

# IL DEBITO SOVRANO DEGLI STATI E DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI NEL PRISMA DELLA SOSTENIBILITÀ.

Carla Piffer\* – Daniele Porena\* – Nicolò Basigli\*

**Abstract (It):** l'articolo mira ad illustrare come il principio di sostenibilità, nella sua proiezione socioeconomica ed intergenerazionale, interessi anche il campo del debito sovrano degli Stati. Nello specifico si analizza la sostenibilità del debito pubblico in relazione al sistema di previdenza pensionistica e si illustrano quali sono le variabili che incidono, in Italia, sulla sua insostenibilità, auspicando un tempestivo ripensamento del sistema.

**Abstract (En):** the article aims to illustrate how the principle of sustainability, in its social-economic and intergenerational meaning, also affects the field of sovereign debt of states. Specifically, the sustainability of the public debt in relation to the pension system is analyzed and the variables that affect its unsustainability, in Italy, are illustrated, hoping for a timely rethinking of the system.

**SOMMARIO:** 1. Sostenibilità: brevi considerazioni introduttive. 2. La progressiva costituzionalizzazione del principio di sostenibilità del debito pubblico. Alcune soluzioni a confronto. 3. La sostenibilità del debito pubblico in relazione al sistema previdenziale pensionistico: analisi degli elementi influenti sulla sostenibilità.

## 1. Sostenibilità: brevi considerazioni introduttive.

Partendo dall'ipotesi che "Um mundo globalizado pressupõe novas relações de interdependência, novas necessidades, problemas e desafios igualmente novos"<sup>1</sup>, si sono, instancabilmente, cercati gli strumenti per rispondere e dare una efficace soluzione alle domande che sorgono oggi sul tema.

---

1\* Carla Piffer, autrice del primo paragrafo, è professoressa (professor titular) di Diritto delle Migrazioni Transnazionali presso l'Universidade do Vale do Itajai/SC (Brasile). Questo lavoro è stato realizzato con l'ausilio della "Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior" – Brasile (CAPES) – con il sostegno del "Programa de Excelência Acadêmica" - PROEX

\* Daniele Porena, autore del secondo paragrafo, è professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Perugia.

\* Nicolò Basigli, autore del terzo paragrafo, è professore di Diritto Transnazionale presso l'Universidade do Vale do Itajai/SC (Brasile).

"Un mondo globalizzato presuppone nuove relazioni d'interdipendenza, nuove necessità, problemi e sfide ugualmente nuove" trad. ad opera dell'autore, M. OLIVIERO-P.M. CRUZ, *Reflexões sobre o Direito Transnacional*. Rivista *NEJ - Eletrônica*, Vol. 17 - n. 1 - p. 18-28 / gen-apr 2012. p. 27. Disponibile al sito: [www.univali.br/periodicos](http://www.univali.br/periodicos) Accesso: 31 ott. 2019.

Santos<sup>2</sup>, enfatizzando il suo pensiero pessimista a riguardo degli effetti della globalizzazione, arriva ad una conclusione che presenta una visione prognostica positiva, risultato dall'esercizio dialettico, cercando in tal modo di trovare nelle contraddizioni irreversibili della società attuale la possibilità di superamento delle stesse. Questa ricerca sfrenata di risposte fa sì che, molte volte, non sia possibile comprendere il fenomeno *ab origine*, e la sua non conoscenza, certamente, indebolisce le possibilità di successo di tale impresa. Sembra, infatti, che si sia verificato una sorta di fenomeno che rende tutto liquido, inclusa, la dialettica aristotelica<sup>3</sup>.

Relativamente alla sostenibilità, avere cognizione della sua origine e del suo fondamento è imprescindibile quando si parla, inizialmente, di preservazione del pianeta per le presenti e future generazioni.

In modo innovativo, all'inizio del Secolo XIX, Humboldt allertava che "*o homem não pode agir sobre a natureza e não pode apropriar-se de nenhuma de suas forças para uso próprio se ele não conhecer as leis naturais*", dando un consiglio, assai avanguardista, che invitava all'esplorazione della natura secondo un metodo scientifico e razionale, come si fa, di fatto, oggi con la necessità di studi e di piani d'impatto ambientale. Lo stesso ha anche vaticinato che l'umanità aveva il potere di distruggere l'ambiente naturale, e le conseguenze, alle volte, sarebbero state catastrofiche. Questa preoccupazione di humboldtiana memoria, è oggi la preoccupazione che si ha a livello globale per quanto riguarda la preservazione della natura<sup>4</sup>.

Da queste riflessioni che riguardano la protezione dell'ambiente mondiale, anche se, vi è da dire, tali pensieri si sono sviluppati con una prospettiva votata più verso la dimensione economica che non quella della sostenibilità, si ha un punto di partenza per il concetto di ecosviluppo, figlio della riflessione globale contenuta nel report denominato "Dilemmi dell'Umanità", redatto nel 1970, meglio conosciuto come "Report del Club di Roma" o "Rapporto Meadows", pubblicato del 1972, in forma di libro intitolato "Limiti della Crescita"<sup>5</sup>, il quale ha causato un risveglio dell'interesse sul tema e ha portato alla prima Conferenza Mondiale sull'ambiente, realizzata dall'ONU, nel 1972, a Stoccolma in Svezia<sup>6</sup>.

2 M. SANTOS, *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 18ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2009, p. 17-20.

3 W.V. JAEGER, *Aristóteles. Bases para la Historia de su Desarrollo Intelectual*. Traduzione di José Gaos, Messico, Fondo de Cultura Económica, 1946.

4 "L'uomo non può agire sulla natura e non può appropriarsi di nessuna delle sue forze per farne un uso personale se prima non conosce le leggi naturali", trad. ad opera dell'autore, A. WULF, *A invenção da natureza: a vida e as descobertas de Alexander Von Humboldt*. Titolo originale: *The invention of nature*. Traduzione di Renato Marques. 1 ed. São Paulo: Planeta, 2016, p. 125-126.

5 Si annovera anche l'opera "*The Limits to Growth*", data la diversità dei temi dibattuti al suo interno, la quale ha concesso importanti sussidi per la creazione della prima Commissione Mondiale sull'Ambiente e lo Sviluppo (CMMAD), nel 1983, i cui lavori itineranti realizzati in varie parti del mondo, troveranno sbocco solo più tardi nel Rapporto Brundtland e nella dimensione della Sostenibilità.

6 D.H. MEADOWS-D.L. MEADOWS-J. RANDERS-W.W. BEHRENS III, *The Limits to Growth: A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*. New York: Universe Books, 1972, p. 121.

La nascita del termine sostenibilità, si è originato nell'anno 1987, a partire dalla pubblicazione del rapporto Brundtland elaborato dalla Commissione Mondiale sull'Ambiente, documento denominato: *"Our Common Future"*<sup>7</sup>, il quale trattava di una concezione innovativa in ambito di sostenibilità, menzionando lo sviluppo sostenibile, il cui approccio mirava a conciliare lo sviluppo economico con la protezione ambientale, che avrebbe portato ad un traguardo importante verso la sostenibilità del pianeta.

Nonostante il rapporto Brundtland del 1987 sia certamente ispirato da questi precedenti storici, come ben spiegano Cruz e Bodnar<sup>8</sup>, un concetto più completo di sostenibilità è stato costruito nel corso del tempo: a partire dal 2002, nella conferenza Rio+10, realizzata a Johannesburg, il concetto venne consacrato nella prospettiva ambientale, sociale ed economica, con l'intesa che qualunque progetto di sviluppo futuro avrebbe dovuto contemplare la dimensione ambientale, sociale ed economica dell'ambiente, con la finalità di mantenere il pianeta in uno stato di salute buono ed equilibrato.

Si tratta, pertanto, di un tema dal contenuto rilevante per il futuro dell'umanità, in quanto esistono delle potenziali minacce che possono compromettere la sostenibilità andando a coinvolgere, isolatamente o congiuntamente, le tre dimensioni precedentemente citate.

Continuando nel ragionamento, esso acquista sempre più vigore con l'avanzare del tempo: la costruzione concettuale della sostenibilità in termini multidimensionali, infatti, è stata segnata da importanti eventi storici che sono stati assai significativi per l'instaurazione dei principi fondanti e della cornice di base della sostenibilità ambientale, eventi che si sono verificati in ambito inter e transnazionale. Tra tali eventi, non si può dimenticare, principalmente nel contesto socio-economico-ambientale, l'importanza del Club di Roma, fondato nel 1968, su iniziativa dell'economista ed impresario italiano Aurelio Peccei, per discutere a riguardo del controllo della crescita demografica, del controllo della crescita industriale, dell'insufficienza dei mezzi di produzione e dell'esaurimento delle risorse naturali per soddisfare il fabbisogno mondiale. Su tali tematiche, non essendo i fondatori esperti in materia ambientale, si sono concentrati anche altri ricercatori per discutere in maniera interdisciplinare su temi connessi alla politica, economia internazionale e sviluppo sostenibile<sup>9</sup>.

E' facile notare che il concetto di sostenibilità non è nato già confezionato, come un essere vivente già completo in tutte le sue parti e complessità strutturali o come una

---

<sup>7</sup> Il riferimento è al documento dal titolo *"Our Common Future"* adottato il 20 marzo del 1987 dalla World Commission on Environment and Development presieduta da Gro Harlem Brundtland.

<sup>8</sup> P.M. CRUZ-Z. BODNAR, *Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade*. Itajaí: Univali, 2012. p. 110.

<sup>9</sup> D.H. MEADOWS-D.L. MEADOWS-J. RANDERS- W.W. BEHRENS III, *The Limits to Growth: A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*. New York, Universe Books, 1972, p. 09.

opera già fatta. Questa costruzione è stata cesellata nel tempo e nello spazio, per mano di uomini provenienti dalle più varie formazioni accademiche, persone scientificamente ispirate nel corso della storia dell'umanità.

Per la maggior parte degli studiosi parlare di sostenibilità significa abbracciare unicamente la questione relazionata all'ambiente. Alle volte quando accade ciò, conformemente a come già detto, il suo significato originale è oriundo dall'ecologia/biologia. Invece, la sostenibilità, nella sua concezione moderna, va al di là della sua dimensione ambientale, presentando, al di là di questa accezione "tradizionale" altre due dimensioni: l'economica e la sociale. Queste tre dimensioni formano quello che viene denominato "treppiedi" della sostenibilità.

Sotto l'aspetto ambientale, tale dimensione coinvolge tutti gli interventi a favore dell'utilizzo delle risorse naturali (suolo, acqua, etc.) in maniera prudente, indicando, così "a importância de precaver as formas de ocupação em determinadas áreas suscetíveis a modificações provocando riscos diversos ao ambiente e à vida em um sentido amplo"<sup>10</sup>.

La dimensione economica della Sostenibilità si riferisce all'equilibrio economico e consiste essenzialmente nel "resolver o desafio de aumentar a geração de riqueza, de forma ambientalmente sustentável, e em encontrar os mecanismos para uma distribuição mais justa e homogênea"<sup>11</sup>.

Per il presente studio, di somma importanza è il pensiero di Almeida<sup>12</sup>, per il quale l'idea della sostenibilità è collegata con la nozione di reddito che, per Almeida, è la cifra massima che una società può consumare in un anno congiuntamente alla possibilità di consumare lo stesso importo nell'anno seguente lasciando, quindi, intatta la capacità di produrre e consumare. La capacità di produrre, a sua volta, è rapportata all'idea di capitale, normalmente associato a ciò che è dall'uomo creato e costruito, che, in verità, dipende da altre due forme di capitale: quello naturale e quello sociale.

La dimensione sociale, a sua volta, cerca "uma maior equidade na distribuição do "ter" e da "renda", de modo a melhorar substancialmente os direitos e as condições

---

10 "L'importanza di prendere precauzioni a riguardo dei modi di utilizzo [delle risorse] in determinate aree suscettibili di modifiche provocando così rischi diversificati all'ambiente e alla vita in senso ampio", Trad. ad opera dell'autore, A.S. SILVA-J.G. SOUZA-A.C. LEAL, *A sustentabilidade e suas dimensões como fundamento da qualidade de vida*, *Geotopos: Revista Geografia em Atos*, Presidente Prudente, v. 1, n. 12, p. 22-42, giu. 2012. Disponibile al sito: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/geografiaematos/article/view/1724/sergiosilva>. Accesso: 25 feb. 2023. p. 31.

11 "Risolvere la sfida di aumentare il gettito della ricchezza, in maniera ambientalmente sostenibile, e di trovare i meccanismi che permettano una distribuzione più giusta ed omogenea", trad. ad opera dell'autore, G. REAL FERRER, *Calidad de vida, medio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía ¿Construimos juntos el futuro?* Rivista *NEJ - Eletrônica*, Vol. 17 - n. 3 - p. 305-326 / set-dic 2012 Disponibile al sito: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4202/2413> Accesso: 28 mar. 2023, p. 321.

12 F. ALMEIDA, *Desenvolvimento sustentável. 2012 – 2050: visão, rumos e contradições*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 148.

de amplas massas de população e a reduzir a distância entre padrões de vida de abastados e não abastados”<sup>13</sup>. A fronte di tutto ciò, tra i criteri per la conquista della dimensione sociale, Sachs<sup>14</sup> annovera: il raggiungimento di un ragionevole livello di omogeneità sociale; la distribuzione equa del reddito; l’impiego lavorativo a tempo indeterminato, una qualità di vita decente e l’uguaglianza nell’accesso alle risorse e ai servizi sociali.

Mantenendo questa direzione, si verifica che la dimensione sociale sviluppa in senso positivo la qualità di vita delle persone, soprattutto in relazione ai diritti fondamentali come: la salute, il lavoro, l’educazione e il tempo libero tra le altre cose. A seguito dell’analisi concettuale – fatta in maniera individuale – delle tre dimensioni della sostenibilità, in ciò che interessa l’approccio qui articolato, è possibile unirsi al pensiero del professore Freitas<sup>15</sup>, il quale illustra il concetto completo e sistematico di sostenibilità, che è determinato da un principio costituzionale, con efficacia diretta e immediata, ed è in capo allo Stato e alla società l’effettivizzazione in maniera solidaria del diritto al benessere nello sviluppo materiale ed immateriale, socialmente inclusivo, duraturo e equanime, ambientalmente pulito, innovatore, etico ed efficiente, in una idea di protezione in modo preventivo e cautelare, nel presente e nel futuro.

Stando poi a quanto dicono Cruz e Real Ferrer, “[...] pelo menos desde a Cúpula de Johannesburgo fala-se com toda clareza das três dimensões da sustentabilidade: a social, a ambiental e a econômica”<sup>16</sup>. A seguito di ciò si è avuto un avanzamento significativo relazionato all’ampiezza e alla multidimensionalità della sostenibilità, rispetto al periodo anteriore dove, invece, la sostenibilità era pensata essenzialmente nelle questioni relazionate all’ambiente e alla natura.

In questo contesto, vale la pena evidenziare che nell’Agenda 2030, così come risulta dalla Conferenza realizzata nel 2015, già nel preambolo<sup>17</sup> si evince

---

13 “Una maggiore equità nella distribuzione dell’ “avere” e del “reddito”, di modo che possa migliorare sostanzialmente i diritti e le condizioni di ampie masse della popolazione e ridurre la distanza tra gli standard di vita dei ricchi e dei non ricchi”, trad. ad opera dell’autore, I. SACHS, *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo: Studio Nobel - Fundap. 1993, p. 25.

14 I. SACHS, *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p. 85.

15 J. FREITAS, *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fórum, 2012, p. 54.

16 “A cominciare dal congresso di Johannesburg si parla con assoluta chiarezza delle tre dimensioni della sostenibilità: la sociale, l’ambientale e l’economica”, trad. ad opera dell’autore, P.M. CRUZ-G. REAL FERRER, *Direito, sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos*. In: A. SILVEIRA-J.C. ABREU- L.A. COELHO, *Sustentabilidade tecnológica: o papel das tecnologias digitais na promoção do desenvolvimento sustentável*. Braga/Portogallo: Pensamento Sábio, 2020, p. 09.

17 Preambolo: “[...] Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas que estamos anunciando hoje demonstram a escala e a ambição desta nova Agenda universal. Eles se constroem sobre o legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e concluirão o que estes não conseguiram alcançar. Eles buscam concretizar os direitos humanos de todos e alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas. Eles são integrados e indivisíveis, e equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social

l'importanza dell'equilibrio tra le tre dimensioni per il raggiungimento degli obiettivi e delle mete proposte per uno sviluppo sostenibile.

E' chiarificante quanto affermato da Bermejo<sup>18</sup>, il quale spiega che essendo un concetto tridimensionale, quello della sostenibilità, tale caratteristica è utilizzata, come si è visto, come una barriera di difesa dello *status quo*, rivendicando pertanto la necessità di prendere in considerazione tutti gli aspetti rilevanti delle dimensioni: sociale, economica ed anche ambientale. Dall'altra parte, invece, si vogliono limitare le dimensioni in compartimenti a tenuta stagna, ma è impossibile separare la dimensione sociale ed economica una volta che anche l'economia ambientale diventa una scienza sociale. E non si riesce a capire la dimensione ambientale, ossia la protezione dell'ambiente naturale, separata dal fattore economico e sociale che si stanno, anch'essi, a mano a mano deteriorando.

A seguito di questa idea, è possibile indicare alcuni elementi indispensabili che compongono il concetto operativo di sostenibilità intergenerazionale adottato in questa ricerca, i quali sono: (i) che le varie dimensioni sviluppano una intima relazione di interdipendenza, senza nessuna predominanza di una sulle altre; (ii) che si esige efficienza nella gestione dell'utilizzo delle risorse necessarie ed indispensabili per la realizzazione delle dimensioni; (iii) che richiede una postura etica ferma di coloro che sono coinvolti – agenti sia pubblici che privati – nell'osservazione del fenomeno; (iv) che è connaturata con due principi irrinunciabili: uno, quello della prevenzione con lo scopo di evitare danni certi; (v) due, quello di precauzione, consistente nel dovere di evitare danni altamente probabili; (vi) sotto l'egida di una clausola solidaria e vincolante con le presenti e future generazioni (intergenerazionale); (vii) per quanto riguarda la responsabilità dell'Ente Statale e di tutta la società con l'effettività di questo principio vettore<sup>19</sup>.

## **2. La progressiva costituzionalizzazione del principio di sostenibilità del debito pubblico. Alcune soluzioni a confronto.**

Nel 1987, con il noto rapporto Brundtland, citato anteriormente, faceva la propria comparsa il principio dello sviluppo sostenibile.

Le preoccupazioni alla base della prima enunciazione del principio si concentrarono dapprima, essenzialmente, intorno alle dinamiche che regolano i rapporti tra uomo e ambiente.

---

e a ambiental. [...]”. Nazioni Unite Brasile. Agenda 2030. Disponibile al sito: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Accesso: 22 feb. 2022.

18R. BERMEJO, *La gran transición hacia la sostenibilidad*. Madrid: Catarata, 2005. p. 40.

19 Testo adattato da C. PIFFER-B.A. ALVES, *Experiências de governança da sustentabilidade ambiental nacional e transnacional a cargo dos tribunais de contas*. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica dell' UNIVALI, Itajaí, Brasile v.15, n.1, 1° quadrimestre 2020. Disponibile al sito: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica). Accesso: 01 mar. 2023, p. 85.

Da qui la definizione offerta nel documento “*Our common future*”<sup>20</sup> – e che, tutt’ora, resiste nella sua struttura essenziale – secondo cui lo sviluppo sarebbe sostenibile nella misura in cui consenta alle generazioni presenti di soddisfare le loro necessità senza, con ciò, compromettere la soddisfazione di analoghi bisogni in capo alle generazioni future.

Pur gemmato nell’ambito della riflessione teorica sviluppata intorno ai principi chiamati a ispirare le regole di protezione ambientale, il concetto in esame ha poi nel tempo mostrato una vitalità e, soprattutto, capacità espansive tali da estenderne la portata ad ambiti e latitudini teorico-giuridiche quantomai vaste.

È infatti ormai dato di comune conoscenza quello secondo cui di sostenibilità si parla in senso non più solo ambientale ma, anche, economico e sociale. Addirittura, non è mancato in letteratura chi ha voluto elevare il concetto di sostenibilità al rango di autentico paradigma postmoderno capace di “repubblicanizzare” la globalizzazione<sup>21</sup>. In estrema sintesi, sembra proprio che le generazioni correnti – nate tra le insidie di quella che è stata definita la società del rischio<sup>22</sup> – abbiano preso piena coscienza delle responsabilità che sono chiamate ad assumere nell’ideale relazione intergenerazionale che le lega ai posteri. Sebbene le criticità ambientali rappresentino il terreno elettivo nel quale misurare l’idea di quel giusto risparmio di risorse che ciascuna generazione è chiamata a trasferire alle successive, il tema della sostenibilità si è poi imposto, come detto, anche lungo altri versanti.

In particolare, nell’ambito delle finanze pubbliche, la questione della ripartizione intergenerazionale degli oneri e dei benefici sembra aver ormai assunto una collocazione centrale nel quadro della riflessione teorico-giuridica.

In realtà la questione non è poi così recente. Già nel dialogo tra Madison e Jefferson, all’epoca della Convenzione di Philadelphia<sup>23</sup>, emergeva infatti il nodo politico rappresentato da quella forma di “*taxation without representation*” che

---

20 Come noto, il documento in oggetto rifluisce negli atti conclusivi della Conferenza di Rio de Janeiro del 1992. Sul punto, cfr. S. MARCHISIO, *Gli atti di Rio de Janeiro nel diritto internazionale*, in *Riv. dir. internaz.*, p. 582 ss.; L. PINESCHI, *La Conferenza di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo*, in *Riv. giur. amb.*, 1992, p. 705 ss.; T. TREVES, *Il diritto dell’ambiente a Rio e dopo Rio*, in *Riv. giur. amb.*, 1993, p. 577 ss.; P. SOAVE, *Lo sviluppo sostenibile nella prospettiva dell’Agenda 21. Programma d’azione lanciato alla Conferenza di Rio de Janeiro*, in *Riv. giur. amb.*, 1993, p. 103 ss.

21 Cfr. P.M. CRUZ-Z. BODNAR, *Globalização, Transnacionalidade e sustentabilidade*, Itajaí, Brasile, 2012, p. 41 ss. e, ancora, P.M. CRUZ-Z. BODNAR, *O novo paradigma do direito na pós-modernidade*, in *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, n. 1, 2011.

22 Il riferimento, ovviamente, è all’ormai celebre opera di U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, ed. it. Roma, 2013.

23 Confronto di recente ricordato da R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell’Unione. A proposito della riforma costituzionale sull’equilibrio di bilancio*, in *www.rivistaaic.it*, n. 2/2012. Cfr. anche L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, 2020, p. 91.

l'accumulo eccessivo di debito pubblico finisce per rappresentare a carico delle generazioni venturose<sup>24</sup>.

Le più attente riflessioni sul tema politico, prima ancora che giuridico, rappresentato dal ricorso degli Stati all'indebitamento illustrano oramai da tempo come, nelle forme del debito contratto per sostenere la spesa corrente, a questa scelta sia sotteso un preoccupante profilo di "egoismo intergenerazionale": il ricorso all'indebitamento delle generazioni future si pone infatti come strumento alternativo rispetto alla tassazione di quelle presenti<sup>25</sup>.

Ancora, mentre il debito contratto per investimenti realizzerebbe un'equa ripartizione costi/benefici tra le diverse generazioni (sulle generazioni venturose graverebbero i costi ma anche i benefici, di medio e lungo termine, prodotti dai relativi investimenti), dal debito contratto per fronteggiare la spesa corrente non deriverebbe alcun beneficio in favore delle generazioni future: ad esse competerebbe solo l'ingrato compito di saldare il conto<sup>26</sup>.

Tralasciando una lunga serie di ulteriori riferimenti a riflessioni del passato, basti dunque considerare come il tema abbia radici, in effetti, piuttosto risalenti.

In epoca recente, sembra che la questione della sostenibilità del debito pubblico – da preoccupazione essenzialmente politica – abbia progressivamente assunto i connotati propri delle categorie giuridiche.

In particolare, sconvolti dalle conseguenze della crisi economica degli ultimi anni – che in Europa si è severamente abbattuta sui diversi ordinamenti anche nella forma violenta della crisi dei debiti sovrani – vari Stati hanno affrontato, sul piano della

---

24 Cfr. R. BIFULCO-A. D'ALOIA, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in R. BIFULCO-A. D'ALOIA, *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, XXII, secondo i quali «un debito eccessivo ed incontrollato, nel momento in cui scarica irresponsabilmente oneri economici sulle generazioni successive, sottraendo alla loro discrezionalità decisionale enormi flussi finanziari (in Italia si è arrivati ormai a più di 60 miliardi di euro all'anno come spesa per gli interessi sul debito pubblico), finisce col rappresentare una sorta di tassazione iniqua, perché "without representation" (per usare la celebre formula della Magna Charta), e perché sganciata da qualsiasi presupposto di responsabilità; e così diventa, per quanto possa sembrare paradossale, un pesante ostacolo ad una realizzazione più efficace delle politiche di protezione dei diritti, uno di quegli "ostacoli di ordine economico-sociale" ai quali allude il secondo comma dell'art. 3 della Cost.».

25 Cfr. L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, op. cit., p. 92.

26 Cfr. J.M. BUCHANAN-R.E. WAGNER, *La democrazia in deficit. L'eredità politica di Lord Keynes*, (ed. a cura di D. DA EMPOLI, Roma, 1997), p. 32 ss. «il ricorso al prestito, all'emissione di debiti, deve essere limitato o a quelle situazioni in cui i bisogni di spesa sono concentrati nel tempo, a causa o di circostanze straordinarie come emergenze naturali o disastri, o quelle necessità di spesa, riunite in un unico momento, tipiche di un programma di investimento in conto capitale. (...) Guidato da questo principio di responsabilità fiscale un Governo può, ad esempio, emettere debito pubblico per costruire una strada o un sistema di autostrade, ammesso che tale debito sia restituito durante gli anni in cui si prevede che generi benefici o rendimenti ai cittadini. Considerazioni simili sono alla base della distinzione tra spese correnti e spese in conto capitale che caratterizza i bilanci statali, con l'implicazione che i principi di finanziamento sono diversi a seconda della classe di spesa. Tali norme incorporano la nozione che soltanto la prospettiva di benefici generati in periodi successivi alla spesa rende legittimo porne o dilazionarne i costi».

disciplina costituzionale, la questione della sostenibilità del debito pubblico: ciò, attraverso riferimenti espressi oppure per il tramite di clausole e principi comunque implicitamente riconducibili alla medesima preoccupazione.

Una rapida rassegna di alcune tra le principali soluzioni costituzionali intraprese dai vari ordinamenti sarà utile alla prosecuzione del discorso<sup>27</sup>.

Un disteso riferimento alle tre principali latitudini lungo le quali si esprime il principio di sostenibilità è oggi contenuto nella Costituzione del Belgio. Ed infatti, si legge all'art. 7 *bis*, che «nell'esercizio delle rispettive competenze, lo Stato federale, le comunità e le regioni perseguono gli obiettivi di uno sviluppo sostenibile nelle sue dimensioni sociali, economiche e ambientali, tenendo conto della solidarietà tra le generazioni».

La norma, in questo caso, non contiene un riferimento specifico alla sostenibilità del debito pubblico: tuttavia, sembra che la proiezione del principio lungo la direttrice economica, unitamente al riferimento alla solidarietà intergenerazionale, ben possa considerarsi idonea ad includere il tema della ripartizione dei rapporti debitori tra le diverse generazioni.

Più specifico è invece il riferimento contenuto nell'art. 36 della Costituzione Ungherese.

La predetta norma prevede infatti che «l'Assemblea Nazionale non può approvare una Legge Finanziaria che causerebbe un debito pubblico superiore alla metà del prodotto interno lordo. Fino a quando il debito pubblico supera la metà del prodotto interno lordo, l'Assemblea Nazionale può approvare solo una Legge Finanziaria che contenga l'abbattimento del debito pubblico rispetto al prodotto interno lordo».

La disposizione da ultimo richiamata (salvo le deroghe di seguito previste per i casi emergenziali o di recessione economica) giunge dunque a identificare l'esatto limite al di sotto del quale il debito sovrano è considerato sostenibile.

Altro esempio di normazione costituzionale contenente non già la sola e semplice enunciazione del principio ma la previsione di specifici indicatori economici di sostenibilità è quella contenuta nella *Grundgesetz*.

L'art. 115 della *Grundgesetz*, nel testo che precedeva le più recenti riforme, prevedeva che «l'assunzione di prestiti, così come quella di fidejussioni, o malleverie, o simili garanzie, che possano comportare spese per i successivi anni finanziari, necessitano di un'autorizzazione certa, o accertabile in relazione all'importo, da concedersi con legge federale. Le entrate provenienti da prestiti non possono superare la somma delle spese previste nel bilancio per gli investimenti. Eccezioni

---

27 Sul punto, il presente contributo è tra l'altro debitore nei confronti della indagine condotta da T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *DPCE*, n. 1, 2016 nonché di quella condotta da L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, 2020, pp. 71 e ss.

sono ammissibili solo per eliminare distorsioni dell'equilibrio economico generale (...)».

Tuttavia, a seguito della legge di riforma n. 2248 del 29 luglio 2009, è stato conservato solo il primo periodo della norma mentre, di seguito, è stato aggiunto un secondo comma ai sensi del quale «entrate e uscite, in linea di principio, devono essere bilanciate senza computare come entrate i prestiti. Tale principio s'intende soddisfatto qualora le entrate derivanti da prestiti non superino lo 0,35% del prodotto interno lordo (...)». Ancora, dispone la norma, «in caso di catastrofi naturali o di straordinarie situazioni di emergenza che sfuggano al controllo dello Stato e compromettano in modo rilevante le finanze statali, i predetti limiti di prestito possono essere superati per decisione della maggioranza dei membri del Bundestag. La decisione deve essere collegata a un piano di ammortamento (...)».

Con le più recenti innovazioni la Costituzione tedesca ha dunque superato la c.d. *golden rule* che in precedenza ancorava il ricorso all'indebitamento alle spese per investimenti: è oggi consentito il ricorso all'indebitamento anche in relazione alla spesa corrente purché ciò abbia luogo entro le soglie indicate<sup>28</sup>.

Un richiamo espresso alla sostenibilità del debito pubblico è poi contenuto nell'art. 135 della Costituzione spagnola<sup>29</sup>. Dopo aver precisato che «il volume di debito pubblico di tutte le Pubbliche Amministrazioni in relazione al prodotto interno lordo dello Stato non può superare il valore di riferimento stabilito dal Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea», il quarto comma della disposizione richiamata prevede che «i limiti del disavanzo strutturale e del volume di debito pubblico possono essere superati solo in caso di catastrofi naturali, recessione economica o situazioni di emergenza straordinaria che sfuggano al controllo dello Stato e che pregiudichino seriamente la situazione finanziaria o la sostenibilità economica o sociale dello Stato, dichiarate con voto a maggioranza assoluta dei membri del Congresso dei Deputati»<sup>30</sup>.

---

28 Sugli interventi di riforma adottati in Germania, cfr. R. BIFULCO, *Il pareggio di Bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista Aic*, n. 3/2011; R. PEREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2011; G. DELLE DONNE, *La procedura di bilancio tra equilibri della forma di governo e ricerca della stabilità economica: una ricostruzione comparatistica dell'esperienza francese e tedesca*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2011. Si ricordi, inoltre, quanto sostenuto dalla Corte costituzionale tedesca in ordine alla legittimità dei vincoli introdotti alla decisione di bilancio (BVERFG, 2 BvR 1390/12; 2 BvR 1421/12; 2 BvR 1438/12; 2 BvR 1439/12; 2 BvR 1440/12; 2 BvE 6/12, del 12 settembre 2012): secondo il Bundesverfassungsgericht «il fatto che i parlamenti si autovincolino (...) può essere necessario nell'interesse alla conservazione a lungo termine della capacità di determinazione democratica (...) se è vero che un vincolo di questo genere può anche limitare i margini di manovra nel presente, allo stesso tempo può essere funzionale alla loro preservazione per il futuro».

29 In tema, cfr. R. BIFULCO, *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia alla luce del processo federale europeo*, in R. BIFULCO-O. ROSELLI (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013, p. 142 ss.

Norme costituzionali sulla sostenibilità del complessivo quadro economico-finanziario sono poi contenute, tra le altre, nella Costituzione francese, in quella slovena e in quelle di Polonia, Austria e Finlandia. Al di fuori dell'Unione europea, analoghi riferimenti sono contenuti, tra le altre, nelle Costituzioni di Bolivia, Colombia, Messico, Perù, Serbia, Sudafrica e Venezuela.

In Italia è con la legge costituzionale n. 1 del 2012 che il principio della sostenibilità del debito pubblico ha fatto il proprio ingresso nella Carta<sup>31</sup>.

Secondo quanto disposto all'art. 81 Cost., ult. comma, Cost., il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali, i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le spese e le entrate dei bilanci e la sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge, approvata a maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale. Al secondo comma, la norma dispone invece che il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei propri componenti, al verificarsi di «eventi eccezionali».

In ultimo, il nuovo art. 97 Cost. dispone che le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurino l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

---

30 Sulla riforma introdotta in Spagna, cfr. C. FASONE, *La giustiziabilità della clausola sul pareggio di bilancio in Spagna. Quali indicazioni per il caso italiano?*, in C. DECARO-N. LUPO-G. RIVOSECCHI, *La "manutenzione" della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, Torino, 2012, p. 227 ss., secondo la quale «dal contenuto delle nuove disposizioni emerge chiaramente, comunque, la ragione ultima per cui il legislatore ha deciso per la costituzionalizzazione della clausola, cioè la necessità di un controllo stringente sui bilanci delle autonomie territoriali e in particolare delle Comunità autonome, in coerenza, del resto, con l'indirizzo fornito dalla giurisprudenza costituzionale più recente».

31 Sul punto, si vedano in dottrina, tra gli altri, i contributi di M. BERGO, *Pareggio di bilancio "all'italiana": qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2013; R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, op. cit.; A. BRANCASI, *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio: effetti sui rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali. Il caso italiano*, in *Rivista telematica dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, 2012; P. CANAPARO, *La legge costituzionale n. 1 del 2012: la riforma dell'articolo 81, il pareggio di bilancio ed il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2012; M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della seconda parte della Costituzione: profili di controriforma dell'autonomia regionale e locale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2012; T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Le Regioni*, n. 1, 2014; N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2011, 2012; N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 25.10.2011; D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2012; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2014; G.M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Costituzione e pareggio di bilancio, Il Filangieri*, Quaderno 2011, 2012; C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quad. cost.*, 2012.

I principi costituzionali enunciati negli artt. 81 e 97 Cost. hanno poi trovato svolgimento e diretta attuazione grazie alle disposizioni contenute nella legge n. 243 del 24 dicembre 2012.

In particolare, l'art. 4 della legge da ultimo richiamata, rubricato «sostenibilità del debito pubblico», dopo aver ribadito che «le amministrazioni pubbliche concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito pubblico ai sensi dell'articolo 97, primo comma, della Costituzione», stabilisce che «i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio stabiliscono obiettivi relativi al rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo coerenti con quanto disposto dall'ordinamento dell'Unione europea». Ancora, prevede la norma richiamata, «qualora il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo superi il valore di riferimento definito dall'ordinamento dell'Unione europea, in sede di definizione degli obiettivi di cui all'articolo 3, comma 3, si tiene conto della necessità di garantire una riduzione dell'eccedenza rispetto a tale valore in coerenza con il criterio e la disciplina in materia di fattori rilevanti previsti dal medesimo ordinamento».

Similmente a quanto previsto dalla normazione costituzionale tedesca, anche nel caso italiano sono previste deroghe rispetto ai limiti ora ricordati.

In particolare, in base a quanto previsto dall'art. 6 della legge n. 243/2012, scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico sono consentiti in caso di «eventi eccezionali». La stessa legge definisce poi la natura dei predetti eventi: tali sarebbero quelli riconducibili a periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea o, ancora, eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse gravi crisi finanziarie o gravi calamità naturali dalle quali derivino rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese.

Nel caso italiano, dunque, oltre ad un esplicito riferimento costituzionale alla sostenibilità del debito pubblico, è stata altresì definita la misura al di sopra della quale il detto debito illustrerebbe elementi di criticità sul piano della sua sostenibilità.

La rapida rassegna di alcune tra le principali forme di costituzionalizzazione del principio di sostenibilità in relazione al debito pubblico illustra profili di una certa eterogeneità. In alcuni casi, il riferimento alla sostenibilità del debito pubblico è formulato in modo espreso, in altri, solo implicitamente. Più isolati, poi, sono i casi in cui le costituzioni giungono a identificare precisi parametri di sostenibilità del debito pubblico ponendolo in rapporto ad altre grandezze economiche.

In generale, è possibile osservare che i processi di costituzionalizzazione del principio di sostenibilità del debito pubblico non esauriscono, in effetti, il perimetro delle preoccupazioni emerse sul tema. In particolare, non lievi interrogativi sorgono su quando, e in presenza di quali condizioni, il debito possa essere considerato sostenibile.

In proposito, non sembra siano reperibili indicazioni univoche circa l'impiego di questo o quel parametro economico di raffronto.

Attenti studi monografici sul tema prospettano la tesi secondo cui il debito pubblico sarebbe sostenibile laddove sia compatibile con le capacità di rimborso dello Stato che lo ha emesso o, ancora, laddove il tasso di interesse pagato sul debito non superi il tasso di crescita della ricchezza nazionale<sup>32</sup>.

Altri temi cruciali, ma connessi alle incertezze di cui da ultimo si è detto, emergono poi in relazione ai profili di sostenibilità del debito pubblico dei Paesi dell'area euro che hanno cessato di battere autonomamente moneta e, in generale, alle forme di stato sociale diffuse nell'Europa continentale dove, come in Italia, emergono tendenze da parte dei rispettivi sistemi di giustizia costituzionale a considerare come costituzionalmente necessario un livello minimo di spesa finalizzata alla protezione, quantomeno, del nucleo essenziale dei diritti fondamentali<sup>33</sup>.

La non "insularità" del problema del debito pubblico rispetto a temi e questioni sia di politica legislativa che di giustizia costituzionale rende dunque particolarmente complesso ingabbiarne le grandezze all'interno di rigidi indici e parametri economici. Ma il processo di giuridicizzazione e costituzionalizzazione delle scelte sul debito pubblico può solo dirsi appena cominciato: verosimilmente, le più sofisticate tecniche di gestione del debito elaborate dai diversi ordinamenti finiranno sempre più per permeare la sfera del giuridicamente doveroso finendo per imporsi quali autentiche regole applicative del principio in esame.

### **3. La sostenibilità del debito pubblico in relazione al sistema previdenziale pensionistico: analisi degli elementi influenti sulla sostenibilità.**

La discussione sulla sostenibilità del debito pubblico si sta, sempre di più, focalizzando sulla spesa a debito che viene effettuata per il corretto funzionamento del sistema previdenziale pensionistico. Il fatto che l'attuale sistema stia, di anno in anno, entrando in una crisi più profonda è evidenziato dai numerosi interventi normativi di riforma che ad ogni nuovo governo si susseguono tentando di dare risposte che si rivelano, spesso e volentieri, insoddisfacenti. La spesa a debito che viene stanziata per il sistema pensionistico è insostenibile e a doverne pagare il conto è l'attuale generazione, che vede innalzarsi sempre di più l'età anagrafica per poter accedere all'istituto, e le future che si troveranno a dover pagare un sistema oramai non più praticabile. Ma la causa della crisi dell'attuale sistema non è risolvibile con

---

<sup>32</sup> Si veda, di recente, l'ampio ed approfondito studio di L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, op. cit., pp. 82 e ss.

<sup>33</sup> Con riferimento agli arresti della Corte costituzionale italiana, si vedano, da ultimo, le sentenze n. 154/2017, n. 103/2018 e n. 197/2019.

delle semplicistiche riforme e con l'innalzamento della soglia anagrafica; questo perché gli elementi che hanno determinato la crisi del sistema sono molteplici e, pertanto, senza un approccio olistico, il problema viene solo tamponato e mai risolto completamente.

Secondo il Global Pension Index 2022 del Mercer CFA Institut l'Italia ha una situazione molto critica in termini di sostenibilità. In tale documento, che confronta 43 sistemi di reddito pensionistico in tutto il mondo, si evidenziano i punti di forza e debolezza di ogni paese, i quali vanno a costituire un punteggio che permette di stilare una classifica. I criteri analizzati sono: adeguatezza (cosa si ottiene dal sistema pensionistico), sostenibilità (se il sistema può continuare ad erogare), integrità (se il sistema è affidabile). In tale classifica l'Italia si posiziona al 32° posto su 43, una posizione assai sconcertante. Analizzando il punteggio totalizzato dall'Italia nei tre criteri si nota che l'indice che incide in maniera determinante sul basso punteggio è proprio quello della sostenibilità<sup>34</sup>.

Alcuni elementi che incidono sulla sostenibilità sono: una popolazione che si fa sempre più anziana, la bassa occupazione femminile insieme ad una bassa fecondità, il contrasto al fenomeno migratorio e le riforme che sono attualmente in discussione al parlamento, tutti elementi che a vario titolo comportano la non sostenibilità del sistema pensionistico, se non si prende coscienza del fatto che la riforma del sistema passa anche da un cambiamento di queste variabili e da un differente approvvigionamento finanziario che deve tenere conto del fattore di stabilità finanziaria del *welfare* pubblico e dell'equità sociale<sup>35</sup>.

Per riflettere sul sistema pensionistico è necessario, innanzitutto, analizzare qualche dato per poter basare le osservazioni che si sono appena fatte e che si faranno. I numeri che sono contenuti negli ultimi report dell'INPS mostrano come la spesa venga strutturata: al 1 gennaio 2023 le pensioni vigenti sono 17.718.685, di cui 13.685.475 (77,2%) di natura previdenziale (vecchiaia, invalidità e superstiti) e le restanti 4.033.210 (22,8%) di natura assistenziale (invalidità civili, indennità di accompagnamento, pensioni e assegni sociali). Nel 2022 sono state liquidate 1.350.222 pensioni, delle quali il 46,5% di natura assistenziale. Gli importi annualizzati, stanziati per le nuove pensioni liquidate del 2022, ammontano a 14,2 miliardi di euro, Il costo complessivo degli assegni liquidati è di 231 miliardi: 206,6 miliardi sostenuti dalle gestioni previdenziali e 24,4 miliardi riconducibili all'assistenza. I trattamenti di anzianità o anticipato sono 5,022 milioni e rappresentano circa un terzo del totale e ben il 37% dei 13,6 milioni di assegni prettamente previdenziali. Nel solo 2022

<sup>34</sup> Per consultare i dati e vedere la lista dei paesi presi in considerazione si rimanda al sito ufficiale: <https://www.mercer.com/our-thinking/global-pension-index.html>

<sup>35</sup> V. FILI', *La sostenibilità del sistema pensionistico italiano tra equilibri ed equilibrismi*, in *Massimario Giurisprudenza del Lavoro*, Giappichelli, 2018, disponibile presso il sito: <https://www.massimariogiurisprudenzadellavoro.it/sostenibilita-del-sistema-pensionistico-italiano>

l'Istituto ha pagato 1.350.222 nuove pensioni, il 46,5% delle quali di natura assistenziale. E gli importi annualizzati stanziati per le nuove liquidate del 2022 ammontano a 14,2 miliardi, circa il 6,1% dell'importo complessivo annuo in pagamento al 1° gennaio 2023<sup>36</sup>.

Lo scenario finanziario che si prospetta stando a questi dati è che la crisi in corso sia, tuttavia, solo temporanea e non presenti effetti di tipo strutturale, infatti le fonti di finanziamento dell'istituto che si occupa della previdenza pensionistica sono fondamentalmente costituite dai contributi previdenziali e dai trasferimenti dal bilancio dello Stato<sup>37</sup>. L'equilibrio finanziario va valutato nel suo complesso in ragione dei diversi canali di finanziamento, senza scordarsi che è un sistema pubblico, obbligatorio, solidaristico e strutturato a ripartizione. Le regole contabili che sono applicabili all'istituto di previdenza italiano sono la palese traduzione di tali principi: relativamente alla spesa previdenziale a fronte di un disavanzo, che non è possibile coprire con il gettito contributivo, interviene lo Stato che immette denaro che non sarà mai restituito dall'istituto previdenziale<sup>38</sup> andando a creare debito futuro.

Il funzionamento dell'INPS può essere raffigurato come un sistema a vasi comunicanti in cui le gestioni sono tutte collegate tra loro e con il bilancio dello Stato medesimo, pertanto è limitante vedere l'istituto come un semplice "erogatore di pensioni". In effetti in Italia una separazione rigida tra la spesa previdenziale e quella assistenziale non c'è mai stata e per rendere questa separazione effettiva occorrerebbe cambiare il sistema di calcolo della gran parte delle pensioni che sono erogate oggi dato che, il calcolo retributivo, non corrisponde ai contributi versati e, pertanto, produce da solo una parte di prestazione di natura assistenziale, in quanto avulsa dalle regole attuariali<sup>39</sup>. Semplificando: Per le pensioni calcolate con il sistema retributivo esiste una parte di esse che è di natura assistenziale e, quindi, la divisione che è presente nel bilancio dell'Istituto tra previdenza ed assistenza è contabile, ma non sostanziale, questo in quanto le anticipazioni che lo Stato fa per

---

36 Osservatorio sulle Pensioni 2022, dati INPS disponibili al sito: <https://www.inps.it/it/inps-comunica/notizie/dettaglio-news-page.news.2023.03.osservatorio-sulle-pensioni-i-dati-del-2022.html> e Documento MEF, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, Roma, 2022, disponibile al sito: [https://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Spesa-soci/Attivita\\_di\\_previsione\\_RGS/2022/Rapporto2022.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Spesa-soci/Attivita_di_previsione_RGS/2022/Rapporto2022.pdf)

37 Sul finanziamento del sistema previdenziale cfr. M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 216 ss.; M. CINELLI-S. GIUBBONI, *Lineamenti di diritto della previdenza sociale*, CEDAM, Padova, 2022, p. 213 ss.; M. PERSIANI-M. D'ONGHIA, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 54-58; R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2016, p. 235 ss.

38 A bilancio, tali prestiti vengono rubricati come "anticipazione", ma si rivelano essere dei trasferimenti a titolo definitivo.

39A. BRAMBILLA, *Il nostro sistema previdenziale sarà sostenibile in un'Italia più anziana?* In *Il Punto*, 26/10/2021, disponibile al sito: <https://www.itinerariprevidenziali.it/site/home/ilpunto/pensioni/il-nostro-sistema-previdenziale-sara-ancora-sostenibile-in-italia-piu-anziana.html>, accesso il 04/04/2023

sorreggere la gestione delle pensioni in disavanzo sono solo da un punto di vista nominale diverse dalle *tranche* di pagamento che lo Stato fa in favore dell'Istituto per l'erogazione delle pensioni.

Le previsioni fatte dall' ISTAT sul futuro scenario della popolazione italiana mostrano, già nel medio periodo, uno scenario assai critico. In effetti, prendendo in considerazione nel loro complesso tutte le previsioni già fatte dall'ISTAT, l'andamento demografico italiano risulta in calo rispetto ai dati del 2022 per tutto l'orizzonte futuro. I dati mostrano che la popolazione residente in Italia, nel medio periodo, si ridurrà da 59,0 milioni (1 Gennaio 2022) a 57,8 milioni (1 gennaio 2030), a 54,0 milioni (1 gennaio 2050) per arrivare all'infelice cifra di 47,6 milioni (1 gennaio 2070)<sup>40</sup>. Tali dati dimostrano che non solo la popolazione italiana diminuirà drasticamente ma anche che ci saranno sempre meno persone attive lavoratrici che dovranno sorreggere il pesante sistema previdenziale italiano, rendendolo sempre più insostenibile a fronte di un aumento della popolazione anziana.

Nella fotografia del Paese restituita da questi dati, emerge con violenza un'immagine condizionante per le prospettive evolutive dell'intero sistema: la popolazione italiana sta invecchiando proporzionalmente all'aumento della speranza di vita e ad una diminuzione drastica della natalità e tutto ciò impatta in maniera assai preoccupante sul sistema pensionistico, ma, più in generale, sul sistema di *welfare* complessivo. Dai dati sopra esposti si può notare che nel 2040 la popolazione italiana sarà ridotta di quasi 7 milioni di unità anche a fronte dell'imponente fenomeno migratorio che coinvolge la penisola italiana. Per la sostenibilità del sistema è, pertanto, necessario che aumentino le nascite e che vi siano più persone possibili occupate che paghino i contributi<sup>41</sup>. E' anche per tali ragioni che una ulteriore variabile da prendere in considerazione, quando si parla di sostenibilità del sistema pensionistico, è il fenomeno migratorio che potrebbe permettere un aumento delle nascite. E' giusto permettere al sistema pensionistico di avere una certa flessibilità, ma al tempo stesso è necessario migliorare l'organizzazione del lavoro che, nella penisola italiana, soffre di un arretratezza genetica. E' chiaro che non sia più possibile fare alcuni lavori (andare sui ponteggi, in fonderia, guidare mezzi pubblici, etc.), oltre una certa età. E' necessario, al contrario, permettere una programmazione della carriera lavorativa andando a prevedere, mediante un invecchiamento attivo, il passaggio a dei compiti che siano conformi con l'età anagrafica e lo stato di salute del lavoratore<sup>42</sup>: tali occorrenze, tuttavia, sono state completamente ignorate sia dalle

---

40 Per i dati completi si rinvia al sito ufficiale dell'ISTAT dove è possibile consultare tutti i dati attinenti all'andamento demografico: <https://demo.istat.it/>

41 M. CINELLI, *La sfida demografica al sistema delle pensioni tra immaginario e realtà*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 433 ss.

42V. FILI', *La sostenibilità del sistema pensionistico italiano tra equilibri ed equilibrismi*, in *Massimario Giurisprudenza del Lavoro*, Giappichelli, 2018, disponibile presso il sito:

imprese, dallo Stato, ma anche dai sindacati, che in questi ultimi anni hanno eluso completamente questa tematica, portando alle problematiche che sono note. Elemento su cui poi bisognerebbe riflettere è che in Italia, paese tra i primi per aspettativa di vita, risulta assai difficile progettare una vecchiaia in buona salute (il tasso di persone non autosufficienti è assai elevato). E' infatti mancante una normativa ed una gestione, sia essa pubblica o privata, che affronti questo fenomeno che continuerà ad aumentare nei prossimi anni, in progressione con l'invecchiamento della popolazione e manca, altresì, una normativa che si occupi dell'assistenza sanitaria integrata che permetterebbe un alleggerimento del peso sulle finanze dello Stato<sup>43</sup>.

L'attenzione, successivamente, si sposta dall'intervento a debito che fa lo Stato, alle politiche che coinvolgono le donne e l'immigrazione. Vale la pena ricordare che il rapporto della spesa pensionistica con il PIL permette di effettuare delle previsioni basate sulla legislazione vigente a marzo dell'anno corrente e, quindi, includono, specificatamente, gli effetti della attuale L 234/2021, i quali, in materia pensionistica, stabiliscono tra le altre cose la proroga di "Opzione Donna", ossia quella misura che permette il pensionamento anticipato per le donne a seguito del possesso di determinati requisiti. Tuttavia, a parte tale misura, nell'agenda politica l'emergenza demografica, andando oltre le esternazioni propagandistiche, non sembra essere prioritaria in quanto non sembra che si ponga sufficiente interesse nelle politiche volte all'aumento dell'occupazione femminile per quanto attiene la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Le lavoratrici di sesso femminile rappresentano un elemento essenziale per aumentare allo stesso tempo il gettito contributivo ed il tasso di natalità. I dati sull'occupazione femminile e sul divario occupazionale di genere nel nostro Paese sono oramai questioni ataviche che affliggono l'Italia<sup>44</sup>. La soluzione al problema della sostenibilità del debito pubblico in relazione al sistema previdenziale pensionistico passa anche dall'aumento dell'occupazione femminile, di modo tale che aumenti l'occupazione totale sensibilmente. Le politiche per il lavoro femminile sono strategiche se si vuole contribuire a risolvere il problema. Oltre a ciò, che siano le donne lavoratrici quelle più inclini a procreare è un dato anch'esso acquisito, ma nel mentre è sempre ed ancora sulle donne che, per retaggi di natura culturale, continua a pesare la cura dei figli (e ciò trova conferma nel fatto che due terzi dei neo-padri non hanno usufruito del giorno obbligatorio di congedo per la

---

*<https://www.massimariogiurisprudenzadellavoro.it/sostenibilita-del-sistema-pensionistico-italiano>*

43A. BRAMBILLA, *Il nostro sistema previdenziale sarà sostenibile in un'Italia più anziana?* In *Il Punto*, 26/10/2021, disponibile al sito: <https://www.itinerariprevidenziali.it/site/home/ilpunto/pensioni/il-nostro-sistema-previdenziale-sara-ancora-sostenibile-in-italia-piu-anziana.html>, accesso il 04/04/2023

44 Dati disponibili nell'articolo giornalistico di: V. MELIS, *Donne, lavoro in ripresa dopo il Covid ma il Sud fatica*, *Il Sole 24 Ore*, 6 marzo 2023. Disponibile al sito: <https://www.ilsole24ore.com/art/donne-lavoro-ripresa-il-covid-ma-sud-fatica-AEchyIxC>

nascita del figlio)<sup>45</sup>. Sulla scorta di tale ragionamento c'è da aggiungere anche la patologica mancanza di servizi all'infanzia e alla terza età che responsabilizzano le donne delle inefficienze del sistema assistenziale, andando a creare un effetto boomerang che si riflette nella rinuncia all'eventuale desiderio riproduttivo, incompatibile con le aspirazioni lavorative delle donne, oppure, specie dopo il secondo figlio, della rinuncia al posto di lavoro<sup>46</sup>.

Una strategia in più che può aiutare ad irrobustire la sostenibilità del sistema è quella di rendere programmatica la regolarizzazione di nuovi cittadini stranieri per coprire i posti di lavoro vacanti a causa dell'invecchiamento della popolazione residente. I dati sulla regolarizzazione del 2021 rilevati dall'ISPI ne dimostrano l'efficacia<sup>47</sup>. Il problema dell'immigrazione, soprattutto dai paesi africani, e della sua regolarizzazione può e deve essere incasellato in Italia anche nella dimensione della tenuta del sistema previdenziale del Paese, non solo da un punto di vista meramente occupazionale, ma anche di influenza sulla crescita demografica<sup>48</sup>. Il tema del fenomeno migratorio è un tema "scottante" nell'agenda politica italiana degli ultimi 10 anni che ha visto alternarsi politiche altamente restrittive ad altre più aperte. Nonostante ciò la variabile del fenomeno migratorio è importante nel quadro della sostenibilità del debito pubblico per quanto attiene l'ambito pensionistico perché sono i soggetti immigrati che compensano, almeno in parte, il calo delle nascite costante in Italia, ed aumentano le entrate contributive. Gli immigrati occupati attualmente in Italia, sono principalmente giovani e non hanno prospettive di pensionamento a breve termine, pertanto la loro presenza è, per questi motivi, importante per contenere il calo demografico ed aumentare il gettito contributivo.

E difatti, ragionando sulle variabili appena menzionate, nella seconda parte dell'orizzonte di previsione fatto dall'Istituto di Previdenza, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL inizia, tuttavia, una rapida discesa. La spesa si attesta al livello del 16,1% del PIL nel 2050 e al 13,7% nel 2070<sup>49</sup>. La rapida riduzione del rapporto fra spesa pensionistica e PIL è determinata dall'applicazione generalizzata del calcolo contributivo che si accompagna alla stabilizzazione, e successiva inversione di tendenza, del rapporto fra numero di pensioni e numero di occupati. Tale andamento

---

45 INPS, Relazione annuale del presidente, XXI Rapporto Annuale, luglio 2022, disponibile al sito: <https://www.inps.it/it/dati-e-bilanci/rapporti-annuali/xxi-rapporto-annuale.html>

46 XXI Rapporto Annuale INPS: <https://www.inps.it/it/dati-e-bilanci/rapporti-annuali/xxi-rapporto-annuale.html>

47 Per avere conoscenza dei dati rilevati dall' ISPI in relazione al Decreto Flussi 2021 si rinvia al sito: [https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/ispitel-fact-checking-migrazioni-2021-31027?gclid=CjwKCAjwitShBhA6EiwAq3RqA-g5JEX4qNw9VjL8Uf1hKXFH2hwIJ6WLGDCPg6D\\_14M0Om07FuiCBoC5CIQAvD\\_BwE](https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/ispitel-fact-checking-migrazioni-2021-31027?gclid=CjwKCAjwitShBhA6EiwAq3RqA-g5JEX4qNw9VjL8Uf1hKXFH2hwIJ6WLGDCPg6D_14M0Om07FuiCBoC5CIQAvD_BwE)

48 INPS, Relazione annuale del presidente, XXI Rapporto Annuale, luglio 2022, disponibile al sito: <https://www.inps.it/it/dati-e-bilanci/rapporti-annuali/xxi-rapporto-annuale.html>

49 XXI Rapporto Annuale INPS: <https://www.inps.it/it/dati-e-bilanci/rapporti-annuali/xxi-rapporto-annuale.html>

si spiega, da un lato, con la progressiva uscita delle generazioni dei *baby boomer* e, dall'altro, con l'entrata a pieno regime del sistema contributivo e con l'operare dei meccanismi di stabilizzazione previsti dal sistema pensionistico italiano, espressamente disegnati per garantire la sostenibilità finanziaria del sistema insieme all'adeguatezza delle prestazioni i quali prevedono l'adeguamento automatico dei requisiti minimi di pensionamento e dei coefficienti di trasformazione in funzione della speranza di vita<sup>50</sup>.

La pandemia ha fornito una importante lezione: ci si può ritrovare tutti nella stessa situazione difficile e dal momento in cui non tutti godono di una stessa posizione stabile, per permettere alla generalità di rimanere in equilibrio è necessario che ognuno collabori e faccia la sua parte, lasciando da parte gli egoismi, per la costruzione della cosa pubblica. Il sistema previdenziale pensionistico è essenziale per il benessere della popolazione e curarne la sostenibilità, anche utilizzando il metodo del debito pubblico, è di fondamentale importanza. Le precedenti crisi e minacce alla sostenibilità del debito pubblico sono state troppo spesso rimesse alle virtù auto-regolamentari del mercato, con ben poco coinvolgimento e solidarietà da parte anche delle istituzioni comunitarie che, al contrario, hanno attuato politiche di *austerità* e crescenti dosi di flessibilizzazione del mercato del lavoro che hanno avuto effetti perversi, causando precarietà e abbassamento dei redditi.

Oggi giorno sembra che il benessere dei cittadini sia tornato al centro dell'attenzione nonostante gli scarsi risultati dell'azione politica. Ma la sostenibilità passa per il concetto di *Res Publica*, ossia, rendere prioritario l'interesse collettivo, delle presenti e delle future generazioni, dimostrando la capacità di intercettare quelle che sono le necessità nascenti, di comunicare l'esistenza delle prestazioni esistenti, di rendere più agevole l'erogazione e migliorare i controlli *ex ante*, di riuscire a rendicontare l'uso delle risorse in maniera costante. Tali sfide si collocano non solo nella dimensione della sostenibilità del debito pubblico, ma anche in quella crescita e ripresa dell'Italia così come delineata dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, cominciando proprio da un ripensamento delle politiche attive che riguardano i giovani, l'occupazione femminile ed il fenomeno migratorio.

---

50 A. BRAMBILLA, *Il nostro sistema previdenziale sarà sostenibile in un'Italia più anziana?* In *Il Punto*, 26/10/2021, disponibile al sito: <https://www.itinerariprevidenziali.it/site/home/ilpunto/pensioni/il-nostro-sistema-previdenziale-sara-ancora-sostenibile-in-italia-piu-anziana.html>, accesso il 04/04/2023