



**Numero 3 / 2026**

**La “sostenibilità” tra diritto, economia, etica e politica  
Quali effetti per i diritti sociali in Italia?**

**Ne discutono, a distanza,  
Maurizio CINELLI, Maurizio FRANZINI e Pasquale SANDULLI  
Coordina, modera e commenta a distanza, Aldo DE MATTEIS**

## **La “sostenibilità” tra diritto, economia, etica e politica Quali effetti per i diritti sociali in Italia?**

**Ne discutono, a distanza,  
Maurizio CINELLI, Maurizio FRANZINI e Pasquale SANDULLI  
Coordina, modera e commenta a distanza, Aldo DE MATTEIS**

*I termini sostenibile-sostenibilità hanno avuto fino a tempi recenti il significato, certificato dai vocabolari della lingua italiana, di opera fattibile, peso, carico, onere sopportabile, argomento difendibile (“Sostiene Pereira”). Oggi hanno assunto un significato polisenso, che ha bisogno perciò di spiegazioni prima di tutto linguistiche, al fine di definirne i diversi contenuti.*

*Sorto in ambito ambientalistico, come esigenza di preservare l’habitat attuale a beneficio delle generazioni future, è presto traciato nel campo della protezione sociale, per la preoccupazione che il modello ed il livello delle prestazioni attuali non possa essere assicurato, per i trend di carattere demografico, economico, ed internazionale a favore dei lavoratori ed i cittadini futuri, quanto meno fino alla soglia della adeguatezza, concetto anch’esso da definire.*

*Di qui l’iniziativa di promuovere, sotto forma di “conversazione”, un qualificato confronto tra economisti e previdenzialisti sullo specifico tema, sottoponendo, dunque, il termine sostenibilità a un esame che ne consideri le implicazioni di vario genere e le sfaccettature, e di svolgere tale conversazione dalle pagine di una particolarmente apprezzata e accorsata Rivista, qual è LDE.*

**Aldo De Matteis.** Considerato che Maurizio Cinelli si è recentemente occupato del tema nel saggio «Neologismi polisemici, problematiche sociali, linguaggio del diritto: il caso “sostenibilità”<sup>1</sup> e che con Pasquale Sandulli ha promosso e condotto molto recentemente un Seminario sullo specifico tema dei diritti sociali in rapporto alle nuove terminologie, direi proprio di partire da lui perché ci illustri, tanto per cominciare, aspetti e implicazioni linguistici del tema. La parola, dunque, a Maurizio Cinelli.

**Maurizio Cinelli.** Ringrazio Aldo per il ruolo di apertura di questa conversazione che si preannuncia particolarmente interessante. Ci tengo a sottolineare subito che – a mio modo di vedere – è proprio la circostanza che il concetto di sostenibilità si presti a più letture e che (verosimilmente) è proprio su questa caratteristica che si basano le sue fortune, ad alimentare la mia diffidenza. Più che la polisemia (devo ammettere che forse non è questo il termine più appropriato), è il particolare grado di “dutilità” che rende sospetto il vocabolo per l’uso che se ne può fare (nell’ipotesi in cui gli si dovesse riconoscere la natura di principio, il che, per quanto mi riguarda, contesto) e che idealmente comprende un arco amplissimo di soluzioni, anche in

---

<sup>1</sup> Vedilo in RDSS n. 1/2026.

reciproco contrasto; con una intuitiva menomazione della capacità di controllo da parte del cittadino: cioè, con un sostanziale *vulnus* ai principi democratici.

La duttilità, invero, vanifica, di fatto, il significato delle parole. Ecco dove si annidano le ragioni di preoccupazione; quelle che alimentano il sospetto che il vocabolo possa fornire una eccedenza di significati valoriali, tale da consentire al decisore di operare mutamenti di senso, senza dichiarare espressamente (anzi, dissimulando senza sforzo) quale sia la reale scelta politica sottesa.

In altre parole, le ragioni di un certo allarme che si può cogliere in alcune mie considerazioni non è tanto la pluralità di significati – ché, al proposito, non si tratterebbe altro che di fare i conti con regole e discipline proprie dell’interpretazione – quanto il fatto che il linguaggio, attraverso l’uso di terminologie di siffatto genere, possa divenire il luogo privilegiato per tecniche di travisamento e dissimulazione, divenire, cioè, tecnica di legittimazione per spostamenti arbitrari di risorse, carico di obbligazioni non sempre misurate sulla concreta tenuta economica sociale dei destinatari, di spostamenti degli obiettivi della spesa e, in via prospettica e più in generale, di sottrazione delle decisioni al circuito democratico.

### **Aldo De Matteis.**

Ringrazio Maurizio per queste osservazioni.

Vediamo adesso le basi normative.

Il concetto di sostenibilità risulta enunciato legislativamente per la prima volta nel 2008 dall’art. 1 del d.lgs. 16 gennaio 2008 n. 4, secondo cui “ogni attività umana giuridicamente rilevante deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future”.

Nel 2012 il concetto di sostenibilità viene assunto nei suoi termini testuali nella sede giuridica più alta, la Costituzione della Repubblica. La legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1 riforma l’art. 97, che ora recita, al primo comma, “Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”.

Analogo significato, pur senza impiegare la parola sostenibile, la contestuale riforma dell’art. 81, che ora recita “Lo Stato assicura l’equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico”.

Infine la legge costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1, che ha modificato l’art. 9 della Costituzione, secondo cui la Repubblica tutela l’ambiente anche nell’interesse delle future generazioni, e 41, secondo cui l’iniziativa economica non può svolgersi in modo da recare danno all’ambiente.

Il vincolo del pareggio di bilancio ci avvicina al centro del palcoscenico, per dirla con le parole di Maurizio Cinelli, che è costituito dalla garanzia di adeguatezza dell’art. 38 per le prestazioni previdenziali, e di sussistenza per quelle assistenziali.

E a questo riguardo consentitemi, e scusate se abuso del mio ruolo di mediatore, un tema a me molto caro.

Giustamente l'Europa è celebrata come la patria dello stato sociale, come sottolinea anche Pasquale Sandulli.

Come è potuto succedere?

Partiamo dal nostro Paese, esempio non ultimo di stato sociale.

Ha scritto Piero Calamandrei che nei precetti della Costituzione echeggiano i grandi valori, di diversa matrice, cattolica, liberale e socialista, che hanno portato alla formazione dello Stato unitario e poi repubblicano.

Queste alte parole richiamano le costanti valoriali nella storia dell'umanità, man mano affinate ed accresciute nel tempo, fino all'ampiezza, consapevolezza, e costituzionalizzazione dei giorni nostri.

Quanti esempi si potrebbero citare a volo d'uccello (alcuni ricordati da Maurizio Bettini in *Homo sum*): la costituzione nel secolo V a.C. del tribunato della plebe nell'antica Roma e la successiva lotta, nel II secolo, dei fratelli Gracchi, esponenti di primo piano della nobiltà della repubblica romana, a favore delle classi subalterne, pagata con la vita; la continuità del dovere fondamentale di seppellire i morti, da Antigone alle opere di misericordia corporale evangeliche, o quello di accogliere i profughi, dai tempi di Didone alla convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951, cui rinvia l'art. 10 della Costituzione italiana; il pensiero stoico, che nella formulazione di Seneca nella celeberrima *epistula ad Lucilium* n. 47, proponeva una pari dignità tra padroni e schiavi; le *frumentationes* della Roma imperiale e la *Tabula alimentaria traiana*, raffigurata nell'arco di Traiano a Benevento; sul piano culturale di fondo del nostro continente il cristianesimo, che ha assunto per molti secoli il monopolio dell'assistenza sociale; sul piano culturale immediato il socialismo riformatore, figlio dell'illuminismo, il quale, sull'onda del contratto sociale, pretende una tutela dal bisogno paritaria e generalizzata per tutti gli individui, in quanto cittadini, e cioè componenti di quella collettività terrena organizzata in Stato, e pertanto elargita non da enti intermedi volontari, bensì dall'ente rappresentativo della comunità stessa, lo Stato.

E qui sta il grande salto: non più solo carità, quella carità, pur strutturata, che aveva costruito i grandi ospedali, dei quali le nostre città medievali conservano imponenti testimonianze di pietra, bensì diritti, *et quidem* diritti fondamentali, come li qualificano la nostra Costituzione e le Costituzioni di molti altri Paesi, anche extraeuropei (vedi ad es. il *Bill of rights* della Costituzione della Repubblica Sudafricana del 1996, in particolare art. 27 sulla sicurezza sociale).

Ma, come gli ospedali della civiltà comunale, finanziati da ricchi mercanti, per finalità religiose e civico-sociali, dalle maggiori corporazioni di arti e mestieri, da istituzioni ecclesiastiche e civiche, che di quella cultura religiosa erano intrise, da facilitazioni fiscali comunali ed imperiali, così anche oggi si pone un problema di finanziamento, e cioè di sostenibilità.

Questa lunga premessa per significare che qualsiasi modifica del welfare deve essere coerente con il livello raggiunto da questi valori, propugnati da ultimo con forza, quasi in una fusione di culture, dalla enciclica *Magnifica Humanitas* di papa Leone.

E poiché parliamo di sostenibilità economica, è d'obbligo dare la parola all'economista.

**Maurizio Franzini.**

Vorrei iniziare con qualche riflessione sulla nozione di sostenibilità.

Come è stato ricordato, la sua origine si colloca in ambito ambientale – in particolare in relazione al problema del cambiamento climatico – e la prima definizione (se così si può chiamare) si trova nel rapporto Bruntland del 1987 (il rapporto prende il nome dall'ex premier norvegese Gro Harlem Brundtland, che presiedeva la Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo, istituita nel 1983 nell'ambito delle Nazioni Unite).

Quella definizione riconduce la sostenibilità alla condizione che nel soddisfare i propri bisogni la generazione presente non pregiudichi la possibilità per la generazione futura di fare altrettanto. Si tratta di una definizione piuttosto generica e certamente non operativa, come dimostrano i numerosi tentativi successivi di individuare precisi obiettivi quantitativi di sviluppo sostenibile (in particolare la massima crescita ‘sostenibile’ delle temperature medie del pianeta) e di ricercarne le ricadute sulle azioni che la generazione corrente dovrebbe mettere in atto.

Il punto su cui vorrei richiamare l'attenzione è che la sostenibilità ambientale ha caratteristiche e pone problemi che non rilevano nel caso della sostenibilità che qui interessa, quella riferita al *Welfare State*.

Il punto principale è che nel caso della sostenibilità ambientale vi è una sorta di immediato conflitto tra il benessere della generazione presente e quello della generazione futura: il primo cresce con la produzione e il consumo che accrescono la concentrazione di CO<sub>2</sub> in atmosfera, il secondo cade – a parità di altre condizioni – proprio a causa di questa crescente concentrazione e dei suoi effetti anche indiretti.

Nel caso della sostenibilità del *Welfare* e più precisamente della spesa (pro capite) per prestazioni sociali non è così. Lo vedremo meglio tra breve ma fin d'ora si può affermare che se, ad esempio, oggi cresce l'importo di una prestazione previdenziale non per questo si dovrà ridurre la prestazione previdenziale per la generazione che verrà.

Si potrebbe, però, sostenere che le prestazioni di oggi possono danneggiare il benessere delle generazioni future per altra via: sarebbe così se le prestazioni sociali fossero la causa del debito pubblico (loro e non il complesso delle entrate e delle spese) e, sulla base della diffusa idea che il benessere delle generazioni future è danneggiato dal debito fatto della generazione presente, si potrebbe concludere, in linea con l'accezione di sostenibilità rilevante per le questioni ambientali, che le prestazioni sono insostenibili, perché generatrici di debito. Ma si tratta di una tesi a dir poco barcollante. Se la si vuole intendere nel senso indicato la sostenibilità non andrebbe riferita alla singola voce di spesa ma al complessivo bilancio e, come si vedrà meglio più avanti, le conseguenze sono relevantissime.

### **Aldo De Matteis.**

Le puntualizzazioni di Maurizio Franzini sono importanti e, direi, confortanti, in linea di principio, anche se gli sviluppi storici saranno forse diversi, come appresso si vedrà. Esse, inoltre, ci inducono ad inoltrarci nel campo nostro proprio, quello previdenziale. La parola quindi è d'obbligo, prima a Maurizio Cinelli, subito dopo a Pasquale Sandulli.

## **Maurizio Cinelli**

In effetti, la questione del rapporto tra sostenibilità e sistema (o, se si preferisce, la questione relativa alle interrelazioni del nuovo concetto con la garanzia di adeguatezza, posta dall'art. 38) – è sicuramente questione di particolare impatto, e rappresenta snodo fondamentale tanto dal punto di vista sistematico quanto dal punto di vista pratico.

È da ritenere che l'impatto del nuovo principio sia destinato a incidere (per quanto specificamente riguarda la materia che qui si considera) anche a un livello più ampio: un impatto, cioè, che può finire per interessare lo stesso impianto di cui ai «principi fondamentali» e al titolo terzo della parte prima del testo costituzionale.

La Costituzione non è impermeabile ai mutamenti determinati dalle dinamiche sociali e, in generale, dal contesto di riferimento. Norma e prassi; valori da interpretare e valori da difendere; contrapposizione, mediazione, promozione, elevazione: l'arco delle dinamiche suscettibili di sommuovere un testo costituzionale è ampio.

In sostanza il quadro generale è più complesso di quanto potrebbe apparire a un primo sguardo, e dunque richiede quantomeno alcune puntualizzazioni.

Innanzitutto, il fatto che il riferimento alla sostenibilità di per sé considerato possa accrescere, in via di principio, il potenziale di elasticità della Costituzione repubblicana, di certo non significa anche necessario accrescimento del livello qualitativo di quell'elasticità.

Tento di elencare qui le ragioni di questa mia affermazione, che può apparire troppo drastica o non del tutto giustificata.

Non può dirsi positivo, tanto per cominciare, un primo prevedibile effetto: l'assai probabile incremento delle tensioni interne all'ordinamento costituzionale stesso, per le maggiori difficoltà di bilanciamento tra i vari valori, nell'ipotesi in cui si verificano casi di contrasto tra gli stessi.

Anche la garanzia di adeguatezza, per passare a un secondo aspetto, deve fare i conti, al pari di quanto vale per la sostenibilità, con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili: uno dei maggiori aspetti critici dell'attuale sistema previdenziale.

È quanto vale, in generale, nelle varie situazioni empiriche: e, cioè, sia nel caso in cui quella limitatezza vada imputata a dati obiettivi, oppure a specifiche, e contingenti, scelte legislative.

L'incisività delle misure dirette a ridurre gli importi pensionistici può essere collegata a vicende non predeterminabili. Naturalmente, l'incisività di tali misure è in stretto rapporto con le situazioni di crisi che impongono la contrazione della spesa sociale. Ciò vuol dire che, in via di principio, quella garanzia solennemente proclamata dall'articolo 38 possa di fatto svuotarsi di buona parte del suo contenuto; nei fatti, presidio invalicabile è da ritenere che sia soltanto quanto necessario a soddisfare l'esigenza di tutela dei diritti umani e della dignità dell'uomo.

Il fatto che oggi si tenda a superare la distinzione tra diritti umani e diritti sociali, risolvendo gli uni negli altri, non vale, a mio avviso, a evitare il problema, che, anzi, mi risulta esasperato.

La garanzia di adeguatezza pone al legislatore un vincolo che coinvolge anche il *quantum* da correlare, in via di principio, alle esigenze del lavoratore e della sua famiglia. Ma tale impegno presuppone la disponibilità da parte dell'Autorità pubblica dei mezzi finanziari all'uopo necessari,

in un'ottica pubblicistica (e, dunque, correlata a quanto di rilevanza sociale).

### **Pasquale Sandulli.**

Premetto che condivido questa iniziativa, volta auspicabilmente a diradare possibili fumosità, volute o non, nell'utilizzo di termini cui si attribuisce una qualche valenza giuridica: si tratta di un più che apprezzabile intento, perseguito dalla Direzione della RDSS, e specialmente da Cinelli in qualità di Direttore, in occasione del Seminario di primavera dell'8 maggio, in Bologna, dedicato alla *“Disciplina dei diritti sociali alla luce delle nuove terminologie”*; ne è conferma la sistematicità ed il progressivo affinamento dei ragionamenti che, sul punto, si coglie nei più recenti saggi dello stesso Cinelli.

Anticipo subito che, pur concordando sulla necessità di una rigorosa attenzione, cui Maurizio ci richiama, nell'uso di termini fascinosi come quello che ci occupa, ed in particolare su di un uso deviante del termine sostenibilità, ritengo meritevole di mitigazione la preoccupazione manifestata in termini di “diffidenza”, “sospetto”, rischio di “*vulnus* ai principi democratici”.

Confido che all'esito di questa conversazione ci si possa tranquillizzare su di un uso congruo, oltre che corretto, del termine, nella sua plurima accezione, quella giuridica dovendo essere preceduta da una puntuale messa a punto non solo economica, ma anche sociale ed alla fine politica (Jessoula): è di grande interesse l'approccio iniziale di Maurizio Franzini.

Un uso congruo e corretto, ripeto, ma soprattutto trasparente, per consentire ai cittadini, al legislatore (infra, i riferimenti alla l. 167/2025) ed al controllo del giudice – italiano ed eurounitario –, in qualunque sede e livello di giurisdizione, fino alla legittimità costituzionale, di verificare la congruenza delle misure ritenute sostenibili rispetto agli obiettivi: livello crescente o decrescente di protezione, sacrificio di un bene rispetto ad un altro, equità intragenerazionale e perfino intergenerazionale. Se fossi presuntuoso, mi verrebbe da dire che questa affermazione potrebbe esaurire il mio ruolo in questa conversazione. Ma sarebbe un peccato gravissimo, specialmente in una sede scientifica come quella che ci ospita

Mi sembra, intanto, opportuno soffermarmi sull'etimologia del termine “sostenibilità”, per integrare quanto proposto recentissimamente, in altro saggio, da Cinelli attraverso la diatriba “*sustainability*” e “*duration*”. Mi rendo ben conto della suggestione della direttiva eurounitaria, ma mi piace rifarmi alla radice latina, *sustineri* evitando così condizionamenti alloetnici. Non pretendo certo, con ciò, di avere allontanato le preoccupazioni derivanti dal prospettato rischio dell'utilizzo del termine “sostenibilità” con intenti devianti: ma, almeno, giochiamo in casa.

Desidero poi sgombrare il campo dalla preoccupazione che il diffondersi del criterio di sostenibilità possa nuocere, in termini di eccessiva flessibilità, alla nostra Costituzione nella sua fondamentale dimensione sociale, che, se del caso, può semmai essere corretto da un dialogo auspicabilmente sano – non sempre utilizzato – fra Corte costituzionale e

legislatore: *esso* ha consentito importanti progressi già in passato (penso alle vicende della pensione di invalidità svoltesi fra il 1971 ed il 1974: la parità verso l’alto fra impiegati ed operai disposta da Corte n. 160/1971 e la risposta del legislatore, che aveva riportato tutti, impiegati ed operai, alla soglia del 50% (l. n. 160/75, art. 24, invalidità pensionabile: ricordo che di lì a 9 anni il legislatore avrebbe profondamente revisionato l’intera disciplina dell’invalidità – aggiungendo quella dell’inabilità – pensionabile: l. 222/1984). La sostenibilità, allora, era nei fatti e non nelle parole, ma parità ed adeguatezza avevano realizzato un risultato sostenibile.

Adeguatezza e disponibilità delle risorse devono bilanciarsi in modo sostenibile; in ambito di previdenza complementare (ai margini, ma non troppo, dei nostri discorsi), lo dice il legislatore eurounitario e ne dà applicazione il legislatore italiano con l’art. 7bis, commi 3bis e 3ter, d. lgs n. 252/05, prevedendo la riduzione delle prestazioni, ma con criteri di equità intergenerazionale; nel piccolo, dunque, un meccanismo di solidarietà. A ben guardare, in termini più ampi, ma di portata solo nazionale, è la logica del circuito endoprevidenziale, al cui interno, in nome della solidarietà e con criteri di sostenibilità economica, ~~essi~~ si è ispirata la serie delle sentenze della Corte costituzionale sul prelievo dalle pensioni più elevate (ricordo in particolare le sentenze 234/22 e 173/16); per non parlare della serie delle sentenze della stessa Corte in tema di contenimento della perequazione (dalla n. 70/2015 all’ultima, n. 52/26). Proprio la sentenza n. 70/2015, ma già la sentenza n. 6/2015 (sul referendum: art. 24 del d.l. 201/2011) hanno evidenziato, con diversa impostazione, che la (in)sostenibilità economica richiede una verifica; limite di questa scelta sta nel non aver considerato (o non aver potuto) anche i profili di sostenibilità sociale e politica. In tale prospettiva, merita attenzione l’”analisi dell’impatto della regolamentazione” (AIR) ex art. 14 l. 246/2005: in vista di semplificazione legislativa (eterna chimera), si prevede la prevalutazione degli effetti normativi per singoli, imprese e P. A., tranne quelli molto complessi e di grande portata ed ampiezza: forse, proprio quelli più delicati quanto a sostenibilità. Correlata è la ulteriore previsione, ancora in fase di attuazione, dell’art. 4 l. n. 167/2025, su “Valutazione di Impatto Generazionale (VIG)”: una formula affascinante ai nostri fini. Ma qui non posso che fare mie le osservazioni dell’ex Ministro Giovannini (in *ASviS*, *Giovannini: Le dieci raccomandazioni al Governo per rendere operativa la VIG*, del 5 marzo 2026), dettate forse dalla scarsa valorizzazione dell’AIR; così come le considerazioni di M. FERRERA. *Le leggi e il futuro. Impariamo a tutelare i giovani*, in *Corsera*, 31/07/2026.

Sostenibilità ed adeguatezza sono potenzialmente contrapposti, ma insieme evocano il dovere di individuare nuove risorse (profilo fiscale/tributario) cui si unisce l’esigenza di una corretta distribuzione delle risorse, secondo una valutazione sociale prima ancora che economica.

È comunque più che corretto contestare, come ci dice Cinelli nell’avviare la sua prima risposta, l’affermata connotazione di ”principio” del termine. Per stare al dato normativo - cui in questa conversazione mi affiderò per quanto possibile, occorre infatti prendere atto che di “principio dello sviluppo sostenibile” si parla – come ricordato nell’*incipit* da Aldo De Matteis, - nell’art. 3-*quater* del d. lgs n. 152/2006, integrato dall’art. 1 d.lgs. 16 gennaio 2008 n. 4, dunque in termini di attributo dello sviluppo: come ben noto, si tratta dell’impianto legislativo in materia di ambiente, fissato da normativa non di rango costituzionale, ma, più semplicemente (si fa per dire), di principio (come da esplicita

configurazione dell'art. 1 testé citato). Il termine sostenibilità sopraggiunge nel nostro ordinamento costituzionale nel 2012 negli artt. 81 e 97 Cost., con riferimento alle esigenze di equilibrio fra entrate e spese pubbliche ed al pareggio di bilancio, operanti nell'intera Pubblica Amministrazione, anche allargata. Non si tratta dunque, come sostiene anche Cinelli, di principio (anche se questo termine si è come appiccicato addosso alla sostenibilità), bensì di supporto *concettuale* in funzione strumentale alla realizzazione del principio di equilibrio/pareggio. In questa sua puntuale collocazione, la sostenibilità, intesa come sostenibilità meramente economica, opera nell'intera area dell'azione pubblica comportante spese. Il punto è che di sostenibilità come supporto per l'azione politica deve parlarsi anche sotto il profilo sociale e, appunto, politico, ben potendosi verificare situazioni di sostenibilità economica non socialmente neutre proprio nel campo che qui interessa, dei diritti sociali, con effetti direttamente qualificabili come iniqui.

Chiudo questa lunga riflessione con una divagazione, di sicuro interesse, a conferma della espansione del concetto di sostenibilità. Nella legge delega per la (travagliata) riforma dello sport (l. n. 86/2019), l'articolata e complessa serie dei principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega è preceduta dalla individuazione dello scopo "di garantire l'osservanza dei principi di parità di trattamento e di non discriminazione nel lavoro sportivo, sia nel settore dilettantistico sia nel settore professionistico, e di assicurare la stabilità e la sostenibilità del sistema dello sport". Qui la sostenibilità, che non è un principio, è dichiaratamente un obiettivo solo parzialmente riconducibile alla portata degli artt. 81 e 97 Cost. Dunque, un'ipotesi di sostenibilità, per così dire, ordinaria, che pure pone il problema della corretta realizzazione, intesa nel senso della puntuale applicazione di principi e criteri direttivi, dando per scontata la legittimità costituzionale di questi ultimi.

Se questa mia linea di pensiero è accettabile, si porrà il problema di valutare come la sostenibilità, intesa come supporto, operi – anche ablativamente – rispetto a principi e valori della nostra Costituzione, e se i contenuti di cui volta in volta si riempirà rispondano a ciascuno dei valori, singolarmente o anche complessivamente considerati, e tenendo conto delle loro caratteristiche, nonché - e specialmente - del livello di protezione del bene che si intende garantire. Mi riferisco ai valori di solidarietà, uguaglianza, occupabilità, adeguatezza ..... ed ai beni fondamentali quali salute, reddito, formazione,..... per restare nell'area lavoristica).

Ferma, e così anticipo una risposta, la tutela della persona umana in sé, seriamente minacciata dagli eventi di questo decennio, che non mi sembra facile proteggere con gli strumenti della sicurezza sociale.

## **Aldo De Matteis**

Parola terribile: ablativamente. Ma bisogna guardare in faccia la realtà.

Ricordo il commento di Pasquale Sandulli alla sentenza della Corte costituzionale 234/2020 sul n. 4/2020 di RDSS. La Corte riconosceva legittima la riduzione della rivalutazione automatica delle pensioni di elevato importo, purché limitata ad un triennio, all'arco del bilancio statale. Mi colpirono e mi colpiscono due osservazioni di Pasquale: che con la reiterazione della riduzione

triennale il meccanismo di prelievo può diventare permanente; che con la riforma Dini la popolazione italiana fu spaccata in due: la parte pensionata col metodo retributivo, mediamente elevato, e la parte col metodo contributivo, di livello più basso, entrambi rispondenti al requisito di adeguatezza dell'art. 38, tanto da chiedersi, con lo scettico Pilato, *quid est* adeguatezza?

Certo, di sostenibilità si discute anche in Paesi ad alto reddito ed alti salari, come la Svizzera, la Germania, la Francia.

In quest'ultimo Paese la riforma del sistema pensionistico, che prevedeva l'innalzamento dell'età pensionabile e insieme del requisito contributivo, nonché la riconduzione al sistema generale dei regimi speciali, voluta da Macron, è stata bloccata dalle proteste popolari.

In Germania si discute di come ottenere un maggior rendimento, attraverso investimenti più dinamici, dai contributi versati e capitalizzati.

La Svizzera, come è noto, adotta il modello pensionistico dei tre pilastri, il primo, quello della previdenza statale, copre il fabbisogno minimo vitale, si consegue all'età di 65 anni, eguale per uomini e donne, segue il sistema a ripartizione, è finanziato con un contributo, metà a carico del datore di lavoro e metà del lavoratore, pari complessivamente all'8,7% del salario (un livello bassissimo rispetto al nostro); esso varia, con 44 anni di contributi, da un minimo di fr. mensili 1.260 x 13 mensilità, ad un massimo di fr. 2.520 mensili x 13 mensilità, che per quel Paese sono valori molto bassi; il secondo pilastro, quello della cassa pensioni (anche aziendali), ha l'obiettivo di coprire, insieme al primo, circa il 60% dell'ultimo stipendio; i contributi sono versati a metà tra datore di lavoro e lavoratore; il terzo pilastro, quello della previdenza privata, è volontaria ed incentivata con la vecchia leva fiscale della detrazione dei premi versati dal reddito imponibile, largamente praticata da chi ha salari che glielo consentano (si deve notare che in quel Paese la salute è oggetto di separata forma di assicurazione obbligatoria a carattere contributivo).

Eppure, anche in Svizzera si discute da tempo di sostenibilità, perché la curva dell'aumento dei costi è più veloce dell'aumento dei salari.

Nel nostro Paese, la euforia della ricostruzione postbellica e della correlata crescente ricchezza individuale e nazionale comportò negli anni 50 e 60 del secolo scorso una avanzata generalizzata nel fronte della protezione sociale, nell'insieme e per specifiche categorie, però con alcune fughe in avanti che già a quel tempo apparivano agli osservatori più attenti azzardate, perché non sostenibili nel lungo periodo. Basti pensare all'età di pensionamento con 20 anni di attività lavorativa o addirittura 15 anni sei mesi e un giorno per le donne, di cui sono in godimento tuttora diverse centinaia di migliaia di persone, oppure al calcolo retributivo della pensione di vecchiaia.

Quando apparve evidente l'insostenibilità di tali misure, si provvide al loro necessario blocco per il futuro, lasciandole invariate, pro-rata, per chi ne era già in godimento.

Non quindi difesa cieca dell'esistente, ma adeguamento dei medesimi valori alle nuove situazioni. Adeguamento: come? Certamente con un maggior coinvolgimento della auto responsabilità (quante integrazioni al trattamento minimo sono state erogate a persone che avevano occultato la propria capacità contributiva), per le misure previdenziali.

Ma per le misure assistenziali, a carico della finanza pubblica?

È un dilemma sul quale si dilania anche la Corte costituzionale, tra preservazione dei diritti fondamentali, insindacabilità delle scelte di finanza pubblica, sentenze di costituzione in mora del

legislatore e nello stesso tempo indicazione di vie gradualistiche per raggiungere la effettività della tutela, ed infine, in caso di perdurante inottemperanza, accoglimento.

Emblematica la vicenda relativa al pagamento posticipato del trattamento di fine rapporto, rilevante per la funzione retribuzione e previdenziale insieme di tale istituto.

Dopo numerosi interventi sul tema (in cui da una parte rilevava un *vulnus* costituzionale nel pagamento ritardato, ma dall'altra affermava di non potervi porre rimedio, perché il *quomodo* delle soluzioni attinge alla discrezionalità del legislatore, stante il rilevante impatto in termini di provvista di cassa) infine con l'ordinanza 5 marzo 2026 n. 25 è intervenuta sulle stesse norme oggetto dei precedenti giudizi e con gli stessi argomenti contraddittori e impotenti, rinviando la decisione all'udienza del 14 gennaio 2027, onde consentire al Parlamento di approvare una riforma strutturale per eliminare *progressivamente* i ritardi nei pagamenti.

Questo breve *excursus* per dire di non nutrire eccessiva fiducia nelle possibilità della stessa Corte costituzionale di risolvere il problema della sostenibilità del *welfare*.

Nella storia ormai quasi centenaria della nostra Costituzione repubblicana vi sono state diverse ondate di focalizzazione sull'uno o l'altro valore costituzionale.

Negli anni della crescita l'unico perno era costituito dall'art. 38 nelle sue distinte, nette, previsioni dell'assistenza e della previdenza sociale, quest'ultima più corposa, giustificata dal riconoscimento meritocratico dell'apporto dei lavoratori alla ricchezza del Paese in generale ed in particolare, attraverso i contributi, al finanziamento della propria posizione previdenziale.

Negli anni 80 vi è stata la riscoperta del diritto alla salute, garantita dall'art. 32, e la complessa operazione sul danno biologico, partita dalla dottrina ed accolta poi gradualmente dalla giurisprudenza di merito, e poi di legittimità, consacrata da quella costituzionale, ed infine dal legislatore, che ha avuto un effetto perequativo del danno alla persona tra lavoratori di diverso livello retributivo e tra lavoratori e non lavoratori.

Si possono citare anche alcune leggi specifiche che, sull'esempio straniero, hanno previsto una tutela riparatoria paritaria, ad es., per le vittime professionali e le vittime ambientali per danni da amianto.

Si va verso una riduzione della tutela privilegiata dei lavoratori in favore della persona umana come tale?

## **Pasquale Sandulli.**

Mi collego al rammarico espresso da Aldo circa i limiti della Corte costituzionale di risolvere le questioni in esame: le condivido, sottolineando che l'intento di impedire abusivi esercizi di potere, non esclude una sorta di collaborazione fra gli organi costituzionali, intesa come impegno di ciascun organo a recepire le indicazioni di principio e valoriali elaborate dagli altri organi, anche solo di rilevanza costituzionale. Così nella ricordata vicenda del TFS per i pubblici dipendenti, la doglianza nei confronti della Corte non attiene al merito della terza sentenza, ma al numero

d'ordine: avrebbe dovuto essere la seconda, bastando il primo monito! Addebito che non si sarebbe potuto muovere alla Corte nella vicenda relativa alle tecnopatie, dove pure si registrarono ben tre sentenze monito (Corte cost. nn. 206/74 e 127,140/81) prima delle sentenze decisive per l'attivazione del sistema misto (nn. 179 e 206/19889), donde gli sviluppi successivi fino al consolidamento del d. lgs n. 38/2000, in evidente, ancorché non dichiarata, attuazione dei principii ispiratori delle decisioni della Corte (anche, fra l'altro, in materia di danno biologico): un conto è una valutazione economica, altro è una valutazione ben più complessa, di ordine socio/sanitario, in cui il profilo economico è garantito dai premi di stampo assicurativo.

Ho concluso le mie precedenti riflessioni anticipando la preoccupazione – tanto più amara a fronte dell'ottimismo che ha ispirato il mio comportamento in questa lunga vita – di scenari non fronteggiabili con i pacifici, sottolineo questo termine, strumenti della sicurezza sociale (non causalmente frutto della cultura europea occidentale).

A parte questa considerazione, è certamente vero che vi è un processo di redistribuzione della spesa sociale, innanzitutto verso la realizzazione di una più elevata tutela della salute, che tuttavia, nel generale innalzamento, registra alcuni evidenti squilibri. A livello di interventi pubblici del S.S.N. l'attribuzione della competenza legislativa concorrente e delle funzioni amministrative in materia sanitaria alle regioni determina differenziazioni geografiche significative, solo in parte contenute dalla presenza di livelli minimi definiti dallo Stato (c.d. L.E.A.) Si aggiunga il fenomeno della crescente diffusione – secondo alcuni anche a scapito della previdenza pensionistica complementare - di forme di assistenza sanitaria integrative, su base contrattuale collettiva di categoria o aziendale, per le quali si prospetta l'accentuazione di forme di controllo (sintomatico il tentativo di attribuzione di una confusa attività di controllo alla Covip nel d.l. n. 19/2026, ridimensionato in sede di conversione e ricondotto nell'alveo, almeno per ora, del controllo ministeriale).

Ma il tema dell'universalizzazione, centrato sulla persona umana, si propone secondo un percorso di stratificazione, muovendo a ben guardare dal d. lgs n. 148/2015, regolatore in via definitiva della tutela del reddito da disoccupazione e sottoccupazione, via via estendendosi alla copertura dei c.d. nuovi bisogni, da riportare sotto il cappello dell'art. 38, c. 1, Cost. Ivi si distinguono le due aree di intervento dalle modalità di finanziamento, a carico della produzione i fondi c.d. di solidarietà e della fiscalità generale le estensioni disposte in via permanente o anche volta a volta (caso Covid): nei confronti dei fondi categoriali con la formula dei limiti della disponibilità delle risorse accumulate grazie al contributo della produzione, e nel processo estensivo secondo le risorse messe a disposizione nel processo di distribuzione delle risorse: dal che il delicato problema della correttezza fiscale dei contribuenti, nella più ampia accezione di questa espressione.

Correttezza vs evasione, tema strettamente legato alla sostenibilità, che tuttavia ci porterebbe fuori del nostro campo di osservazione. Il che non mi impedisce di riferirmi ad un episodio emblematico riferito nelle *Lettere Scelte* di Benedetto Croce<sup>2</sup>, in una delle quali il filosofo aveva obiettato, ad un affittuario che chiedeva di far risultare, a fini fiscali, un canone minore di quello pattuito: "Qualcuno deve pur pagare tasse e imposte, se non vogliamo che l'Italia fallisca, ed è meglio che le paghiamo Voi ed io, che non per questo soffriremo la fame": altro che imposte sul patrimonio, sugli extraprofitti, sulle "sconfinare" accumulazioni di ricchezza.

---

<sup>2</sup> Vedi l'opera nell'edizione Adelphi, 2026, a cura di Cotinelli Rendina.

## **Aldo De Matteis.**

Il graduale passaggio, ormai consumato, del sistema pensionistico dal retributivo al contributivo è chiaramente nel segno della sostenibilità, perché il lavoro dovrebbe produrre da sé le risorse per la propria previdenza e assistenza, ma nuove nubi provengono dalla frammentazione e precarizzazione dei modelli contrattuali, nonché, nel nostro Paese, dai livelli retributivi. Quali prospettive?

## **Pasquale Sandulli.**

Finora possiamo dire di avere parlato di concetti astratti, o, meglio, generali (teoria generale). La domanda, molto puntuale, ci porta sul concreto dell'esperienza attuale in tema di pensioni. Dire che il metodo contributivo è “chiaramente nel segno della sostenibilità è certamente corretto, se di sostenibilità si accoglie una dimensione solo economico/finanziaria, fondata sulla tecnica di capitalizzazione virtuale, avente a riferimento la media quinquennale del prodotto interno lordo del Paese. Un'evidente scommessa ottimistica nella convinzione, o forse speranza, di un andamento sempre positivo del PIL. Speranza delusa nel 2015, allorché dal calcolo della media risultò un segno negativo, che costrinse il legislatore con il d. l. n. 65/2015 (l. conv. n. 109/2015) all'adozione di un correttivo consistente nella spalmatura degli effetti della decrescita sugli anni successivi, con la garanzia del mantenimento del montante conseguito: un correttivo tuttora operante, e che potrebbe venir buono se le minacce belliche al sistema dovessero riproporre ulteriori situazioni di decrescita dell'andamento del PIL.

Speranza delusa, allorché dal calcolo della media risultò un segno negativo, che costrinse il legislatore del 2015 all'adozione di un correttivo consistente nella spalmatura degli effetti della decrescita sugli anni successivi, con la garanzia del mantenimento del montante conseguito ed in via transitoria (grazie alla legge di conversione), senza recupero in sede di prima applicazione a carico delle rivalutazioni degli anni successivi (con conseguente necessità di copertura della relativa spesa, effettivamente disposta, oltre che per l'anno 2015, anche per il 2016 e 2017): un correttivo tuttora vigente ove dovesse riproporsi ulteriore decrescita dell'andamento del PIL ; ma ora dovrebbe trovare attuazione il recupero, se non dovesse intervenire un ulteriore meccanismo di attenuazione, quale è stato quello transitorio.

Il discorso critico non cambia molto se si considerano i profili propriamente attuariali, che animano i coefficienti di trasformazione: l'unicità degli stessi crea sperequazioni nella durata della vita media di pensionamento, ad evidente vantaggio di quei lavoratori che hanno subito un logoramento minore durante la loro vita attiva. Qualche compensazione deriva dalle misure disposte in favore dei lavori usuranti e relativi addetti (d. m. 10 maggio 1999 e d. lgs n. 67/2011).

Sono tutti interventi all'insegna della sostenibilità economica e sociale insieme. Non corrispondono a questa commendevole logica le manipolazioni derogatorie, più o meno

cripticamente esplicite (non è un ossimoro). Così è per l’art. 21 del d.l. n. 4/2019, che consente l’opzione di sottrarsi al massimale a quei dipendenti pubblici – in larga misura, dirigenti delle varie pubbliche Amministrazioni - per i quali non operano forme negoziali di previdenza complementare, quasi non esistessero altri strumenti di accesso alla previdenza complementare. Oppure, anche qui in via opzionale, l’effetto di esclusione dalla disciplina del massimale conseguente alla domanda di accreditamento di contributi ante 1° gennaio 1996. In linea di massima devono considerarsi irragionevoli ed inique le opzioni consentite, ma non giustificabili in via sistematica e capaci di alterare l’equilibrio, senza dunque rispondere a finalità sociali.

Ad Aldo, che ha posto la domanda, non sono sfuggite le preoccupazioni indotte da frammentarietà, precarietà, lavoro povero del mercato del lavoro. Sta diventando un ritornello: il contributivo puro con massimale riproduce puntualmente le disparità della vita attiva, in una fase, quella della quiescenza, in cui non ci sono più spazi di recupero. La sostenibilità solo economica è, in tali situazioni, tutt’altro che una virtù. Nel complesso, il monumentale cambio di tecnica di protezione del reddito in quiescenza di cui alla legge n. 335/1995, che non può essere messo in discussione in sé, non può legittimare, con tecniche derogatorie, vantaggi meramente personali, quali invece può offrire, ma anche qui nei limiti del ragionevole, la previdenza complementare.

Le gravi falle evidenziate in questi trenta anni di maturazione del metodo pensionistico contributivo per effetto dell’implementazione del lavoro povero e del lavoro precario non sono state finora riparate, pur in presenza di un significativo accordo governo-OOSS del settembre 2016 volto alla istituzione di un Fondo di garanzia per giovani e più in generale per precari, né sono state recepite ipotesi di attivazione di meccanismi di contribuzione figurativa, o altre similari, che avrebbero integrato la sostenibilità economica del modello Dini con una significativa sostenibilità anche sociale. Uno spiraglio di riflessione viene dalla sentenza Corte cost. n. 94/2025, che ha accolto la questione di illegittimità costituzionale del complesso di disposizioni della l. n. 335/1995, laddove esse non escludono l’assegno ordinario di invalidità dal divieto di integrazione al minimo, “dovendosi sopperire a situazioni in cui il lavoratore perde una rilevante percentuale della sua capacità lavorativa e, quindi, la possibilità di accumulare un montante contributivo adeguato” (nell’impossibilità di ulteriore approfondimento in questa sede della sentenza, rinvio alle ampie e condivise riflessioni sul punto in M.C. Degoli, *Corte cost. n. 94/2025 e integrazione al minimo nel sistema contributivo: un punto di partenza, non di arrivo*<sup>3</sup>; si noti comunque che la Corte ha tenuto alto il vessillo della sostenibilità economica, disponendo la decorrenza degli effetti *ex nunc*).

## **Aldo De Matteis**

Il problema della sostenibilità sembrerebbe meno assillante per quei settori previdenziali finanziariamente autosufficienti, nei quali non vi sono apporti della finanza pubblica, come ad es. la previdenza dei liberi professionisti o la tutela degli infortuni sul lavoro.

L’assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali costituisce un esempio virtuoso di assoluta aderenza tra sostenibilità e adeguatezza, come già da voi rilevato.

---

<sup>3</sup> Vedilo in RDSS n. 2-3/2026.

Sorta sul finire dell'800 per una limitata platea di lavoratori, si è espansa enormemente nel secolo trascorso, pur nella identità delle formule testuali originarie, sia come persone tutelate, sia come attività protette, grazie soprattutto all'opera della Corte costituzionale e, sulla base del principio di parità di tutela a parità di rischio dalla medesima Corte enunciato, in forza della interpretazione costituzionalmente orientata della dottrina, della magistratura ordinaria e di quella di legittimità.

Nonostante tale esteso ampliamento, i contributi a carico dei datori di lavoro non solo non sono aumentati in percentuale, ma nel ventennio 2000-2020 il peso contributivo per le aziende della gestione industria, commercio e servizi, è stato ridotto, a più ondate, del 32,72% complessivo (dalla tariffa d.m. 27 febbraio 2019 rispetto a quella del d.m. 12 dicembre 2000), con evidenti benefiche ripercussioni sui costi aziendali e, in definitiva, sull'apparato produttivo e sul benessere del Paese. Nello stesso periodo, le prestazioni non solo non sono diminuite, ma sono state adeguate all'inflazione ed altresì incrementate con l'operazione danno biologico. Questo risultato ottimale grazie alla maggiore attenzione alla prevenzione e conseguente riduzione della sinistrosità, con il contributo determinante dei datori di lavoro, incentivati dal sistema premiale di determinazione del tasso aziendale in base al numero di infortuni, fino ad annullare la sinistrosità, come alcune aziende virtuose riescono ad ottenere e giustamente e orgogliosamente proclamano.

Anche qui c'entra la demografia, anche se in misura minore: la riduzione della composizione media dei nuclei familiari ha comportato minori esborsi per le rendite ai superstiti.

È interessante notare, a sostegno della tesi di Maurizio Franzini, che i proventi del ricco settore industria servono ad integrare le prestazioni del settore agricoltura, ottenendo così un equilibrio di sistema senza toccare le prestazioni.

Si potrebbe pensare a ridurre ulteriormente i costi contributivi passando da un sistema di indennizzo per un danno patrimoniale presunto, e come tale spesso inesistente, ad un danno patrimoniale effettivo, ma questo sistema non è adottato da nessun Paese europeo.

Un motivo di preoccupazione può provenire dai Fondi speciali che sempre più spesso negli anni recenti Governo e Parlamento vanno istituendo (ad es. per le vittime dell'amianto, per i familiari degli studenti vittime di infortuni in occasione di attività formative, per le vittime di gravi infortuni sul lavoro, per l'assicurazione volontari che svolgono lavori di pubblica utilità, di sostegno per i familiari di sanitari deceduti per Covid) finanziati non con i contributi bensì con fondi statali di importo predeterminato, e fino ad esaurimento degli stessi, deragliando così dalla certezza dei diritti previdenziali.

C'è da notare infine che alcune categorie di persone tutelate, ad iniziare dai dipendenti statali, sono gestite con il sistema della gestione per conto delle amministrazioni datrici di lavoro, sfuggendo così dal sistema contributivo; pagando all'Inail le prestazioni erogate a piè di lista, incidono sulla finanza pubblica.

Per quanto riguarda gli altri settori che non dipendono dalla finanza pubblica, la previdenza complementare e quella dei liberi professionisti, mi rimetto alla superiore competenza di Maurizio Cinelli e Pasquale Sandulli, anche per una valutazione comparativa della esperienza maturata fino ad oggi, nonché della prospettiva introdotta dalla legge di bilancio 199/2025, n. 199 (commi da 203 a 205), che ha disposto la devoluzione automatica delle quote di accantonamento del TFR in un fondo di pensione complementare.

## **Pasquale Sandulli.**

Il tema della previdenza per i liberi professionisti, riconducibili alla classica concezione dell'artt. 2129 c.c. – gli altri, non ordinistici, si collocano nella c.d. quarta gestione INPS – si propone, sotto lo specifico profilo pensionistico, in termini significativamente diversi quanto a sostenibilità. La scelta pluralista ha determinato la nascita di numerosi enti – quasi uno per categoria professionale, salvo un solo raggruppamento pluricategoriale – ciascuno connotato da una configurazione privatistica, seppur ciascuno di essi sia gravato del ruolo di soggetto privato esercente una funzione pubblica, in omaggio all'art. 38 Cost, comma 4. In estrema sintesi vengono in evidenza le caratteristiche che seguono, capaci di variamente incidere sulla sostenibilità, variabile da ente ad ente.

1 - Esclusa ogni eventuale forma di finanziamento pubblico diretto (ma il contributo oggettivo, gravante sulla clientela, costituisce una forma indiretta di finanziamento pubblico), si tratta di un regime a capitalizzazione effettiva individuale (fin dall'istituzione, per i nuovi enti privati, originati dal d.lgs n. 103/96; in fase più o meno avanzata di realizzazione, per gli enti preesistenti privatizzati *ex d. lgs n. 509/94*). Da ciò un relativamente limitato rischio finanziario, legato alla tipologia degli investimenti, pur prudenziali e vigilati.

2 - La contribuzione prevista per legge è esigua, ma è stata rimessa all'autonomia di ciascun ente la possibilità di consentire a ciascun iscritto la modulazione della misura del contributo, in alcuni casi in misura particolarmente elevata e forse anche non congrua alla finalità previdenziale.

3- Il fattore longevità, sicuramente più protratta per il bacino qui considerato, viene fronteggiato mediante la possibilità di adozione di tabelle più congrue e distinte da quelle generali adottate dall'INPS.

4- La tendenziale politica di isolamento di ciascuna categoria professionale ha portato, come detto, alla creazione di un ente per ogni categoria – eccezion fatta per l'EPAP/Ente di previdenza ed assistenza pluricategoriale, riferito ad attuari, chimici e fisici, dottori agronomi e dottori forestali, geologi, uniti in unico ente.

La configurazione sistematica del complesso degli Enti di Previdenza Privati, riconducibili ai due citati decreti legislativi, è puntualmente ricostruita da Corte costituzionale n. 7/2017, ed ora replicata dalla sentenza n. 29/2026: unico rilievo negativo delle due sentenze è l'aver delimitato l'ambito di operatività al singolo ente ricorrente e non all'insieme, pur omogeneo, sul piano istituzionale, degli enti.

Una valutazione complessiva delle riferite caratteristiche, svolta nei termini quali qui interessano, di articolata sostenibilità, consente di rilevarne, *rebus sic stantibus*, un soddisfacente livello medio, con rilevanti oscillazioni del livello di adeguatezza delle prestazioni in ragione delle diversificate capacità di reddito delle varie professioni. Ma, appunto, sempre che non cambino le situazioni presupposte: di alcune professioni si prevede un declino più o meno fisiologico, di altre si prevede un forte impatto con l'AI: in entrambi i casi la sostenibilità si incrinerebbe, al punto da imporre il cambiamento delle regole che animano l'attuale sostenibilità.

Quanto all'assicurazione infortuni, concordo con Aldo: l'impianto prettamente assicurativo, sia pure in dimensione sociale (cfr. art. 1886 c.c.), dell'assicurazione infortuni sul lavoro (non certo casualmente il primo evento considerato dall'art. 38, c. 2 Cost.), ha costantemente seguito l'evoluzione di questa forma, con il che si può parlare di sostenibilità economica perfetta, unita ad una significativa sostenibilità sociale in ragione del pieno automatismo assicurativo e prestazionale, che ha consentito di allontanare ogni minaccia di immergere l'INAIL nel *mare magnum* della disciplina della concorrenza. Non credo di dover aggiungere altro, se non collegarmi a quanto già detto in tema di dialogo fra Corte costituzionale e legislatore, particolarmente pregnante proprio in ambito di assicurazione infortuni sul lavoro.

### **Maurizio Cinelli.**

Anche io ritengo che le previdenze di categoria siano anch'esse esposte, altrettanto drammaticamente, ai problemi della sostenibilità, almeno quanto quelli che affliggono il sistema generale.

Qui la particolarità è data dal fatto che i fattori di crisi (presenti, in effetti, già in un più di regime di categoria) hanno a che fare con logiche diverse: logiche legate, per così dire, al prestigio professionale e alla redditività della relativa attività professionale: fattori, questi ultimi, che condizionano la disponibilità dei giovani a intraprendere la professione di volta in volta considerata, e, dunque, determinano problemi analoghi a quelli che pone il decremento demografico nel sistema generale.

### **Aldo De Matteis**

E cosa mi dite sulla previdenza complementare?

### **Maurizio Cinelli.**

Il profilo della sostenibilità sociale sicuramente coinvolge anche la previdenza complementare.

Qui però i problemi si allargano o comunque tendono ad assumere una forma parzialmente diversa. Mi limiterò dunque soltanto a qualche sottolineatura relativa a cose note.

La più importante di queste sottolineature è il fatto che, come sappiamo, l'accesso alla previdenza complementare attualmente non solo è facoltativo (e già questo pone un problema per un pilastro che vuole accostarsi a quello della previdenza obbligatoria e svolgere con esso la stessa funzione). E poi perché, com'è altrettanto noto, l'accesso non è per tutti, in quanto condizionato da ragioni di censo. Infine, le risorse finanziarie raccolte dai fondi pensione seguono logiche di investimento in attività redditizie per fini che non di rado hanno poco a che fare con la solidarietà o altri valori.

Probabilmente un discorso sulla sostenibilità in rapporto all’ordinamento delle pensioni richiederebbe di prendere in considerazione interventi ingegneristici di ampia portata, che coinvolgono entrambi i due pilastri del sistema. Personalmente, come ho già scritto in altre occasioni, i tempi potrebbero essere maturi per una rimodulazione complessiva di detto ordinamento, che veda la previdenza complementare divenire obbligatoria, ma all’interno di un sistema profondamente rinnovato, diviso nelle due componenti, entrambe obbligatorie, della ripartizione (attuale previdenza obbligatoria) e della capitalizzazione (previdenza complementare); con la novità rappresentata dall’alimentazione finanziaria dei fondi pensione (beninteso, ai redditi più bassi) con quote dell’Irpef opportunamente calibrate, iscrizione degli accantonamenti in conti individuali, ma con gestione temporanea delle risorse così raccolte dalla mano pubblica per investimenti in infrastrutture, ecc., e restituzione al momento del pensionamento. Un’ipotesi, questa, già esplicitata in altra occasione, ma sempre con molta circospezione e puntualizzazione del fatto che qualsiasi valutazione in merito possa essere proficuamente effettuata soltanto dopo una valutazione di fattibilità tecnica da parte dell’economista e dell’attuario.

#### **Aldo De Matteis.**

Mi sembra che Maurizio stia ipotizzando una possibile, ambiziosa, riforma che va oltre il meccanismo di conferimento automatico accennato.

Forse potrebbe essere utile poter disporre di qualche altro dettaglio, per avere un’idea più chiara sull’ipotesi che formuli.

#### **Maurizio Cinelli.**

Ringrazio Aldo della puntualizzazione; anche se nutro un certo imbarazzo nel dettagliare un’ipotesi innovativa che ben potrebbe risultare priva di qualsiasi senso all’atto di una verifica di carattere economico-finanziario; verifica che esula dal campo di mia competenza disciplinare, e al cui esito – come ho già sottolineato – dipende (a tacer d’altro) la stessa possibilità di prendere in considerazione la proposta in riferimento.

Visto che, però, mi viene espressamente richiesto, vinco la riluttanza e provo a riassumere al massimo, limitandomi ai passaggi essenziali.

Ebbene, innanzitutto è mia opinione (ma credo proprio di essere in ottima compagnia) che un incisivo, produttivo intervento innovativo (che si collochi nella logica che valuta il sistema di protezione sociale come struttura produttiva di ricchezza), debba essere orientato al rispetto di

determinate, ben precise caratteristiche: garantire l'effettività, e l'adeguatezza delle prestazioni; fare in modo di stabilizzare i costi che gravano sul sistema delle imprese; contemplare misure che perseguano il rafforzamento complessivo del sistema nei confronti delle ricorrenti crisi economiche.

In tale pregiudiziale prospettiva l'ipotesi che mi azzardo a formulare – necessariamente in maniera del tutto elementare e con la consapevolezza non solo dell'ostacolo “politico”; ma anche e comunque del fatto che tutto è subordinato al vaglio di fattibilità dell'economista – si basa e si qualifica essenzialmente su almeno due scelte “macro”: la prima, rappresentata dalla conversione della previdenza complementare da facoltativa in obbligatoria; la seconda, rappresentata dal coinvolgimento, sia pure in misura molto contenuta, della finanza erariale, come apporto finanziario di sostegno per far rientrare sotto l'ombrello protettivo della previdenza complementare anche chi oggi ne resta fuori per ragioni di natura economica.

Elenco qui di seguito gli aspetti qualificanti della mia prospettazione; e lo faccio in maniera assolutamente schematica, ma anche asettica, per cercare di evitare per quanto possibile di essere “distratto” dalle necessità di rispondere alle prevedibili obiezioni.

Come prima cosa l'ipotesi sconta (e non è poca cosa, non occorre sottolinearlo) una ristrutturazione del sistema pensionistico in forma binaria: l'una, a ripartizione, e l'altra a capitalizzazione, entrambe a partecipazione obbligatoria. E, a seguire: alimentazione finanziaria dei due pilastri in via di principio conformemente all'attuale regolamentazione, ma con i correttivi di cui appresso. Accesso alla previdenza complementare garantito anche ai lavoratori con livelli retributivi bassi – o comunque allo stato attuale, insufficienti allo scopo –, attraverso l'espedito del conferimento dell'Irpef di rispettiva competenza, o di sua frazione, da determinare sulla base di criterio perequativo nell'importo inversamente proporzionale alle classi di reddito, su singoli conti individuali, possibilità di versamenti facoltativi ad incremento della suddetta contribuzione di previdenza complementare; regolamentazione di detta contribuzione (eventualmente compresa quella riveniente dall'Irpef) tramite gestione finanziaria da parte di Fondo appositamente costituito e abilitato alla gestione delle risorse stesse in impieghi in infrastrutture o altro di rilevanza pubblica (con correlato contenimento-razionalizzazione dell'impatto dell'innovazione sulla finanza erariale); conversione selettiva delle attuali agevolazioni fiscali alla stessa finalità di alimentazione (in alternativa o in concorso dell'accredito dell'Irpef o di sua quota) nei conti individuali; restituzione del montante contributivo raccolto, opportunamente rivalutato, all'atto del pensionamento del lavoratore interessato; contenimento dell'aliquota contributiva per la previdenza di base a carico della produzione; conversione (previa valutazione di opportunità) di componente monetaria della parte variabile della retribuzione, anziché in beni e servizi del *welfare* aziendale (sullo schema, ad esempio, della legge di stabilità 2016), in forme di implementazione della contribuzione destinata alla previdenza complementare.

Sembra di poter sostenere che uno dei pregi dell'adozione di siffatta ristrutturazione del sistema possa essere (accertata l'eventuale sostenibilità economica) quella conseguente alla diversa “sensibilità” ai rischi esterni delle due distinte componenti (a capitalizzazione e a ripartizione), la cui compresenza può funzionare da fattore di stabilizzazione o contenimento delle conseguenze negative di cicli economici o del sopravvento di vicende critiche esterne. Il presupposto è che, date le diverse “sensibilità” alle varie tipologie di rischi “esterni” che distinguono le due componenti, la loro compresenza possa funzionare da fattore di sostanziale stabilizzazione del complessivo sistema pensionistico.

Mi rendo conto che potrebbe darsi il caso di trattamento retributivo, la cui esigua consistenza in concreto risulti tale da non consentire che neppure l'accredito dell'intera Irpef possa essere sufficiente ad alimentare efficacemente la componente complementare in questione. Per ipotesi del genere – come, in via generale, in un'ottica di razionalizzazione – non vi sarebbe altra possibilità (come mi sembra) che quella di convertire in (ulteriore) contribuzione ai conti di previdenza complementare le varie provvidenze (sgravi, esenzioni, eee.) che disordinatamente vengono previste oggi dalla legge; un'occasione anche per razionalizzare il settore, accorpando o diversamente indirizzando parte di quegli interventi assistenziali che oggi vengono distribuiti più o meno “a pioggia” e – diciamolo pure – assai spesso con ridotto costrutto.

Non ignoro di certo le difficoltà sul piano delle scelte politiche di un'ipotesi ricostruttiva come quella alla quale mi sto, azzardosamente, riferendo. Tuttavia, a mio avviso – ma, lo ripeto, fatta salva ogni eventuale, diversa valutazione alla luce della verifica di fattibilità sotto il profilo finanziario ed economico –, l'aggravio per la finanza erariale di un intervento innovativo che si basi sulle scelte indicate sopra, potrebbe essere definito di intensità “contenuta”, e tarato comunque su aspetto che inequivocabilmente si inquadra nell'ambito del principio di solidarietà (e in termini non certo evocativi di una redistribuzione di ricchezza che travalichi limiti “ragionevoli”).

L'ostacolo vero, a fronte del quale, a ben considerare, potrebbe non rilevare neppure la qualità dell'ipotetico progetto di riforma pensionistica, è dato dal fatto che quel progetto, nella sostanza, è pregiudizialmente destinato a governare una situazione, per così dire, “dipendente” o di secondo grado: una situazione dipendente dalla soluzione di una questione (questa, sì, determinante) di natura economica, strettamente legata alle politiche industriali e ai relativi risultati in termini di occupabilità e di produttività del lavoro.

Innanzitutto, è quest'ultimo, l'incremento dell'occupazione e della produttività, l'obiettivo cruciale e decisivo, non conseguendo il quale tutto il resto non può che rimanere nell'ambito delle iniziative di tipo rimediale o di maggior o minore occasionalità.

## **Pasquale Sandulli.**

Maurizio Franzini mi scuserà se mi infilo rapidamente su questo tema.

Ben conosco il piano disegnato con tanta cura, ed altrettanta ambiziosità (riprendo il termine di Aldo), da Maurizio C. Esso dovrebbe essere attentamente vagliato in tutte le sue componenti, e, se la formula della conversazione dovesse affermarsi, potremmo riparlare centrando l'attenzione sull'adeguatezza, cui dovrebbe concorrere la pensione complementare. È ben nota la mia attenzione al tema: la previdenza complementare è nata nel 1992/3 come compensazione ai tagli della pensione di base. Prima della legge 421/92 la Corte costituzionale con la sentenza n. 427/1990 aveva considerato positivamente il secondo livello pensionistico, anche se traspariva l'idea che la previdenza complementare fosse una roba per ricchi: ne fu confermata l'istituzione di un contributo di solidarietà sulla contribuzione datoriale. Non è così, anche se i dati riferiti da Covip evidenziano rilevanti differenze fra Nord e Sud, fra categorie di lavoratori, fra settori produttivi (ma questo vale anche per la previdenza di base, nonostante il massimale: ovviamente, in misura attenuata): è il problema della previdenza pensionistica speculare.

Il punto vero è che gli spunti iniziali del 1992/1993 non hanno portato verso la direzione giusta, e che la finanza sta fagocitando la previdenza di secondo livello, con l'appoggio più o meno palese del "legislatore ondivago", come ho intitolato il mio contributo al n. 58 dell'Osservatorio giuridico *Mefop*. Per non parlare dell'onnivoro INPS che, per conto dell'Erario, chiude i conti del TFR nel caso di imprese da medie dimensioni in più (oltre 49 dipendenti, per ora).

Non vado oltre.

### **Maurizio Franzini.**

Come accennavo, credo che la nozione di sostenibilità possa essere applicata in modo decisamente più convincente al *welfare* nel suo insieme piuttosto che a singole prestazioni. Definiamo la sostenibilità del *welfare* come la possibilità di fornire in futuro le stesse prestazioni offerte oggi senza necessità di risorse aggiuntive, in particolare senza necessità di rivedere le aliquote fiscali e contributive o di accendere nuovo debito. Dunque la generazione presente non danneggia quella futura. Questa definizione può ovviamente applicarsi a sotto- sistemi del *Welfare* come quello previdenziale-contributivo. In questo caso la sostenibilità consisterebbe, sostanzialmente, nella possibilità di erogare a lungo termine pensioni di un dato importo medio senza dover rivedere le aliquote contributive o dover ricorrere ad altre fonti di finanziamento.

È facile verificare che la sostenibilità, come qui intesa, è la possibilità di tenere in equilibrio finanziario il *welfare* senza dover rivedere le prestazioni medie individuali. E la sostenibilità dipende dal complessivo sistema e non dall'altezza delle prestazioni.

Supponiamo che inizialmente vi sia equilibrio finanziario (e se non vi è occorre perseguirlo). Ciò vuol dire che moltiplicando la spesa media per prestazione (di varia natura) per il numero delle prestazioni effettuate in un anno la risultante spesa complessiva è uguale alle complessive entrate tributarie date dal prodotto delle aliquote medie fiscali o contributive per il reddito di riferimento. Dunque, non si genera debito. Supponiamo poi che la dinamica del sistema sia tale che il numero di prestazioni cresca più del reddito con la conseguenza che la spesa (a prestazione media invariata) cresce più delle entrate (ad aliquote invariate). Emerge nel tempo un insostenibile saldo finanziario negativo che appare davvero difficile attribuire alla insostenibilità delle prestazioni.

Le dinamiche rilevanti sono altre e bene le illustrano le vicende degli ultimi anni, in particolare nel sottosistema della previdenza. Le prestazioni sono molto cresciute a causa dell'invecchiamento, il reddito è cresciuto ben poco facendo emerge lo squilibrio. Uno squilibrio che non può di certo essere imputato alla insostenibilità della spesa, che inevitabilmente rinvia all'idea di una spesa eccessiva a causa di prestazioni troppo alte. Ovviamente il problema esiste ma la causa non è l'altezza della prestazione ma l'evoluzione del sistema e la soluzione non consiste nel ridurre oggi quella prestazione con il confuso argomento della sostenibilità,

Forse è superfluo aggiungere che la sostenibilità - intesa nel senso prima indicato - sarebbe minata anche da una politica governativa di abbassamento delle aliquote fiscali o contributive. E in questo caso l'uso del termine riferito alla spesa sarebbe ancor più fuorviante e sarebbe più appropriato dire che la politica fiscale del governo ha reso insostenibile la spesa, con tutte le conseguenze del caso.

Quanto dicevo in precedenza permette di comprendere perché alcune gestioni previdenziali possono essere in attivo e altre in passivo, come risulta dal bilancio dell'INPS. Se il numero di coloro che pagano i contributi cresce più di quello di coloro che devono ricevere le prestazioni, a parità di altre condizioni, il bilancio della gestione sarà positivo. E, banalmente, se vale l'opposto il bilancio sarà negativo. Le dinamiche demografiche e le scelte o possibilità di occupazione dei lavoratori incidono, naturalmente, sulla situazione delle diverse gestioni. Ciò permette di apprezzare il fatto che riconducendo a una cassa comune le varie gestioni si possono compensare saldi positivi e negativi e quindi avere una sostenibilità aggregata che per molte gestioni non vi sarebbe in assenza di tale centralizzazione.

### **Aldo De Matteis**

Il grande assente nell'attuale dibattito pubblico (non nella nostra conversazione) è il principio di responsabilità, sancito dall'art. 53 della nostra Costituzione, che chiama tutti (non solo i cittadini) a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva, derivante sia da redditi di lavoro, sia da redditi di proprietà, acquisita con la propria attività, o anche ereditata, senza merito personale, dagli ascendenti. Responsabilità sia per costruire la propria posizione previdenziale, sia per fornire le risorse necessarie per le misure assistenziali non contributive, come già oggi avviene in parte per le risorse trasferite dai settori ricchi come l'industria a quelli più poveri come l'agricoltura.

### **Maurizio Cinelli.**

Per quanto si possa insistere per accreditare un concetto di «sostenibilità» da intendere come «declinazione del dovere di solidarietà in senso diacronico», oppure come criterio per «costruire in modo razionale la decisione normativa sulla previdenza», la componente di verità riconoscibile in dette ricostruzioni appare alimentare, piuttosto che sopire, le perplessità generali di quella sostanziale, innegabile ambiguità del concetto.

Un concetto di sostenibilità che si autopropone come una sorta di clausola generale, i cui contorni, però, sono destinati a restare nel vago. E tanto va imputato sia alla particolare ampiezza ed eterogeneità degli ambiti di operatività che la fonte costituzionale a essa riconosce; sia all'oggettiva genericità-relatività della «qualità» stessa con la quale il concetto in riferimento si identifica; sia, infine, per l'assenza di una «unità di misura» in base alla quale «calcolarne» dimensioni e fisionomia.

Tale genericità – la circostanza va sottolineata – equivale, a ben vedere, a un modo per sfuggire più agevolmente a quella concreta e diffusa possibilità di controllo, che deve ritenersi essere prerogativa di un ordinamento democratico.

In sostanza, in difetto di specifici punti di riferimento (non offerti, né dal concetto stesso, né dal contesto), non è dato evincere con sufficiente chiarezza quale possa essere il «peso critico» da assumere come «limite» non valicabile, e che dia, dunque, la «misura» della capacità di carico sopportabile.

Nulla, dunque, che possa chiarire, una volta per tutte, se a detta clausola debba riconoscersi, per dirla in altri termini, il carattere della rigidità di una «sostenibilità pigra», oppure l'elasticità di una «sostenibilità dinamica».

E nulla, ancora, che specifichi se debba ritenersi clausola rappresentativa di un principio generale, esplicitamente dichiarato e riferito allo specifico ambito del debito pubblico dagli articoli 81 e 97, e solo implicitamente riferito alle altre materie; oppure destinata segnatamente alla tutela delle «generazioni future», a seguito di quanto al proposito evincibile dai novellati articoli 9 e 41.

### **Aldo De Matteis.**

Dopo queste riflessioni su aspetti e questioni la cui centralità appare indubitabile, possiamo tornare alla domanda iniziale.

Da quanto appena evidenziato e discusso, si possono indurre valutazioni di carattere generale? E' condivisibile, a vostro avviso, quanto al proposito assumono alcuni autorevoli studiosi, e, cioè, che la sostenibilità, dopo la riforma costituzionale del 2022 è divenuta un principio giuridico di carattere generale, che va ad arricchire il patrimonio assiologico della nostra Costituzione? e, in caso di risposta affermativa, con quali effetti, a vostro giudizio?

La parola all'economista, e, a seguire ai giuristi.

### **Maurizio Franzini.**

Anche per le sue 'origini ambientali' il termine sostenibilità evoca equità, ed in particolare equità intergenerazionale. Applicato alla spesa sociale rischia, però, di condurre a politiche che sono ben poco funzionali all'equità. In particolare, si è detto che comprimere la spesa sociale oggi non garantisce, in presenza di dinamiche avverse, prestazioni più generose nel futuro e, dunque, l'esito – ben poco equo – potrebbe essere di peggiorare la situazione della generazione presente (o di un suo ampio segmento) senza migliorare quella della generazione futura. La preoccupazione per le generazioni future dovrebbe invitare a guardare, pur tra inevitabili incertezze, alle tendenze delle forze che incidono sulla possibilità di raggiungere in futuro l'equilibrio finanziario a prestazioni invariate e a farlo con la tempestività che è richiesta per eventuali aggiustamenti. Si tratta, anzitutto, di aggiustamenti diretti a migliorare la dinamica del PIL e a proteggere la quota di esso che va al lavoro, che naturalmente tende a ridursi se molti salari – come oggi avviene – sono da povertà. Si tratta, eventualmente, di prevedere modifiche nelle aliquote fiscali o contributive, sottraendosi all'idea che farlo equivale a condannare

l'economia e la società ad un futuro peggiore. Non è necessariamente così e anche se fosse si tratterebbe – se conta il benessere sociale - di confrontare il danno sociale ed economico derivante dall'innalzamento delle aliquote con quello causato dalla riduzione delle prestazioni di *welfare*

## **Pasquale Sandulli.**

Per concludere queste riflessioni, ribadisco che la sostenibilità, per questa sua astrattezza - solo in parte attenuata dalla necessaria coordinazione fra profilo politico, economico e sociale (sul punto M. Jessoula, *Trent'anni dopo la riforma Dini: equità «stella polare» per risolvere il duplice trilemma delle pensioni*<sup>4</sup>) - abbisogna di essere riempita di regole capaci di far conseguire appunto l'obiettivo valoriale, ma ad un tempo impone che queste regole siano corenti con l'obiettivo: è un compito delicatissimo, qualche volta disatteso e spesso affidato al vaglio della Corte costituzionale.

E, d'altra parte, ritengo che la sostenibilità, tranne che per la disciplina ambientale, non è un principio, ma un supporto essenziale, diffuso in tutta l'area, anche quella allargata, della spesa pubblica, e ora invocata anche in altri settore con qualche leggerezza, ma pur sempre destinata ad opportuno controllo.

Avendo testé richiamato un saggio non giuridico, preciso che non intendo minimamente sovrappormi all'autorevolezza del Collega Franzini; mi limito solo a segnalare che in quel saggio si sottolinea la necessità che venga realizzata, almeno in misura ragionevole, una ragionevole/equa redistribuzione delle risorse, frutto dell'equilibrato concorso dei tre profili di stabilità, con una propensione alla prevalenza del profilo sociale.

Piuttosto, queste riflessioni mi offrono lo spunto per ricordare a me stesso quanto ebbi a dire in occasione della vicenda del PIL negativo del 2014. Posta la centralità nel regime contributivo del meccanismo finanziario di capitalizzazione dei montanti individuali mediante applicazione del tasso di rendimento virtuale collegato all'andamento del prodotto interno lordo, era stata già inviata ai vari enti previdenziali coinvolti una nota Istat (SI/712 del 27 ottobre 2014)<sup>5</sup> che prevedeva una riduzione dei montanti di poco meno del 2 x mille (cd decapitalizzazione, secondo la formulazione ministeriale, mediante l'applicazione del coefficiente 0,998073.

Ad una tale prospettazione meramente aritmetica degli effetti del sistema rinnovato nel 1995 si sono opposte energiche prese di posizione, fondate sia su mere ragioni linguistiche (dandosi all'espressione “si rivaluta”, presente nel comma 8 dell'art. 9 l. n. 335/95, un significato solo positivo), sia, e soprattutto, sul piano sistemico, rilevandosi che ad una così complessa formula di protezione pensionistica, si dovesse dare una lettura costituzionalmente orientata, comportante la irriducibilità comunque dei montanti nei periodi di PIL negativo, alla quale io stesso avevo dato voce su “*IlSole24ore*” dell'11 nov. 2014. Da ciò, il già ricordato art. 5 d.l. 65/2015.

---

<sup>4</sup> Vedila in *Riv. giur. lav.*, 2025

<sup>5</sup> Secondo la nota Istat, prot. SI/712, del 27 ottobre 2014, diffusa a tutti gli enti previdenziali, ivi compresi quelli privati e privatizzati (dd. Lgss. n. 509/94 e 103/96), il coefficiente di moltiplicazione dei montanti avrebbe dovuto essere 0,998073

## **Maurizio Cinelli.**

A conclusione di questa interessante occasione di confronto tra amici, prima ancora che tra studiosi appassionati della medesima materia, seppur da angoli visuali diversi, accolgo volentieri l'invito amichevolmente rivoltomi, in particolare da Pasquale (ma già, in tal senso, nel corso del *Seminario di primavera*, svoltosi a Bologna nella scorsa primavera, nella loro qualità di relatori, sia da Adalberto Perulli, sia da Aurelio Gentili)<sup>6</sup> a mitigare quanto meno le mie diffidenze nei confronti del concetto di sostenibilità. E, in effetti, come capita spesso (e, direi, fortunatamente) per le cose umane, prima o poi anche il percorso che può apparire più difficile finisce per rendersi praticabile.

E, tuttavia, non può dirsi contrario a quanto appena auspicato ribadire alcuni *caveat*.

Una prima precisazione: anch'io sono convinto che “sostenibilità” non sia un vocabolo identificativo di una categoria giuridica; esso corrisponde, piuttosto, a un'idea politica, identificabile come forma verbale riassuntiva di politiche di “buon governo”: non per nulla, un compito che la norma costituzionale pone a carico della Repubblica, e da realizzare attraverso una prudente combinazione degli obiettivi di cui all'art. 9, comma 3, e all'art. 41, comma 3, della Costituzione.

Comunque sia, è proprio la dilatazione – temporale per un verso, spaziale per un altro verso – dell'ambito di operatività del concetto, a renderne ancor più evidente la genericità.

D'altra parte, a uno sguardo che voglia essere disincantato, non può sfuggire come al fervore dell'attenzione rivolta alle problematiche dell'equo sistema, dell'organizzazione produttiva e generale e, ancor più in generale, delle generazioni a venire, non corrisponde un'attenzione di comparabile intensità per la sostenibilità del livello medio attuale delle tutele sociali, né, a ben considerare, il concetto di sostenibilità può essere difeso frazionisticamente: già il fatto che la tutela dell'ambiente e delle risorse naturali non possa realizzarsi se non in una prospettiva globale, impone di sciogliere una questione di fondo particolarmente intrigata: se la tutela dell'ambiente possa valutarsi non in una prospettiva globale, quanto, in ipotesi, per singole relazioni o segmenti, di modo che quanto di non sostenibile, in ipotesi, in una visione suddivisa per singoli elementi, possa risultare diversamente valutabile all'esito di un rimescolamento (accorpamento, fusione, ecc.) con altre situazioni, e, dunque, attraverso una diversa ripartizione delle risorse disponibili; si deve però anche sospettare che un'applicazione frazionistica e capillare di quel criterio, possa finire per risultare non in linea, quanto meno, con il principio di buona amministrazione.

Infine, moderazione e fiducia, sì; ma senza che ciò debba indurre ad abbandonare ogni preoccupazione per l'oggi. Invero, la forza del linguaggio rientra tra i fattori principali dai quali dipendono la coesione sociale e il rispetto dei valori fondanti dell'ordinamento giuridico: implicazioni troppo importanti, queste, perché dell'attuale stato di crisi sotto più profili non ci si debba preoccupare, specie quando si tratti del linguaggio del diritto.

Invero, quanto più spesso la terminologia giuridica di uso corrente faccia uso di vocaboli caratterizzati da una proteiforme valenza semantica o comunque verso vocaboli o espressioni di dubitabile “veridicità”, tanto più esposta a possibili turbative diviene la capacità di comunicazione

---

<sup>6</sup> Vedile pubblicate, insieme alla relazione di Luigi Perissinotto e al resoconto di Giovanni Mammone in *RDSS* n. 2-3/2026.

tra singoli e autorità, di accettazione di regole equanimi e solidali, di partecipazione responsabile a un destino comune.

### **Aldo De Matteis.**

Credo a questo punto che prima di chiudere questa nostra lunga e fruttuosa conversazione, Maurizio Franzini possa avere ancora motivo di aggiungere qualcosa.

### **Maurizio Franzini.**

La mia posizione al termine di questo ricco dibattito è che, riferita al *Welfare*, la sostenibilità abbia senso solo se riferita all'intero sistema. Non è, dunque, un principio per definire l'entità delle prestazioni, ma un metodo per individuare le strategie preferibili per fronteggiare il rischio di uno squilibrio finanziario. Dove per strategie preferibili si intendono quelle che rispondono meglio a criteri di equità sociale, pur tenendo conto dei loro possibili diversificati effetti su altri desiderabili obiettivi. Ragionare su questi criteri, magari con l'aiuto della Corte, appare ben più urgente che lamentare l'insostenibilità delle prestazioni sociali. E nulla esclude che possano prevedersi meccanismi automatici di 'difesa' della sostenibilità come almeno in parte sono quelli che oggi portano a una riduzione della pensione contributiva in caso di rallentamento della crescita del PIL – e che quindi scaricano automaticamente l'aggiustamento sulla prestazione (e naturalmente, si potrebbe fare anche diversamente).

In conclusione, quanto precede mi porta a escludere in modo tassativo che la sostenibilità possa entrare in conflitto (se non strumentalmente) con il principio dell'adeguatezza delle prestazioni. Per tutte le ragioni dette e anche perché le prestazioni sono diversamente adeguate e se proprio occorre intervenire su di esse lo si potrà fare su quelle che sono più che adeguate, abbassando così la prestazione media e la spesa totale.

### **Aldo De Matteis.**

Sono grato a Maurizio Cinelli per aver preso l'iniziativa di questo confronto tra eminenti studiosi del diritto previdenziale e dell'economia su un tema così attuale come la sostenibilità della tutela sociale nel nostro Paese.

Mi sembra che vi sia una convergenza non solo su alcuni punti centrali, ma anche su affermazioni e ricostruzioni pienamente condivisibili e, almeno sul piano teorico, risolutive.

Intanto è importante la distinzione proposta da Maurizio Franzini tra sostenibilità ambientale e sostenibilità del *welfare*.

Vi è convergenza poi sul punto definitorio che quest’ultima non costituisce una categoria giuridica, ma un metodo per individuare le strategie preferibili per fronteggiare il rischio di uno squilibrio finanziario, in sostanza una esigenza di buon governo, che a sua volta deve fare i conti con il consenso sociale e la fedeltà fiscale.

Tuttavia, la modifica dell’art. 97 Cost. ha istituito un vincolo di bilancio che, come giustamente rileva Maurizio Cinelli, ha incrementato le tensioni interne dell’ordinamento costituzionale, di cui sono esempio le varie pronunce citate da Pasquale Sandulli, ed ha impedito alla Corte di dichiarare la illegittimità di norme che pur riteneva violative degli artt. 36 e 38 cost., in nome appunto del vincolo di bilancio, come nei casi citati sopra.

Alcune conclusioni sono amare: l’esito appare scontato, a favore della sostenibilità (Cinelli); la sostenibilità opera ablativamente ai valori della Costituzione (Sandulli).

Credo che il tema vada ripartito e differenziato tra i diversi comparti di previdenza e assistenza sociale elencati e presidiati dal primo e secondo comma dell’art. 38 Cost., come abbiamo già fatto per l’assicurazione infortuni e per le Casse di previdenza dei liberi professionisti, per i quali la pensione è determinata in base al reddito netto autodichiarato ed ai contributi conseguentemente versati, pur con tutti i *caveat* esposti da Pasquale Sandulli.

Ma qui intervengono quei fattori di etica sociale pure enunciati da tutti voi. Chi di noi non conosce liberi professionisti in pensione, alcuni pienamente soddisfatti dell’alto livello del proprio trattamento pensionistico, corrispondente ai forti contributi versati, altri che se ne lamentano pubblicamente, ma in compenso si consolano segretamente con gli affitti degli appartamenti nel frattempo comprati.

Certo, i comparti più critici sono quelli del sistema pensionistico e dell’assistenza sociale, e qui dovrebbero valere per il legislatore le osservazioni comuni ai miei illustri partecipanti: il livello di protezione sociale è un fattore di ricchezza (Cinelli), come il livello salariale (e abbiamo visto che questo problema esiste anche nei Paesi “ricchi”) e la relativa regolazione legislativa minima, disposta nella maggior parte dei Paesi europei; e poi la correttezza fiscale invocata da tutti voi (in un Paese in cui il gettito dell’Irpef è fornito per l’82%, secondo gli ultimi dati della Corte dei Conti, dai lavoratori subordinati e dai pensionati), e qui bisogna fare i conti con le clientele elettorali, e quindi alla fine di tutti i salmi la sostenibilità è una questione di buon governo, di responsabilità etica, di coesione sociale di un popolo, di capacità politica di adottare gli strumenti attuariali e giuridici necessari ed adeguati.