istituzionale. La letteratura economica ha mostrato in modo convincente che, più beneficiario e finanziatore di una determinata prestazione sociale si allontanano e si confondono, più si verificano fenomeni corruttivi, sprechi e inefficienze⁴⁷.

Parimenti, più i centri di prelievo e di spesa sono lontani dai territori su cui il denaro, dedotta la quota per il funzionamento della burocrazia, viene poi riversato, meno è efficace il controllo dei governanti da parte dei governati; più i decisori si allontanano, più la comunità di riferimento si amplia e assume contorni indistinti, minore sarà il "fiato sul collo" da parte del cittadino-contribuente e dei mezzi di comunicazione. E ciò per via della maggior dispersione e complessità di un bilancio che diviene sempre più grande e articolato, ma anche per la distanza fisica che separa i luoghi della decisione dalle piazze su cui quelle decisioni si riverberano⁴⁸.

In conclusione, la mutualizzazione dei debiti pubblici all'interno dell'Unione europea, sia essa realizzata nella versione tuttora relativamente limitata del Consiglio europeo di luglio 2020, o nelle più ambiziose proposte poco sopra richiamate, sembra porre le premesse per un maggiore futuro indebitamento, contraddicendo così il principio di solidarietà tra generazioni, nell'interpretazione più convincente e più ampia fatta propria dalla Corte costituzionale italiana.

⁴⁵ Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Green Paper on the feasibility of introducing Stability Bonds*, MEMO/11/820, 23 novembre 2011; R. PRODI e A. QUADRIO CURZIO, *EuroUnionBond per la nuova Europa*, lettera indirizzata al Sole24ore, 22 agosto 2011; J.C. JUNCKER e G. TREMONTI, *E-bonds would end the crisis*, Financial times, 5 dicembre 2010; J. VON WEIZSÄCKER e J. DELPLA, *The Blue Bond Proposal*. Bruegel policy brief, 3/2010, disponibile su <https://www.bruegel.org/2010/05/the-blue-bond-proposal/>.

⁴⁶ Cfr. E. COLOMBATTO, *Liberisti o socialisti?*, cit., Capitolo 2, sezione 1.

⁴⁷ Cfr. ad es. Y. LIU, H. FENG, *Tax Structure and Corruption: Cross-Country Evidence*, *Public Choice* 162, 2015, 57.

⁴⁸ In argomento, cfr. D.M. WILLUMSEN, *So far away from me? The effect of geographical distance on representation*, *West European Politics*, vol. 42, n. 3, 2019, 645.

3. Il divieto di finanziamento monetario del debito pubblico in chiave di solidarietà intergenerazionale

Nel paragrafo precedente, mi sono concentrato sulla cosiddetta mutualizzazione dei debiti e sui suoi riflessi in chiave di solidarietà intergenerazionale. Come molto efficacemente riassunto da Buchanan, però, il l'indebitamento è solo una delle possibili modalità di finanziamento della spesa pubblica: "Prendere in prestito è [...] un'alternativa alla tassazione. Se una data spesa pubblica dev'essere finanziata, ciò può avvenire solo in tre mondi: tasse, prestiti e inflazione monetaria (*currency inflation*)"⁴⁹.

In questo triplice ventaglio di opzioni di politica economica a disposizione di un governo, quanto meno in ottica liberale la tassazione appare un'alternativa paradossalmente preferibile rispetto all'indebitamento, perché maggiormente con il principio di responsabilità individuale⁵⁰: fermo restando che la fiscalità generale confonde completamente finanziatori (*tax-payers*) e beneficiari (*tax-consumers*) delle singole prestazioni, quanto meno la tassazione fa ricadere sulla generazione attuale i costi delle politiche di spesa, così mantenendo una qualche vicinanza tra i primi e i secondi. Viceversa, come ampiamente argomentato nel paragrafo precedente, il ricorso all'indebitamento li allontana ancor di più, facendo diventare il *tax-payer* primario una generazione futura, che non ha neppure la possibilità di opporsi.

Pertanto, in questa sede non mi occupo di tassazione, perché il suo impatto sulle future generazioni è solo indiretto: una tassazione elevata deprime la crescita e questo indubbiamente penalizza le future generazioni, ma l'impatto diretto e maggiore è nei confronti della generazione attuale. Viceversa, la terza alternativa ricordata da Buchanan, la "*currency inflation*", ovvero le politiche monetarie e le loro conseguenze, pur essendo per certi versi qualificabile come un'imposta⁵¹, incide in modo profondo (anche) sulle generazioni successive, come argomenterò tra breve. È dunque necessario occuparsene in questa sede, ed a ciò è dedicato il presente paragrafo, che si concentra in particolare sul divieto di finanziamento monetario del debito pubblico e sul modo in cui la giurisprudenza lo ha interpretato.

Tradizionalmente, una delle componenti essenziali del potere sovrano degli Stati era la possibilità di emettere moneta nella quantità ritenuta più congrua a perseguire i propri obiettivi di politica economica. L'emissione di denaro (con il progressivo predominio della moneta cartacea, la "stampa" di denaro) è dunque un modo apparentemente molto semplice e comodo che i governi hanno (avuto) per finanziare le proprie spese.

⁴⁹ J.M. BUCHANAN, *Public Principles*, cit., Capitolo 3. Cfr. anche L. VON MISES, *The Theory of Money and Credit*, Indianapolis, Liberty Fund, 1981 (1934), Capitolo 13, *Monetary Policy*, 247 ss., nonché ID., *Omnipotent Government: The Rise of the Total State and Total War*, a cura di B. BIEN GREAVES, Indianapolis, Liberty Fund, 2011 (1944), 252 ss..

⁵⁰ Illustrato ampiamente, secondo la prospettiva liberista propria dell'autore, lungo tutto E. COLOMBATTO, *Liberisti o socialisti?*, cit., a partire da Capitolo 1, Sezione 7.

⁵¹ Lo riconosce anche una fonte insospettabile di inclinazioni "austriache" come M. LABONTE, G.E. MAKINEN, *The National Debt: Who Bears Its Burden?*, CRS Report for Congress, 28 febbraio 2008, disponibile su <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL30520>, consultato il 9 marzo 2021: "*inflation is a form of taxation. It is tax on the existing stock of money held by the public in the sense that it reduces the purchasing power of that money*".

Purtroppo, però, a dispetto delle tesi di taluni economisti anche molto autorevoli⁵², la “*printing press*” delle banche centrali non equivale a una miracolistica pietra filosofale, ma ha dei gravi inconvenienti: infatti l’aumento di massa monetaria in circolazione comporta (o meglio “è” essa stessa, secondo la prospettiva degli economisti austriaci⁵³), inflazione, ovvero il fenomeno per effetto del quale il potere d’acquisto della singola unità di moneta diminuisce.

La consapevolezza dei gravi squilibri che ciò può comportare, alla luce anche dell’esperienza delle terribili conseguenze che una perdita di controllo dell’inflazione può generare (il collasso della Repubblica di Weimar, viatico per l’ascesa del nazismo, è lo spettro comunemente evocato a questo proposito⁵⁴) è una delle principali ragioni che spiegano perché, in Europa, nel momento in cui si è istituita una banca centrale con il potere di emettere una moneta unica, si sia accompagnato questo storico passo con l’introduzione nei Trattati del divieto, per la banca centrale, di fungere da acquirente di ultima istanza dei titoli del debito pubblico dei Paesi membri sul mercato primario, ovvero di emettere denaro (da qui: le espressioni monetizzare o finanziare monetariamente) per acquistare i titoli rimasti inoptati presso gli investitori istituzionali (Art. 123 TFUE).

Questa regola impedisce formalmente alla Banca Centrale Europea di operare come faceva notoriamente la Banca d’Italia prima che a tale pratica si ponesse fine con il cosiddetto divorzio dal Ministero del Tesoro⁵⁵, ovvero appunto sottoscrivesse il debito emesso dal governo con denaro di nuova emissione. Si tratta di una regola in vigore anche negli Stati Uniti⁵⁶ e che era appunto stata adottata anche nei Paesi che più avevano ceduto in passato alla tentazione di finanziare monetariamente il debito pubblico, come l’Italia, e che dunque, quando fu introdotta per venire incontro all’esigenza tedesca di garanzie di stabilità della costituenda moneta unica, non fu particolarmente controversa.

Tuttavia, essa ha acquisito piena centralità nel dibattito pubblico e degli specialisti in occasione della crisi dei debiti pubblici di circa un decennio orsono, e più recentemente in occasione della pandemia da COVID-19. In effetti, la necessità di rispettare quel divieto, almeno sul piano formale, ha costretto la Banca Centrale Europea a percorrere vie inesplorate di politica non convenzionale, con riferimento alle quali è sorta inevitabilmente la questione se ci si trovasse di fronte ad un’elusione sul piano sostanziale, o se invece il divieto fosse stato rispettato anche nei fatti.

In particolare, le resistenze sono giunte, del tutto coerentemente con le sopra ricordate premesse storiche, da parte della Germania, il cui Tribunale Costituzionale Federale ha

⁵² Tra i molti, v. P. KRUGMAN, *End This Depression Now!*, New York-Londra, Norton & Company, 2012.

⁵³ Cfr. L. VON MISES, *Economic Freedom and Interventionism: An Anthology of Articles and Essays*, a cura di B. BIEN GREAVES, *Foundation for Economic Education*, Irvington-on-Hudson, 1990, disponibile su <https://mises.org/library/economic-freedom-and-interventionism/html/p/123>, consultato il 9 marzo 2021, cap. 20, *Inflation: An Unworkable Fiscal Policy*.

⁵⁴ Anche se Mises ritiene necessaria quanto meno una precisazione: “*It has been asserted that Nazism is the fruit of the vast German inflation of 1923. That is not quite correct. It would be more correct to say that the great inflation and the Nazi scourge both derived from the mentalities and the doctrines that long dominated German public opinion*”: L. VON MISES, *Economic Freedom*, cit., cap. 18, *Inflation and You*.

⁵⁵ Per un’interessante ricostruzione, v. G. GALLI, *Il divorzio fra Banca d’Italia e Tesoro: teorie sovraniste e realtà*, Osservatorio CPI, 25 novembre 2018, disponibile su <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-il-divorzio-fra-banca-d-italia-e-tesoro-teorie-sovraniste-e-realta>, consultato il 9 marzo 2021.

⁵⁶ *Federal Reserve Act*, section 14.

sostenuto la necessità di sottoporre a verifica di legittimità di questi programmi alla luce del diritto dell'Unione e dei poteri ad essa conferiti dagli Stati, di cui si riaffermava la ben nota posizione di “*masters of the Treaties*”, una traiettoria che ha posto la Germania e il suo giudice costituzionale in potenziale rotta di collisione con la Corte di Giustizia e l'ordinamento Ue nel suo complesso.

Senza che in questa sede sia possibile ricostruire i diversi passaggi di questo decennale scontro istituzionale al più alto livello⁵⁷, basterà rilevare come perfino con l'ultimo episodio in ordine di tempo, ovvero la sentenza del BvG di maggio 2020⁵⁸ (una apparente sfida aperta alle politiche monetarie della BCE, di cui si è perfino ventilato il possibile carattere *ultra vires*), si sia manifestata in realtà quella scarsità di rimedi già ben identificabile nel corso delle precedenti tappe di questo percorso⁵⁹.

Va precisato peraltro che nessuna delle pronunce in questione, né quelle della Corte di Giustizia, ma neppure quelle del BvG, affrontano espressamente la questione dal punto di vista dei riflessi sulle nuove generazioni. L'unico, fugace accenno esplicito è contenuto proprio nell'ultima frase della sentenza di maggio 2020, che condiziona la partecipazione della *Bundesbank* al programma di acquisto di titoli del debito pubblico da parte della BCE, tra le altre cose, alla verifica che “i titoli di debito già acquistati sulla base del PSPP [*Public Sector Purchase Programme*] e detenuti nel suo portafoglio siano venduti sulla base di una strategia – possibilmente di lungo periodo – coordinata con il SEBC”⁶⁰.

Tuttavia, appare indubbio che la preoccupazione per il futuro, per il lungo periodo, e dunque in definitiva per chi verrà dopo è ciò che anima la determinazione del giudice costituzionale tedesco nel voler sottoporre a severo scrutinio decisioni di politica monetaria senza precedenti per natura ed entità, che incideranno in modo marcato su generazioni che oggi non possono esprimersi, perché non ancora giunte all'età per votare o addirittura non ancora nate (ferma restando l'impossibilità, anche per i contemporanei, di votare, ma anche di ottenere in alternativa rimedi giurisdizionali effettivi nei confronti delle decisioni di politica monetaria, come richiamato poco sopra).

Paradossalmente, come ricorda Rothbard in uno dei lavori più importanti di critica serata al *central banking*, l'esistenza di queste istituzioni viene ufficialmente giustificata con l'esigenza di sottrarre le decisioni di politica monetaria alle pressioni di breve termine cui sono soggetti i politici per via degli stretti cicli elettorali⁶¹. Su questa stessa lunghezza d'onda, è

⁵⁷ BvG, ord. 14 gennaio 2014, 2 BvR 2728/13; CGUE, sent. 16 June 2015, C-62-14; BvG, ord. 18 luglio 2017, 2 BvR 859/15; CGUE, sent. 11 dicembre 2018, C-493/17; BvG, sent. 5 maggio 2020, 2 BvR 859/15.

⁵⁸ 2 BvR 859/15, cit..

⁵⁹ Cfr. R. DE CARIA, *I parlamenti e il governo dell'economia. La crescente delega agli organi tecnici e i problemi della (limitata) supplenza delle corti*, in *Analisi giuridica dell'economia*, vol. 17, n. 2, 2018, 311. Anche un'affermazione così apparentemente dirompente come quella del possibile carattere *ultra vires* del PSPP è stata neutralizzata con il voto favorevole del Parlamento tedesco, avvenuto il 2 luglio 2020.

⁶⁰ § 235, ultima frase; la traduzione è mia.

⁶¹ M.N. ROTHBARD, *The Case Against the FED*, Auburn, Ludwig von Mises Institute, 2007 (1994), p. 8. Rothbard riporta in senso critico questo passaggio di un articolo di Greenspan: “*The Fed's lack of accountability, Greenspan added, is a small price to pay to avoid “putting the conduct of monetary policy under the close influence of politicians subject to short-term election cycle pressure”* (New York Times, 14 ottobre 1993)”. Secondo la prospettiva di Greenspan, criticata da Rothbard, “*The Federal Reserve, on the other hand, guided by monetary experts*

stato scritto che, rispetto all'indebitamento, l'inflazione favorisce le future generazioni e sfavorisce quella attuale: "*financing a budget deficit by substituting non-interest-bearing debt (money) for interest-bearing debt (bonds) does not eliminate the burden of the debt; it largely shifts the main burden from future generations to the present generation*"⁶².

Per certi versi, lo stesso Mises rileva l'indiscutibile vantaggio dell'inflazione per i debitori⁶³, pertanto se ne può ricavare che le generazioni più giovani, in quanto fortemente indebitate, traggono un parziale beneficio da una dinamica inflattiva⁶⁴. Tuttavia, per le generazioni future il discorso è diverso, e in generale gli svantaggi dell'inflazione per le nuove generazioni appaiono comunque di gran lunga superiori ai vantaggi. Infatti, come è stato scritto da una prospettiva di filosofia morale prima ancora che economica (discipline non a caso originariamente congiunte⁶⁵), "*Inflation thereby encourages a mentality of immediate gratification that is plainly at variance with the discipline and eternal perspective required to exercise principles of biblical stewardship—such as long-term investment for the benefit of future generations*"⁶⁶.

Del resto, nella teoria monetaria austriaca, coloro che hanno accesso per ultimi al denaro inflazionato sono coloro che vengono impoveriti, a vantaggio di chi invece vi ha accesso per primo⁶⁷: e chi arriva per ultimo, per definizione, se non chi ancora non c'è? In altri termini,

independent of the public's lust for inflation, stands ready at all times to promote the long-run public interest by manning the battlements in an eternal fight against the Gorgon of inflation. The public, in short, is in desperate need of absolute control of money by the Federal Reserve to save it from itself and its short-term lusts and temptations".

⁶² M. LABONTE, G.E. MAKINEN, *The National Debt*, cit., p. 5. Il ragionamento è questo: "*Inflation (taxation) [...] crowds out private spending, some of which may be spending on capital goods. The majority of that spending, however, is likely to be on current consumption. Because it is, the burden of these additional government expenditures [...] are almost exclusively borne by the current generation. The private capital stock inherited by future generations is unlikely to be diminished and, hence, they will not suffer much of a decrease in their standard of living*" (pp. 4-5).

⁶³ L. VON MISES, *Omnipotent Government*, op. loc. cit..

⁶⁴ Così scriveva G. BOGNETTI: "Alla lunga l'accumularsi del debito pubblico diverrebbe con ogni probabilità un peso insostenibile per la società e, per l'economia nazionale. Per far fronte agli interessi da pagarsi ai titolari di BOT e CCT occorrerebbe effettuare prelievi tributari crescenti sulle retribuzioni dei lavoratori, e cioè, in pratica, sulle entrate della nuova generazione. I giovani ad un certo punto potrebbero ribellarsi a questi imponenti riciclaggi a vantaggio della generazione anziana; e con l'arma del voto potrebbero indurre lo Stato a liberarsi di quel peso in uno dei due modi facilmente utilizzabili allo scopo: ricorrendo ad una inflazione selvaggia che annulli di fatto la portata economica del debito, ovvero annullando anche formalmente per legge il debito stesso, mediante operazioni di 'consolidamento'" (1992), intervento al convegno *Nuove regole per i conti pubblici: la riforma dell'art. 81 della Costituzione*, disponibile su <https://www.ccdc.it/documento/nuove-regole-per-i-conti-pubblici-la-riforma-dell-art-81-della-costituzione-4/>, consultato il 9 marzo 2021.

⁶⁵ Il vero capolavoro di A. SMITH si può in effetti considerare la *Teoria dei sentimenti morali* (1759).

⁶⁶ T. WOODS, *Money and morality: The Christian moral Tradition and the best monetary regime*, in *Religion & Liberty*, vol. 13, n. 5, September and October 2003, 9, 10 (il passo è riportato tra gli altri da J.G. HÜLSMANN, *The Ethics of Money Production*, Ludwig von Mises Institute, Auburn, 2008, 186). Woods cita L. VON MISES, *Economic Freedom*, cit., cap. 18, *Inflation and You*: "*The effect of such an experience is especially strong among the youth. They learn to live in the present and scorn those who try to teach them "old-fashioned" morality and thrift*". Woods amplia ulteriormente il ragionamento, rilevando come l'inflazione comporti un danno che va oltre gli attuali giovani, coinvolgendo più in generale anche le future generazioni; cfr. anche E. KRECKÉ, *The Future of Public Debt*, GIS Report, 21 luglio 2020, disponibile su <https://www.gisreportonline.com/the-future-of-public-debt,economy,3250-report.html>, consultato il 9 marzo 2021.

⁶⁷ L. VON MISES, *The Theory*, cit., cfr. ad es., a p. 241: "*there are those who gain by inflation and those who lose by it. The sooner anybody is in a position to adjust his money income to its new value, the more favorable will the process be for him*".

l'inflazione riduce il potere d'acquisto, che è ciò che realmente sta a cuore alle persone⁶⁸, e pertanto fa sì che la ricchezza che si tramanda alle generazioni successive venga erosa, anche a prescindere dalla presenza o meno di imposte di successione. Il mero scorrere del tempo si accompagna infatti ad una progressiva perdita di ricchezza, contro la quale riuscire a difendersi non è affatto scontato⁶⁹.

In definitiva, impedire di finanziare monetariamente, ovvero tramite inflazione, il debito pubblico ha una grande valenza protettiva nei confronti delle generazioni che oggi non possono ancora esprimersi, proteggendole da un surrettizio e costante trasferimento di ricchezza da parte dei loro genitori a favore dell'apparato statale e del sistema bancario. Da questa prospettiva, le decisioni di politica non convenzionale della Banca Centrale Europea (così come delle omologhe britannica e statunitense), in risposta alla crisi dei debiti pubblici e ora alla pandemia da Covid-19, che a diversi soggetti, incluso il giudice costituzionale tedesco, sono sembrate porsi in forte tensione con il divieto in questione, appaiono profondamente problematiche. Purtroppo, ed è questo il problema più rilevante, le conseguenze si potranno apprezzare appieno soltanto dopo molto tempo, quando appunto le future generazioni saranno divenute adulte, a troppi anni di distanza da quando le decisioni di questi anni che le hanno determinate furono adottate. Di fronte a ciò, il diritto non sembra davvero offrire rimedi sufficientemente efficaci.

4. Conclusione: per una lettura del principio di solidarietà tra generazioni come vincolo forte alle politiche economiche e monetarie

La riflessione condotta nelle pagine precedenti ha prodotto alcune conclusioni molto nette. In primo luogo, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale italiana (non ancora, invece, da quella della Corte di Giustizia dell'Ue, nonostante l'esplicito riconoscimento nel diritto primario) si ricava un'interpretazione del principio di solidarietà intergenerazionale molto promettente. Si tratta di un principio che si può estendere ben oltre la materia ambientale ed assume rilevanza nel campo della politica economica in senso lato. Si possono infatti ricavare già nel diritto esistente indicazioni molto precise che impongono al legislatore e ai pubblici decisori nel complesso di consegnare alle future generazioni non solo un ambiente sano, ma anche dei conti pubblici altrettanto in salute e protetti. Decisioni di spesa, anche laddove volte al perseguimento di diritti di carattere sociale, e anche laddove si siano concretate nella cristallizzazione di diritti acquisiti, possono dunque dover fare i conti con esigenze di riduzione del debito che la generazione attuale lascerà in eredità a quella successiva, con le quali dunque dovranno essere bilanciate.

⁶⁸ Cfr. L. VON MISES, *Human Action. A Treatise on Economics. The Scholar's Edition*, Ludwig von Mises Institute, Auburn, 1998 (1949) "The services money renders are conditioned by the height of its purchasing power. Nobody wants to have in his cash holding a definite number of pieces of money or a definite weight of money; he wants to keep a cash holding of a definite amount of purchasing power", 418. Cfr. Anche M.N. ROTHBARD, *Man, Economy, and State*, in *Man, Economy, and State*, cit., (1993, edizione rivista), cap. 11, *Money and Its Purchasing Power*, 755 ss..

⁶⁹ Cfr. L. VON MISES, *Economic Freedom*, cit., cap. 18, *Inflation and You*, par. *Hedging Against Inflation*.

Chiaramente, non si tratta di un percorso lineare, come dimostra la tendenza europea alla progressiva mutualizzazione dei debiti pubblici, che contraddice sul piano logico-concettuale il principio di solidarietà intergenerazionale. Ma gli spunti ricavabili dalla giurisprudenza costituzionale italiana denotano una presa di coscienza dirompente per una certa linea di pensiero incline a fare della spesa pubblica, e del conseguente indebitamento necessario a finanziarla, una variabile indipendente, o meglio dipendente solo dalle necessità, ma non modificabile in funzione delle disponibilità⁷⁰, con la conseguenza troppo spesso rimasta inespressa che, là dove le disponibilità non fossero sufficienti, si poneva il debito a carico delle nuove generazioni.

Più complessa è l'applicazione del principio di solidarietà tra generazioni al contesto delle politiche monetarie, come presidio contro l'inflazione – che ho sostenuto comportare a ben vedere un danno netto per le nuove generazioni – e in particolare contro i tentativi di aggiramento del divieto di monetizzazione del debito pubblico. Tuttavia, appaiono esserci forti argomenti per ritenere che, tra le politiche pubbliche che devono tener conto dei riflessi sulle nuove generazioni, debbano rientrare anche le politiche monetarie.

Chiaramente, tanto per le politiche che incidono sull'indebitamento, quanto ancor più per la politica monetaria, si pone il ricordato problema della *countermajoritarian difficulty*. I vincoli costituzionali all'indebitamento in senso lato si qualificano in effetti come un classico esempio di *Peter sober* che si lega le mani là dove dovesse ritrovarsi ad essere *drunk*⁷¹, e la tutela così garantita si proietta, oltre che su sé stesso, sui suoi figli e nipoti.

La proiezione sulle nuove generazioni fa acquisire a tale problema una dimensione nuova: il limite alla generazione attuale nella sua "libertà" di compiere scelte anche dannose trova un'obiezione forte nella vocazione di jeffersoniana memoria alla libertà di ogni generazione di autodeterminarsi appieno sul piano politico, senza essere contenuta all'interno di vincoli predeterminati dalla precedente, non importa quanto benintenzionati essi siano. Là dove, però, le scelte politiche di una generazione non abbiano conseguenze soltanto su di essa, che

⁷⁰ Cfr. AA.VV., *Si è passata la misura*, disponibile su Menabò di Etica ed Economia, 7 ottobre 2011, <https://www.eticaeconomia.it/si-e-passata-la-misura/>, consultato il 9 marzo 2021; AA.VV., *Nobel laureates and leading economists oppose constitutional balanced budget amendment*, disponibile sul sito dell'Economic Policy Institute, 16 marzo 2016, <https://www.epi.org/publication/economist-statement-constitutional-balanced-budget-amendment/>, consultato il 9 marzo 2021.

In generale sul tema del rapporto tra tutela dei diritti e disponibilità finanziarie, v. tra i molti: I. BANTEKAS e C. LUMINA (a cura di), *Sovereign Debt & Human Rights*, Oxford, OUP, 2018; F. SAITTO, *Costituzione finanziaria ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo «stato fiscale» allo «stato debitore»*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017; F. LOSURDO, *Lo stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2016; B. BRANCATI, *Decidere sulla crisi: le corti e l'allocatione delle risorse in tempi di austerità*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2015; L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2015, 136 ss.; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2013; I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Aracne, Roma, 2012; G. BOGNETTI, *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi)*, in 13(3) *Nomos* 17 (2008); C. PINELLI, *Diritti costituzionalmente condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1994, 548 ss..

⁷¹ L'impiego della dicotomia nel contesto degli studi costituzionali si deve a S. HOLMES, *Passions and Constraint: On the Theory of Liberal Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1995, 135.

le ha compiute⁷², ma si riverberino sui posteri, allora i vincoli al potenziale *Peter drunk* appaiono maggiormente giustificati.

Come detto, il discorso è ancor più complesso per le politiche monetarie, dove la sottrazione a *Peter drunk* della capacità di decidere è apparentemente sancita in modo ancor più netto, almeno programmaticamente, ma dove poi le concrete decisioni assunte dalle autorità bancarie centrali sembrerebbero richiedere un intervento ancor più pervasivo a tutela del potere d'acquisto dei figli e nipoti di *Peter*. Senonché, sarebbe probabilmente una strada illusoria da percorrere, perché finirebbe inevitabilmente con l'isolare ancor più le burocrazie decidenti, sacrificando ancor di più, se possibile, le esigenze di legittimazione democratica di tali decisioni, o quanto meno, o in alternativa, di scrutinio giurisdizionale. Pertanto, con riguardo alle politiche monetarie un'attuazione vera del principio di solidarietà intergenerazionale sembra poter passare soltanto, vista la debolezza dei rimedi attuali, da un'apertura alle prospettive di denazionalizzazione del denaro⁷³, eventualmente anche alla luce delle prospettive di novità potenzialmente radicale portate dalle criptovalute⁷⁴.

Ciò, nella prospettiva di un recupero del lungo periodo, ovvero di una tutela piena, grazie agli strumenti del diritto, delle nuove generazioni. Non potrebbero quindi esserci, per chiudere il ragionamento condotto in queste pagine, parole più appropriate di quelle, attualissime, che Mises scrisse nella prefazione alla seconda edizione della sua *Theory of Money and Credit*, e che sono riecheggiate dal suo allievo Rothbard nella frase posta qui in esergo: "*None of the arguments that economics advances against the inflationist and expansionist doctrine is likely to impress demagogues. For the demagogue does not bother about the remoter consequences of his policies. He chooses inflation and credit expansion although he knows that the boom they create is short-lived and must inevitably end in a slump. He may even boast of his neglect of the long-run effects. In the long run, he repeats, we are all dead; it is only the short run that counts. But the question is, how long will the short run last? It seems that statesmen and politicians have considerably overrated the duration of the short run. The correct diagnosis of the present state of affairs is this: We have outlived the short run and have now to face the long-run consequences that political parties have refused to take into account*"⁷⁵.

⁷² Resta fermo che, secondo una prospettiva di individualismo metodologico, evidentemente neppure le "generazioni" esistono, e sarebbe più corretto valutare la posizione dei singoli rispetto alle politiche pubbliche.

⁷³ F. VON HAYEK, *The Denationalisation of Money*, Londra, Institute of Economic Affairs, 1976.

⁷⁴ Cfr. R. DE CARIA, *Blockchain and Sovereignty*, in O. POLLICINO E G. DE GREGORIO, *Blockchain and Public Law. Global Challenges in the Era of Decentralisation*, Cheltenham, Elgar, in corso di pubblicazione 2021.

⁷⁵ L. VON MISES, *The Theory*, cit., 18.