

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XXII-bis**
n. **5**

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUGLI EFFETTI ECONOMICI E SOCIALI DERIVANTI DALLA TRANSIZIONE DEMOGRAFICA IN ATTO

(istituita con deliberazione della Camera dei deputati del 31 luglio 2024)

(composta dai deputati: *Bonetti*, Presidente, *Alifano*, Vicepresidente, *Ambrosi*, *Bergamini*, Segretario, *Boscaini*, *Castiglione*, Vicepresidente, *Di Mattina*, *Fontana*, *Gadda*, *Magi*, *Malavasi*, *Matera*, *Mura*, *Pierro*, *Porta*, Segretario, *Ricciardi*, *Russo*, *Tirelli*, *Tremaglia*, *Zanella*)

DOCUMENTO DI SINTESI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA DALLA COMMISSIONE FINO AL 31 DICEMBRE 2025

(Relatrice: **on. Elena BONETTI**)

Approvato dalla Commissione nella seduta del 3 marzo 2026

*Comunicato alla Presidenza il 4 marzo 2026,
ai sensi dell'articolo 13, comma 1-bis, del regolamento interno della Commissione*



CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUGLI EFFETTI ECONOMICI E SOCIALI DERIVANTI
DALLA TRANSIZIONE DEMOGRAFICA IN ATTO

LA PRESIDENTE

Illustre Presidente,

desidero informarLa che la Commissione che ho l'onore di presiedere ha approvato, nella seduta del 3 marzo 2026, il documento di sintesi dell'attività svolta dalla Commissione fino al 31 dicembre 2025, ai sensi dell'articolo 13, comma 1-bis, del regolamento interno della Commissione (Doc. XXII-bis, n. 5).

Con i migliori saluti.

On. Elena Bonetti

On. Lorenzo Fontana
Presidente della Camera dei deputati
SEDE

INDICE

1. Introduzione	<i>Pag.</i>	5
2. L'Italia nel quadro del cambiamento demografico	»	6
2.1 Mortalità e longevità	»	7
2.2 Natalità e fecondità	»	8
2.3 Migrazioni e popolazione di origine straniera	»	10
2.4 Le famiglie	»	12
2.5 Gli scenari futuri	»	13
3. Istruzione, formazione e capitale umano	»	15
4. Autonomia giovanile	»	19
5. Economia e mercato del lavoro	»	21
5.1 Sostegno economico alle famiglie con figli	»	29
6. Mobilità e aspetti territoriali	»	30
7. Previdenza, salute e assistenza alla popolazione anziana	»	32
7.1 Spesa pensionistica	»	35
7.2 Spesa per l'assistenza sanitaria e le cure di lungo termine	»	40
8. Servizi e bilanci pubblici	»	42
Elenco delle audizioni prese in esame ai fini della redazione del documento	»	47

PAGINA BIANCA

1. Introduzione

Il documento si propone di sintetizzare le principali evidenze emerse nel ciclo di audizioni condotte dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sugli effetti economici e sociali derivanti dalla transizione demografica in atto dal 25 marzo al 31 dicembre 2025⁽¹⁾, fornendone una lettura tematica. È strutturato come segue. Dopo un breve paragrafo introduttivo, vengono inquadrare puntualmente le dinamiche che caratterizzano la popolazione italiana, passando in rassegna i dati più recenti e le prospettive future. Si proseguirà poi con l'approfondimento degli effetti del cambiamento demografico rispetto alle aree delle politiche pubbliche principalmente coinvolte, ossia: istruzione, formazione e capitale umano; autonomia giovanile; economia e mercato del lavoro; mobilità e aspetti territoriali; previdenza, salute e assistenza alla popolazione anziana; servizi e bilanci pubblici.

Con la locuzione transizione demografica si definisce il progressivo passaggio da un regime « antico » ad alta mortalità e alta natalità ad uno nuovo, caratterizzato da pochi decessi e poche nascite. Poiché l'aumento dei tassi di sopravvivenza, dovuto primariamente alla riduzione della mortalità infantile, precede il calo della natalità, la popolazione cresce rapidamente prima di stabilizzarsi. Inoltre, la struttura per età della popolazione, originariamente piramidale⁽²⁾, con coorti sempre meno numerose al crescere dell'età, risulta fondamentalmente mutata, con consistenze generazionali più regolari. Tale processo, reso possibile dal progresso scientifico e tecnologico, dallo sviluppo economico e da cambiamenti culturali, ha caratterizzato in primo luogo le economie avanzate e continua variamente ad interessare i Paesi in via di sviluppo⁽³⁾.

Tuttavia, nei Paesi dove si è registrato un continuo aumento della durata media della vita, si va via via osservando la tendenza della fecondità a scendere sistematicamente sotto al livello cosiddetto di sostituzione generazionale, pari ad almeno due figli per coppia⁽⁴⁾. La prosecuzione delle traiettorie fondamentali della transizione, con popolazioni invecchiate e naturalmente (cioè salvo apporti migratori positivi) in decrescita, si pone dunque alla base delle attuali sfide demografiche. Pur essendo comuni a vari contesti nazionali, in Italia queste dinamiche hanno caratteristiche particolarmente accentuate ed eterogenee a livello territoriale: l'« eccezionalismo demografico » italiano⁽⁵⁾ spinge il Paese in una posizione di frontiera, verso scenari ancora inediti, rendendo necessari e strategici approcci positivi di mitigazione e adattamento⁽⁶⁾ che rispondano alle esigenze di una popolazione in profonda trasformazione, quantitativa e qualitativa.

(1) Si veda l'elenco in calce.

(2) Si pensi a una rappresentazione del numero di abitanti di una popolazione per ciascuna fascia d'età, in ordine crescente dal basso verso l'alto, generalmente con gli uomini a sinistra e le donne a destra.

(3) Livi Bacci, M. (2024) *Storia minima della popolazione del mondo*, 6. ed., Bologna: Il Mulino, citato nel contributo di cui alla nota successiva.

(4) Rosina, A., e Caltabiano, M. (2024) *Come la demografia sta cambiando l'offerta di lavoro in Italia*, in Rapporto CNEL *Demografia e forza lavoro* citato nell'audizione del CNEL.

(5) Billari, F. C., e Tomassini, C. (a cura di), *Rapporto sulla popolazione: l'Italia e le sfide della demografia*, Il Mulino, Bologna, 2021, citato nell'audizione del prof. Francesco Billari.

(6) Audizione della prof.ssa Alessandra Petrucci.

Nei primi venticinque anni del XXI secolo, infatti, l'Italia emerge nel confronto internazionale per la combinazione di una crescente longevità e di una sempre più tardiva e bassa fecondità. L'intrecciarsi di queste due forze risulta in una struttura per età essenzialmente squilibrata verso le componenti anziane, che vede il continuo assottigliamento delle giovani generazioni. La dinamica migratoria, pur generalmente positiva, non compensa quella naturale, nonostante la crescita della popolazione straniera. Il Paese si va inoltre caratterizzando per i mutamenti nelle strutture familiari, più piccole e numerose, e al contempo plurali nelle forme, in potenziale conflitto con un *welfare* tradizionalmente di tipo familistico. A queste tendenze di fondo, si aggiungono andamenti subnazionali che più risentono delle diverse velocità del cambiamento demografico, con impatti profondamente diseguali tra territori e gruppi sociali.

2. L'Italia nel quadro del cambiamento demografico

La sezione illustra il bilancio demografico per il 2024⁽⁷⁾, e approfondisce, anche diacronicamente ove possibile, le diverse componenti delle dinamiche di popolazione. L'ultima congiuntura demografica appare dunque in continuità con quanto registrato nei recenti anni post-pandemici, ma segna primati che ben sintetizzano i caratteri eccezionali della demografia italiana.

La popolazione residente al 1° gennaio 2025 conta 58 milioni 934 mila unità, in costante calo dal 2014. Il declino, tuttavia, non coinvolge in modo generalizzato tutte le aree del Paese: rispetto all'anno precedente, la popolazione aumenta al Nord (+1,6 per mille), mentre varia negativamente leggermente al Centro (-0,6 per mille) e in modo più consistente nel Mezzogiorno (-3,8 per mille). Si conferma un saldo naturale fortemente negativo (la differenza tra nascite e decessi, entrambi in diminuzione, ammonta a -281 mila unità), solo parzialmente attenuato dalla dinamica migratoria (+244 mila unità), che vede una diminuzione degli ingressi complessivi dall'estero, comunque sostenuti (pari a 435 mila), e un sensibile aumento delle uscite verso l'estero (191 mila nel 2024, 33 mila in più rispetto all'anno precedente).

Nel 2024, le nascite raggiungono il minimo storico pari a 370 mila, mentre i decessi (651 mila) tornano ai livelli prepandemici, traducendosi in un guadagno della speranza di vita alla nascita pari a circa cinque mesi rispetto all'anno precedente per entrambi i sessi. La speranza di vita⁽⁸⁾ alla nascita raggiunge dunque il livello più alto di sempre: 81,4 anni per gli uomini e 85,5 anni per le donne (in media 83,4 anni), recuperando dopo quattro anni i valori raggiunti nel 2019. Nonostante gli indicatori relativi alla speranza di vita in buona salute non siano altrettanto soddisfacenti, l'Italia si colloca tra i Paesi più longevi al mondo. Al contempo, la vicenda pandemica risulta paradigmatica della fragilità delle conquiste nei livelli di sopravvivenza.

(7) L'intera sezione 2 fa essenzialmente riferimento, ove non specificato diversamente, a fonti riconducibili all'audizione dell'ISTAT.

(8) La speranza di vita (alla nascita o a una data età) è il numero medio di anni che una persona può contare di vivere (dalla nascita o compiuta la data età) nell'ipotesi in cui, nel corso della propria successiva esistenza, fosse sottoposta ai rischi di mortalità per età (dalla data età in su) prevalenti nell'anno di osservazione.

2.1 Mortalità e longevità

Per prima, in coerenza con il dispiegarsi nel tempo della transizione demografica, verrà approfondita l'evoluzione relativa ai livelli di sopravvivenza. Si è visto come il calo del tasso di mortalità dopo il picco pandemico (da 11,4 per mille a 11 nell'ultimo anno) abbia portato a un minor numero di decessi nel 2024, nonostante l'aumento strutturale del numero di individui esposti al rischio di morte dovuto all'invecchiamento. I corrispondenti guadagni di longevità, dopo la flessione nel periodo 2020-2022, si collocano in un quadro di complessivo miglioramento sin dal secondo dopoguerra, senz'altro indicativo di un miglioramento nelle condizioni di vita, tuttavia in decelerazione nel decennio 2009-2019⁽⁹⁾. In questo contesto, appare cruciale allineare l'allungamento della speranza di vita con l'aumento della durata della salute⁽¹⁰⁾. Possibili indicatori della qualità della sopravvivenza sono rappresentati dalla speranza di vita (alla nascita o a una data età) in buona salute o senza limitazioni funzionali (*disability-free*). In Italia, la speranza di vita in buona salute (percezione soggettiva) è in calo rispetto ai livelli prepandemici, è più bassa per le donne (nel 2024 stimata a 56,6 anni, 59,8 per gli uomini) e al Mezzogiorno (55,5 anni, in confronto a 58,9 e 59,7 anni del Centro e del Nord). Lo svantaggio femminile è confermato a tutte le latitudini. Vivere più a lungo e farlo bene dipende dalle capacità individuale e soprattutto sistemica di prevenire e curare, migliorando le condizioni di vita e confinando morbilità e mortalità alle età più avanzate possibili. Effettivamente, gli indicatori di salute percepita mostrano un forte miglioramento per la popolazione over 75⁽¹¹⁾, ma non per le classi d'età più giovani. Buona salute e longevità, peraltro ancora fortemente stratificate, come evidente dallo studio di specifiche metriche di disuguaglianza⁽¹²⁾, non possono essere date per acquisite, nemmeno « mediamente », ma dipendono dall'effettiva tutela e promozione della salute.

L'invecchiamento della popolazione risulta in una quota di ultrasessantacinquenni pari a un quarto dei residenti totali al 1° gennaio 2025; l'indice di vecchiaia, ossia l'indicatore demografico che pone in relazione il numero di individui di età uguale o superiore a 65 anni e quello della popolazione di età inferiore o uguale a 14 anni, raggiunge nel 2024 il valore di 1,93. Ciò significa che per ogni 100 giovanissimi sono presenti 193 anziani (erano 127 nel 2000, potrebbero crescere fino a 320 nel 2060).

Oltre alla diminuzione del denominatore per effetto delle dinamiche di natalità e fecondità che saranno descritte nel paragrafo successivo, la crescita della quota relativa di persone anziane (che ammontano a 14 milioni e 573 mila nel 2025, come detto, quasi un quarto della popolazione totale⁽¹³⁾) è dovuta anche a un « invecchiamento al vertice » della piramide della popolazione. La soglia anagrafica dei 65 anni è

(9) Vignoli, D., e Paterno, A. (a cura di), *Rapporto sulla popolazione: verso una demografia positiva*, Il Mulino, Bologna, 2025.

(10) Audizione della prof.ssa Alessandra Petrucci.

(11) Audizione del Sottosegretario di Stato alla Salute, on. Marcello Gemmato.

(12) La variazione dell'età alla morte o *lifespan inequality* è una misura dei differenziali di longevità tra individui che evidenzia la disuguaglianza nella durata della vita.

(13) Tale livello è secondo solo al Giappone tra i Paesi con popolazione superiore al milione di abitanti, (audizione del prof. Francesco Billari).

tuttavia convenzionale: tale fascia di popolazione presenta profili differenti, sia internamente, sia rispetto al passato⁽¹⁴⁾, negli stili di vita, nell'autonomia, nella salute, nel grado di partecipazione alla società. Non solo, dunque, vi entrano a far parte sempre più *baby boomer*, ma crescono anche gli ultraottantenni, cosiddetti « grandi anziani »: sono 4 milioni e 591 mila nel 2025, quasi 50 mila in più rispetto al 2024. Questo gruppo supera numericamente quello dei bambini al di sotto dei dieci anni di età di circa 265 mila unità. Venticinque anni fa, invece, il rapporto era pari a 2,5 bambini per ottantenne; cinquanta anni fa 9 a 1. Anche il numero di ultracentenari raggiunge a inizio 2025 il picco massimo, pari a 23 mila 500 individui.

2.2 Natalità e fecondità

Le dinamiche riproduttive rappresentano la seconda componente demografica, con conseguenze – in contesti dove si presuppone il controllo delle nascite – particolarmente significative (e durature) a livello individuale e in aggregato. Come accennato, le nascite vedono una diminuzione di 10 mila unità rispetto all'anno precedente, i nati di cittadinanza straniera sono circa 1.500 in meno. Tale picco negativo nel numero di nascite⁽¹⁵⁾ risulta da un ulteriore minimo assoluto raggiunto nel 2024 dal numero medio di figli per donna, o tasso di fecondità totale⁽¹⁶⁾ (pari a 1,18, inferiore rispetto al precedente di 1,19 registrato nel 1995), nonché dalla riduzione progressiva del numero di potenziali genitori. Nello stesso 1995, infatti, le donne nell'età convenzionalmente fertili (15-49 anni) erano 14,3 milioni, contro gli 11,4 milioni al 1° gennaio 2025. Una diminuzione essenzialmente di pari ampiezza ha riguardato gli uomini nella stessa fascia d'età: nel 1995, tuttavia, con una fecondità leggermente superiore a quella attuale, le nascite furono oltre 520 mila. Il raffronto tra queste due date « eccezionali », poste ad un trentennio di distanza, permette di districare le cause sottostanti alla denatalità italiana: da un lato, dunque, gli effetti strutturali, legati alla (minore) numerosità degli individui in età fertile, a sua volta frutto delle tendenze di lungo periodo al ribasso; dall'altro, quelli dovuti ai mutamenti nei comportamenti riproduttivi. L'erosione di anno in anno della popolazione dei potenziali genitori, conseguente alla prolungata bassa natalità dei decenni passati, spiega circa i due terzi della flessione

(14) In proposito, i ricercatori e le ricercatrici del partenariato esteso Age-It (si veda la nota 10) hanno proposto un indice di vecchiaia alternativo, ridefinendo la soglia di « anzianità » sulla base degli anni di vita attesi. L'indicatore mette tradizionalmente in relazione la popolazione di almeno 65 anni e quella fino ai 14 anni: dal 2000 al 2024, è cresciuto da 127 a 193. Tuttavia, un sessantacinquenne di oggi vive in media più a lungo rispetto a un coetaneo del 2000, che poteva contare su una speranza di vita residua pari a 18,5 anni. Sostituendo il numeratore, l'indice di vecchiaia « prospettico » così calcolato scenderebbe a 164.

(15) Ulteriore indicatore è rappresentato dal tasso di natalità (grezzo), ossia il rapporto tra il numero dei nati vivi dell'anno e l'ammontare medio della popolazione residente, moltiplicato per 1.000. Nel 2024, il tasso di natalità, anche in discesa, si attesta al 6,3 per mille.

(16) Il tasso di fecondità totale, abbreviato TFT, è la sommatoria dei tassi di fecondità specifici delle età fertili femminili. Vengono dunque sommati, per ogni età dai 15 ai 49 anni, i rapporti del numero dei nati vivi sull'ammontare medio della popolazione femminile. Tale misura corrisponde dunque al numero medio di figli per donna (assumendo che questa sopravviva fino alla fine della sua età fertile, riproducendosi in linea con i tassi di fecondità specifici prevalenti) ed è comparabile tra popolazioni con strutture per età differenti.

delle quasi 200 mila nascite riscontrata dal 2008. Come dimostrato dalla collocazione nel tempo dell'ormai secondo minimo del tasso di fecondità totale, il relativo calo è un fenomeno radicato, che già negli anni Novanta del secolo scorso classifica l'Italia nel gruppo di Paesi ⁽¹⁷⁾ caratterizzati da una fecondità « bassissima » (*lowest-low fertility*) ⁽¹⁸⁾, inferiore cioè a 1,3 figli per donna. Conclusasi la cosiddetta « ripresina » a cavallo del nuovo millennio ⁽¹⁹⁾, culminata nel 2008-2010 a 1,44 figli per donna, l'indicatore di fecondità si è stabilmente posto lungo un sentiero discendente, accompagnandosi a una costante posticipazione della maternità. Lo spostamento in avanti dell'età media al parto, e in particolare al primo parto, ad oggi ampiamente superiore alla soglia dei trent'anni ⁽²⁰⁾ (tranne che per le donne straniere), è strettamente connesso alla diminuzione della fecondità, in quanto agisce direttamente sui risultati riproduttivi, accorciandone il tempo utile alla realizzazione. Al tempo stesso, è sintomo della lunga transizione allo stato adulto, e alla genitorialità: l'allungarsi dei tempi di formazione e di uscita dal nucleo familiare di origine da parte dei giovani, il difficile raggiungimento dell'autonomia economica ed abitativa impattano negativamente sulla cadenza delle nascite e sui livelli di fecondità osservati. L'Italia è infatti tra i primi quattro paesi dell'Unione europea per quota di giovani 18-34 anni che vivono con i genitori: oltre due su tre, contro una media UE di uno su due. Nel 2024, l'età media di uscita dalla casa dei genitori è risultata pari a 30,1 anni in Italia, oltre la media europea di 26,2 anni ⁽²¹⁾.

Le analisi della fecondità per coorte di nascita (delle madri) e per ordine di nascita (dei figli) rivelano – rispettivamente, e sistematicamente – il mancato recupero nelle età più avanzate della fecondità precedentemente non realizzata, come invece avveniva in passato, e la significativa contrazione (anche) dei primogeniti, di ben oltre un terzo dal 2008. Longitudinalmente, aumentano da una generazione all'altra le donne che al termine della vita riproduttiva non hanno avuto figli: l'11 per cento delle nate nel 1950, più che raddoppiata (23 per cento) la quota di quelle nate nel 1973, per cui si è appena concluso il proprio periodo fertile. Nell'evoluzione futura della fecondità, la crescente incidenza della *childlessness* potrà essere variamente ascritta a scelte volontarie piuttosto che a continui rinvii e definitive rinunce alla realizzazione del proprio progetto di vita, per circostanze esterne sfavorevoli. Confrontando infatti le intenzioni di fecondità (relativamente stabili a due figli) con i risultati riproduttivi, emerge una distanza sistematica tra quanto desiderato e quanto effettivamente realizzato, rivelando l'esistenza di un margine d'intervento nella rimo-

(17) In tale regime di fecondità oggi si annoverano *inter alia* la Corea del Sud, il Giappone, la Spagna, l'Ucraina, la Cina (UN/DESA, Population Division (2024) *World Population Prospects: The 2024 Revision*, <https://population.un.org/wpp/> (consultato il 22 luglio 2025)).

(18) Audizione del prof. Francesco Billari.

(19) In corrispondenza dell'innalzamento dell'età media al parto, la « ripresina » del tasso di fecondità totale, interrottasi al prorompere della Grande Recessione, è stata determinata dal recupero delle nascite precedentemente rinviate dalle donne italiane e dal contributo espresso da quelle straniere, la cui presenza nel Paese si faceva via via più intensa e stabile.

(20) Nel 2023 in Italia, si diventa madri in media a 32,5 anni e per la prima volta a 31,7 anni.

(21) Dati Eurostat richiamati nell'audizione del Forum delle Associazioni Familiari.

zione degli ostacoli alla genitorialità. Tuttavia, la quota di coloro che dichiarano di volere un primo o un secondo figlio è progressivamente diminuita tra il 2003 e il 2016: l'eventuale consolidamento di un modello familiare di più ridotte dimensioni potrebbe restringere il campo d'azione delle politiche pubbliche⁽²²⁾. Si nota peraltro come, secondo una recente indagine campionaria condotta dall'ISTAT tra bambini/e e ragazzi/e di età 11-19 anni⁽²³⁾, il 69,5 per cento desidera avere figli (il 21,8 per cento è indeciso, l'8,7 per cento non li vuole). Tra quanti vorrebbero avere figli, la stragrande maggioranza (61,5 per cento) ne vorrebbe avere due (l'8,8 per cento un solo figlio, il 18,2 per cento tre o più, il resto pur dichiarando di volerne, non ne indica quanti).

Inoltre, sebbene l'Italia si collochi (assieme alla Polonia) al quartultimo posto tra i Paesi dell'UE per tasso di fecondità totale, il declino del comportamento riproduttivo è stato sostanziale in tutta l'area nel periodo 2010-2023: il numero medio di figli per donna è sceso da 1,57 a 1,38. A questo andamento hanno contribuito non solo i Paesi mediterranei e dell'Europa orientale, ma anche quelli storicamente più fecondi dell'Europa nord-occidentale: per Finlandia, Francia e Svezia, dove i tassi di fecondità si aggiravano attorno ai livelli di rimpiazzo, sono state registrate perdite tra i 5 e gli oltre 6 decimi.

In conclusione, l'incidenza delle nascite al di fuori del matrimonio continua a crescere (42,4 per cento nel 2023), ed è più alta per le coppie italiane e per quelle più giovani. La dissociazione della procreazione dal vincolo coniugale, con l'indebolimento della nuzialità di controparte, è uno degli aspetti legati alle dinamiche famigliari, approfondite nel successivo paragrafo 2.4.

2.3 Migrazioni e popolazione di origine straniera

La mobilità territoriale è un terzo importante fattore di mutamento della consistenza e della composizione della popolazione. Le migrazioni, se interne, redistribuiscono la popolazione residente nello stesso Paese con effetti sulle dinamiche territoriali (a livello regionale o locale) e di urbanizzazione. Le migrazioni internazionali presuppongono invece uno scambio con l'estero. In entrambi i casi, a spostarsi possono essere cittadini sia italiani, sia stranieri. I saldi migratori positivi registrati nel 2024, come ricordato, e precedentemente, sono dovuti all'apporto degli stranieri, che controbilanciano ampiamente l'emigrazione netta degli italiani, attenuando almeno parzialmente i saldi naturali dei nazionali sempre più negativi⁽²⁴⁾. Caratterizzato fin dal secondo dopoguerra da migrazioni interne più o meno intense, negli ultimi cinquant'anni l'Italia è passata dall'essere un Paese storicamente d'emigrazione ad attrarre flussi internazionali sempre più massicci, con implicazioni significative sulla demografia, la società e l'economia.

I trasferimenti tra Comuni italiani (1 milione e 413 mila nel 2024) costituiscono i tre quarti di tutti i trasferimenti annui che interessano

(22) Audizione della prof.ssa Maria Rita Testa.

(23) Rilevazione ISTAT *Bambini e ragazzi: comportamenti, atteggiamenti e progetti futuri*, anno 2023.

(24) Vignoli, D., e Paterno, A. (a cura di), *Rapporto sulla popolazione: verso una demografia positiva*, Il Mulino, Bologna, 2025.

la popolazione residente. Sebbene questi movimenti abbiano riguardato prevalentemente cittadini italiani, in termini relativi, la propensione dei cittadini stranieri a spostarsi internamente è più che doppia. Il 30 per cento delle migrazioni interne avviene tra regioni diverse, in particolare dal Mezzogiorno verso il Centro-nord.

Sul versante dei flussi internazionali, si analizzano dapprima le dinamiche proprie dei residenti con cittadinanza italiana, poi quelle tipiche dei residenti stranieri. Rimpatri ed espatri dei cittadini italiani presentano evoluzioni opposte: dopo una crescita che ha caratterizzato entrambe le grandezze fino al 2019, nel 2024 i primi tornano a scendere, mentre i secondi raggiungono il punto di massimo di 156 mila unità, con un incremento sull'anno precedente superiore al 35 per cento. Sempre nel 2024, i principali Paesi di destinazione dei cittadini italiani che lasciano l'Italia sono la Germania e la Spagna, seguiti dal Regno Unito. Negli ultimi dieci anni, i saldi migratori dei cittadini italiani sono sempre stati negativi, con una perdita complessiva di popolazione pari a 670 mila autoctoni e naturalizzati, con un'esposizione crescente di questi ultimi al fenomeno. Nello stesso periodo, oltre un terzo dei trasferimenti all'estero degli italiani ha riguardato giovani di età compresa tra 25 e 34 anni, per il 40 per cento laureati. Nel 2023 l'incidenza dei laureati sale peraltro a uno su due; nello stesso anno, i flussi di capitale umano giovane e qualificato in uscita raggiungono un livello senza precedenti (21 mila, +21,2 per cento rispetto all'annualità previa). Ne discende una perdita netta di giovani laureati italiani pari a 16 mila unità (87 mila unità nel periodo 2013-2022), con effetti differenziati per aree, a svantaggio del Mezzogiorno, che invece offre compensazione al Nord e al Centro attraverso gli spostamenti interni. Considerando le cancellazioni anagrafiche verso l'estero degli stranieri, nel 2024 i trasferimenti in uscita ammontano complessivamente a 191 mila unità, di cui circa 78 mila hanno riguardato giovani residenti nativi (18-34 anni) ⁽²⁵⁾.

Nel 2024, il numero di ingressi dall'estero di cittadini stranieri raggiunge il picco (382 mila), con un marcato aumento per tutte le aree di origine dei flussi di immigrazione straniera ⁽²⁶⁾, particolarmente quelle africane e asiatiche. Al 1° gennaio 2025 gli stranieri residenti sono 5 milioni e 422 mila individui: la presenza straniera ⁽²⁷⁾ sale dunque al 9,2 per cento della popolazione (la media UE è pari a 11,5 per cento per l'anno 2024), la quota più alta della storia italiana, con ampie variazioni geografiche: l'alta concentrazione al Centro-nord (11,4 per cento) va diluendosi lungo lo Stivale, fino al 4,3 per cento nelle Isole. Quella straniera è l'unica componente di popolazione ancora in espansione (esclusivamente responsabile dell'incremento della popolazione totale fino al 2011), ed è più giovane di quella italiana di circa 11 anni (età media di 36,3 anni). L'immigrazione internazionale contribuisce a riequilibrare la struttura demografica, direttamente attra-

(25) Rapporto CNEL *L'attrattività dell'Italia per i giovani dei Paesi avanzati*, citato nell'audizione del Forum delle Associazioni Familiari.

(26) Nel biennio 2022-2023, rispetto al 2021, si segnalano come casi particolari il raddoppio degli ingressi da Argentina e Brasile connessi all'ottenimento della cittadinanza *iure sanguinis* e la quadruplicazione degli ingressi dall'Ucraina a causa del conflitto in corso.

(27) La percentuale media di popolazione straniera è pari all'11,5 per cento nell'Unione Europea nel 2024, Eurostat 2025.

verso i flussi, composti principalmente da maggiorenni under 40 e da minorenni (e indirettamente attraverso la fecondità delle donne straniere).

I cittadini stranieri che risiedono in Italia sono di 194 nazionalità diverse⁽²⁸⁾, per la gran parte (46,2 per cento) europee (ma non necessariamente comunitarie). Crescono nel corso del 2024 anche gli stranieri che hanno acquisito la cittadinanza italiana (217 mila), specialmente *de iure sanguinis* e per residenza. Un ritmo di crescita più contenuto riguarda le acquisizioni per elezione al compimento del diciottesimo anno d'età da parte dei cittadini stranieri nati in Italia. I naturalizzati, per la stragrande maggioranza di origine non comunitaria, superano complessivamente i due milioni. I nuovi italiani sono concentrati al Nord (il 67 per cento a inizio 2024). Gli stranieri nati in Italia (cosiddetti immigrati di seconda generazione) rappresentano un sesto degli stranieri residenti in Italia, al 93 per cento minorenni.

2.4 Le famiglie

I processi di formazione e scioglimento familiare vedono nell'ultimo mezzo secolo, seppur più lentamente rispetto ad altri Paesi occidentali, un sostanziale cambiamento, determinato a sua volta primariamente dalle trasformazioni culturali e sociali che hanno interessato i percorsi di vita sia individuali, sia di coppia, sempre meno standardizzati.

I primi, in particolare, sono caratterizzati da una più difficoltosa transizione allo stato adulto. A seguito del progressivo ridimensionamento della nuzialità⁽²⁹⁾, della diffusione delle libere unioni⁽³⁰⁾ (incluse quelle tra persone dello stesso sesso⁽³¹⁾), dell'aumento dell'instabilità coniugale⁽³²⁾ ma anche della propensione a costituire nuove unioni, dell'allungamento della vita e della maggiore probabilità di avere ancora il partner in vita alle età anziane, coesistono oggi diversi modi di vivere in coppia. Si diffondono poi le famiglie costituite da una sola

(28) Le prime dieci collettività rappresentate sono nell'ordine quelle rumena, albanese, marocchina, cinese, ucraina, bangladese, egiziana, pakistana e filippina.

(29) I matrimoni celebrati nel 1983 sono stati 304 mila, 264 mila nel 2003, 184 mila nel 2023. In questo stesso anno, la quota dei primi matrimoni sul totale delle celebrazioni è pari a circa il 76 per cento. Nel quadro del generale « ritardo » che caratterizza i diversi passaggi alla vita adulta in Italia (audizione della prof.ssa Testa), l'età media alle prime nozze nel 2023 raggiunge 34,7 anni per gli uomini e 32,7 anni per le donne (è tuttavia bene ricordare che il matrimonio non è necessariamente precedente ad eventuali esperienze genitoriali). Negli ultimi vent'anni, l'incidenza dei matrimoni successivi al primo è raddoppiata.

(30) Le convivenze *more uxorio* sono più che triplicate tra il biennio 2000-2001 e il biennio 2022-2023 (da circa 440 mila a più di 1 milione e 600 mila), l'incremento si attribuisce in larga misura alle unioni di celibi e nubili.

(31) A partire dall'istituzione della cosiddetta legge Cirinnà (legge 20 maggio 2016, n. 76), sono state istituite in totale circa 21 mila unioni civili tra coppie dello stesso sesso (Vignoli, D., e Paterno, A. (a cura di), *Rapporto sulla popolazione: verso una demografia positiva*, Il Mulino, Bologna, 2025).

(32) Dall'introduzione nell'ordinamento italiano del divorzio nel 1970, separazioni e divorzi hanno conosciuto una tendenza sempre crescente fino al 2015, quando si è registrata un'impennata significativa in corrispondenza di innovazioni giuridiche (decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito con modificazioni dalla legge 10 novembre 2014, n. 162, e legge 6 maggio 2015, n. 55) che hanno semplificato i procedimenti. Successivamente, separazioni e divorzi si sono relativamente stabilizzati, al netto del breve effetto congiunturale connesso alla pandemia. Nel 2023, i volumi, per ciascun istituto giuridico, si aggiravano attorno alle 80 mila unità.

persona, non solo anziani e adulti (vedovi e separati), ma anche giovani *single*.

Conseguentemente, negli ultimi venticinque anni è aumentato il numero di famiglie, che allo stesso tempo sono andate riducendosi nella loro dimensione. Nel biennio 2023-2024, infatti le famiglie in Italia sono poco più di 26 milioni e 300 mila, oltre 4 milioni in più rispetto all'inizio degli anni Duemila. Nel periodo di riferimento, l'ampiezza media delle famiglie è pari a 2,2 componenti, mentre la tipologia familiare più diffusa in Italia è la famiglia unipersonale (36,2 per cento). Nel 2023, i monogenitori sono 2,7 milioni (di cui 500 mila padri), il 10,4 per cento del totale delle famiglie.

Di contro, le coppie con figli, che al principio del millennio costituivano oltre il quaranta per cento delle famiglie, scendono al 29,2 per cento. Risulta in crescita anche la porzione delle coppie senza figli (19,4 per cento). Secondo le previsioni (sezione 2.5), queste tendenze sono destinate a rafforzarsi in futuro, con un continuo ridimensionamento e una spiccata parcellizzazione delle famiglie.

2.5 *Gli scenari futuri*

Le previsioni demografiche delineano il possibile andamento futuro della popolazione e delle famiglie residenti, secondo ipotesi evolutive relative a fecondità, sopravvivenza, movimenti migratori (domestici e internazionali), strutture e tipologie familiari. L'ISTAT elabora annualmente gli scenari previsionali relativi a diversi orizzonti temporali e grandezze territoriali. L'ultimo esercizio disponibile alla data dell'audizione di ISTAT è in base 1° gennaio 2023, lo scenario cui si fa usualmente riferimento è il cosiddetto scenario mediano, che rappresenta il valore « centrale » o più probabile all'interno di un insieme di possibili risultati, calcolati con un intervallo di confidenza al 90 per cento.

Il calo della popolazione, in atto dal 2014, proseguirà nei prossimi decenni, intensificandosi a partire dal 2030, arrivando entro il 2080 a una perdita complessiva di 12,9 milioni di residenti. Tra il 2030 e il 2050, si passerebbe dunque da 58,6 milioni a 54,8 milioni, scendendo a 46,1 milioni nel 2080, con tassi di variazione medi annui rispettivamente pari a -3,3 per mille e a -5,8 per mille per i due periodi.

Ancora una volta, si prospettano traiettorie diversificate per area geografica. Nel breve periodo, il Nord vedrebbe un lieve ma significativo aumento della popolazione (+1,5 per mille annuo fino al 2030). Al contrario, Centro e Mezzogiorno presenterebbero una popolazione in calo sin da subito, seppur con velocità significativamente diverse. A partire dal periodo intermedio (2030-2050), lo spopolamento apparirebbe generalizzato in tutte le ripartizioni geografiche, seppur più intensamente in quella meridionale, dove la popolazione potrebbe ridursi di quasi 8 milioni di abitanti, di cui già 3,4 milioni entro il 2050⁽³³⁾.

(33) Secondo quanto esposto dal giornalista Marco Esposito in audizione, vale la pena ricordare che le elaborazioni ISTAT si basano su un modello previsivo semi-probabilistico che relativamente alle migrazioni interne assume una propensione alla mobilità costante per tutto il periodo considerato. Resta inteso che le previsioni demografiche non debbano costituire una profezia autoavverante: l'azione politica

L'evoluzione di nascite, decessi e migrazioni non porterebbe a livellare l'attuale distanza tra nuove immissioni ed individui in uscita rispetto alla popolazione residente: la dinamica naturale si conserverà negativa, non controbilanciata da saldi migratori netti positivi. Nonostante lo scenario mediano contempli un aumento della fecondità al 2080 (1,46 figli per donna da 1,2 nel 2023), si prevede che il numero delle nascite cesserà di crescere dal 2038 (quando verrà raggiunto il massimo di 404 mila unità) a seguito della riduzione del contingente delle donne in età fertile da oltre 11 milioni e mezzo nel 2023 a 9,2 milioni nel 2050, fino a 7,7 milioni nel 2080. Di converso, il numero dei decessi aumenterà, fino a un picco di 851 mila nel 2059 secondo lo scenario mediano, nonostante l'attesa evoluzione positiva della speranza di vita alla nascita, che nel 2080 raggiungerebbe 86,1 anni per gli uomini e 89,7 anni per le donne. D'altra parte, le ipotesi relative a fecondità, mortalità e dinamiche migratorie incidono per solo un terzo sulla futura struttura per età, che apparirà sempre più invecchiata. L'amplificazione di tale squilibrio generazionale è dovuta infatti intrinsecamente per due terzi all'attuale articolazione della popolazione. Nel 2023, il 12,4 per cento della popolazione in Italia aveva meno di 15 anni, il 63,6 per cento era di età compresa tra 15 e 64 anni, il restante 24 per cento era composto da ultrasessantacinquenni. Secondo lo scenario mediano, nel 2050 gli stessi tre gruppi potrebbero rappresentare rispettivamente l'11,2 per cento, il 54,3 per cento e il 34,5 per cento. Nello stesso periodo, la porzione di popolazione di 85 anni e più passerebbe dal 3,8 per cento al 7,2 per cento.

Infine, nei prossimi vent'anni si prevede un aumento del 3,5 per cento del numero di famiglie (26,9 milioni) e una diminuzione del numero medio di componenti da 2,25 persone nel 2023 a 2,08 nel 2043. L'incremento del numero di famiglie verrebbe trainato dalla crescita del 15 per cento delle famiglie unipersonali (oltre dieci milioni e mezzo nel 2043), composte da persone che vivono sole a seguito di vedovanza, non avendo formato o avendo sciolto un'unione. Si stima che l'incidenza degli ultrasessantacinquenni soli cresca di oltre dieci punti percentuali, mentre il numero di ultrasessantacinquenni che potrebbe vivere in condizioni di solitudine salirebbe di 1,2 milioni, raggiungendo il valore assoluto di 4,1 milioni di individui nel 2043. Al contempo, andrebbero a diminuire le coppie con figli, che oggi rappresentano quasi tre famiglie su dieci: nel 2043 scenderebbero al 23 per cento. Quelle con figli al di sotto dei vent'anni passerebbero da cinque a meno di quattro milioni. Crescerebbero, invece, dell'11 per cento le coppie senza figli: in futuro, potrebbero sorpassare le prime. I cambiamenti attesi modificherebbero le relazioni inter e intragenerazionali, all'interno delle famiglie e nella società, da un lato con convivenze più lunghe tra generazioni, comprese quelle molto anziane, e dall'altro con una rarefazione del numero di coetanei, quantomeno nelle reti parentali (fratelli, sorelle e cugini/e).

In definitiva, quanto finora ripercorso restituisce l'immagine di un'Italia più vecchia e al contempo meno giovane, interessata da molteplici movimenti migratori, con famiglie frammentate e poste sotto

potrebbe anzi intervenire per attenuare la tendenza storica di drenaggio di risorse umane da Sud verso Nord.

crescenti pressioni di cura, caratterizzata da una forte disomogeneità territoriale, in senso latitudinale e tra aree centrali e periferiche; in altre parole, un Paese in transizione verso una fase nuova e diversa, che rende necessario, in tutta la Penisola, coniugare le esigenze di un numero sempre maggiore di persone anziane con il supporto alle (più ridotte) generazioni giovani e agli adulti per affrontare il lungo futuro che hanno davanti. La panoramica illustrata, dunque, informa la successiva analisi tematica, che procede ad esaminare più in dettaglio gli effetti del cambiamento demografico con riguardo sia a tutte le età della vita sia al gradiente geografico.

3. Istruzione, formazione e capitale umano

I contributi presentati dagli auditi configurano l'istruzione come un fattore determinante di una serie di fenomeni propri della popolazione, dalle traiettorie riproduttive alla stratificazione nell'aspettativa di vita e nelle condizioni di salute associate. La transizione demografica, con vite più lunghe e meno nascite, si associa generalmente alla crescita del livello medio di istruzione della popolazione. Tuttavia, il posizionamento dell'Italia rimane, nonostante alcuni recenti miglioramenti, insoddisfacente nel confronto internazionale rispetto a numerosi indicatori: dalla distribuzione della popolazione per titolo di studio⁽³⁴⁾, al tasso di dispersione scolastica esplicita e di esclusione giovanile⁽³⁵⁾, fino alla valutazione delle competenze⁽³⁶⁾, con significative e persistenti disparità territoriali. Inoltre, con l'invecchiamento, a differenza di Paesi

(34) Si riportano i più recenti dati OCSE, tratti dal rapporto *Uno sguardo sull'istruzione 2025*: seppure in crescita, la percentuale di giovani nella fascia d'età 25-34 anni in possesso di un titolo d'istruzione terziaria, pari al 32 per cento nel 2024, è ben al di sotto della media OCSE del 48 per cento, calcolata nello stesso anno. Inoltre, la quota di adulti poco istruiti (popolazione in età compresa tra i 25 e i 64 anni che ha conseguito al più il diploma di scuola secondaria di primo grado) ammonta al 33 per cento nel 2024, rispetto a una media OCSE del 19 per cento.

(35) Con una quota di *Early Leavers from School and Training* (giovani tra 18 e 24 anni che non hanno completato l'istruzione secondaria di secondo grado e non partecipano a un percorso di istruzione e formazione) del 9,8 per cento nel 2024, l'Italia si sta avvicinando all'obiettivo europeo del 9 per cento fissato per il 2030, e contestualmente alla media UE.

Nell'Italia in uscita dalla pandemia, la quota di giovani di età compresa tra 15 e 29 anni al di fuori di istruzione, formazione e occupazione (NEET) è passata dal 23,5 per cento nel 2020 al 16,1 per cento nel 2023, diminuendo ancora a 15,2 per cento nel 2024, a fronte di una media UE pari all'11 per cento registrata per lo stesso anno (ultimi dati Eurostat disponibili, 2025). Il nostro Paese rimane ancora il secondo tra gli Stati Membri per incidenza. La presenza elevata di giovani in tale condizione, limitante a livello individuale, incide sulla capacità del Paese di includere, innovare e competere (audizione di Invitalia).

(36) I dati OCSE relativi all'ultima indagine PISA (*Programme for International Student Assessment* delle competenze dei quindicenni) per il 2022 mostrano come, in Italia, il punteggio medio in Lettura (482 punti, media OCSE pari a 476 punti) sia rimasto essenzialmente stabile dal 2018, anno della precedente rilevazione, il livello minimo di competenze (Livello 2) è raggiunto dall'80 per cento circa dei rispondenti. In Matematica, gli studenti italiani hanno ottenuto in media un punteggio di 471, in linea con la media OCSE, ma inferiore di 15 punti rispetto al 2018, proseguendo un andamento peggiorativo di lungo periodo. Il 70 per cento dei partecipanti raggiunge il livello minimo di competenze. I risultati nelle Scienze sono inferiori alla media OCSE (477 e 485 punti, rispettivamente), con il 76 per cento degli studenti che raggiunge il Livello 2. I risultati finora discussi celano sostanziali differenze territoriali: gli studenti del Nord ottengono punteggi superiori agli studenti del Sud in tutti e tre gli ambiti di indagine. Differenze di genere sono infine emerse in Matematica (a vantaggio degli studenti) e in Lettura (a vantaggio delle studentesse).

più giovani (dove la « base d'investimento » è più ampia) o ugualmente anziani (ma mediamente più istruiti, come ad esempio la Corea del Sud), i ritardi accumulati rischiano di perpetuarsi e accentuarsi⁽³⁷⁾. Il livello d'istruzione costituisce infatti una variabile profondamente intrecciata alle dinamiche demografiche, tale da caratterizzare la struttura della popolazione al pari di genere ed età⁽³⁸⁾. Inoltre, pur essendo la formazione un processo permanente, le conoscenze acquisite nelle età giovanili accompagnano stabilmente gli individui lungo il corso di vita. La logica d'investimento è evidente anche in aggregato, poiché la qualità del capitale umano di una società ne determina le stesse future capacità in termini di crescita ed innovazione. Come evidenziato dalle audizioni⁽³⁹⁾, gli effetti della transizione demografica, combinandosi in triplice con quelle digitale e verde, renderebbero necessaria la piena valorizzazione del capitale umano, fin dai primi anni di vita e in maniera continua lungo il corso della vita (*life-long*). Da un lato, infatti, gli squilibri generazionali rendono necessaria la qualificazione delle (esigue) risorse giovanili, per prepararle al lungo futuro che hanno avanti, indipendentemente dalle condizioni di partenza, evitando ogni forma di dispersione (emigrazione o inattività). Al tempo stesso, la longevità e l'allungamento della vita lavorativa, assieme all'incremento della popolazione straniera, portano a nuovi bisogni formativi, espressi dalle componenti adulte (e anziane) della popolazione. Nel prosieguo, si farà riferimento a specifici segmenti del sistema educativo: istruzione scolastica, superiore (post-secondaria), e degli adulti.

Nell'ultimo sessantennio in Italia, con l'espansione dell'istruzione universale, l'evoluzione della popolazione scolastica ha ricalcato gli andamenti della fecondità e le dinamiche migratorie. Circoscrivendo l'analisi al periodo compreso tra gli anni scolastici 2015/2016 e 2023/2024, INDIRE⁽⁴⁰⁾ ha calcolato una diminuzione pari a circa il 6 per cento delle iscrizioni alla scuola primaria e secondaria di primo e secondo grado, con una perdita di 446.871 alunni e alunne. La variazione negativa è dovuta al minor numero di iscritti italiani (-8,8 per cento), non assorbita dall'aumento degli alunni stranieri, che nello stesso periodo salgono del 19,1 per cento. Questa doppia dinamica risulta più marcata nelle regioni meridionali. In aggiunta, la composizione anagrafica degli iscritti al sistema d'istruzione scolastica si sposta in avanti: l'intensità del calo degli studenti diminuisce proseguendo lungo i cicli d'istruzione (-13,5 per cento per la primaria, -5,5 per cento per la secondaria di primo grado), fino a un leggero incremento nella secondaria di secondo grado (+0,7 per cento). Gli iscritti alla scuola dell'infanzia (non obbligatoria) sono diminuiti del

Le competenze cognitive degli adulti (età 16-65 anni), valutate dall'OCSE con la rilevazione PIAAC (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*), si collocano al di sotto della media internazionale, sia per quel che riguarda la capacità di lettura e comprensione di testi scritti (punteggio italiano di 245 contro una media OCSE di 260), sia per la capacità di comprensione e utilizzo di informazioni matematiche (244 punti rispetto ai 263 della media OCSE), sia per la capacità di *problem solving* adattivo in ambienti tecnologici (231 vs 251, quartultimo posto).

(37) Audizione del prof. Francesco Billari.

(38) *Ibidem*.

(39) Oltre al contributo citato alla nota precedente, la sezione attinge essenzialmente dalle evidenze presentate nelle audizioni del CNEL, della Banca d'Italia, di INDIRE.

(40) Audizione di INDIRE.

14,4 per cento in soli cinque anni, passando da 1.420.396 bambini nel 2017/2018 a 1.215.474 nel 2023/2024 (si considerano sia gli italiani che stranieri), pari a 204.922 iscritti in meno. Con la denatalità, tali tendenze proseguirebbero nel tempo, incidendo sulle risorse dedicate alla scuola ⁽⁴¹⁾.

Il calo della popolazione scolastica permetterebbe, da un lato, di intensificare gli investimenti *pro capite*, innalzando la qualità del sistema educativo nel suo complesso; dall'altro, porrebbe delle sfide circa la sostenibilità della distribuzione territoriale dei servizi educativi, come successivamente approfondito. In Italia, così come nella maggior parte dei Paesi OCSE, il numero medio di studenti per docente è diminuito nel decennio 2013-2022. Permangono ciononostante carenze specifiche per materia (in particolare, per le discipline STEM) e legate a fattori contestuali (ad esempio, la collocazione geografica delle sedi d'insegnamento) ⁽⁴²⁾. Il mantenimento di livelli di finanziamento adeguati consentirebbe pertanto di migliorare la retribuzione del personale docente, aumentando l'attrattività della professione, e di ampliare l'offerta formativa e l'inclusione scolastica attraverso l'estensione del tempo pieno e la personalizzazione dei percorsi didattici ⁽⁴³⁾. Parallelamente, si registrano ⁽⁴⁴⁾ tendenze di ridimensionamento dell'infrastruttura scolastica, con una riduzione delle istituzioni scolastiche autonome e delle relative sedi di erogazione del servizio (plessi scolastici), più nettamente nel Mezzogiorno. Nei nove anni scolastici in considerazione, le prime hanno subito una riduzione del 9,8 per cento, da 8.846 a 7.981, con 865 unità in meno, spesso dovuta all'accentramento, sotto un'unica dirigenza, di più istituti scolastici. La riorganizzazione dell'offerta formativa su un territorio non ne implica necessariamente la riduzione; in ogni caso, il patrimonio edilizio scolastico si presterebbe particolarmente alla riconversione (ad esempio in centri civici), continuando a generare valore pubblico. Tuttavia, dal 2015/2016 al 2024/2025, le sedi di erogazione del servizio scolastico sono passate da 41.284 a 40.074 (-3 per cento). Delle 1.210 sedi scolastiche dismesse, 953 erano situate al Sud e nelle Isole. La rarefazione dei servizi scolastici, più probabile nelle aree marginali, amplifica le disuguaglianze nelle opportunità educative, impattando negativamente sulla coesione sociale espressa a livello locale ⁽⁴⁵⁾. Al contrario, le indicazioni nazionali del Ministero dell'istruzione e del merito (2025) promuovono un modello di scuola posta in profonda connessione con il territorio di riferimento, come perno di una « comunità educante » più vasta, ampliando spazi e tempi dei presidi scolastici, ripensati come centri

(41) Nell'ipotesi di politiche invariate, si stima che in Italia la spesa in istruzione (totale) diminuisca dal 3,8 al 3 per cento del PIL tra il 2022 e il 2070; nello stesso periodo, la variazione della spesa media UE si attesterebbe dal 4,4 al 3,9 per cento (Commissione europea, *Ageing Report 2024, Economic and budgetary projections for the EU Member States 2022-2070*).

(42) Audizione di INDIRE.

(43) Audizione della CISL.

(44) Audizione di INDIRE.

(45) In questo contesto, appaiono dunque rilevanti le 11.627 cosiddette piccole scuole, definite in base al numero di alunni per plesso (infanzia mono-sezione, primaria ≤ 125 , e secondaria di I grado ≤ 75 alunni) e concentrate prevalentemente nei comuni a basso (57,5 per cento) o medio grado (31,3 per cento) di urbanizzazione e nelle zone collinari (47,9 per cento) o montane (29,1 per cento). Le pluriclassi, dove alunni di anni di corso diversi sono riuniti nella stessa classe, sono presenti in circa il 15 per cento delle piccole scuole.

civici multifunzionali aperti durante tutto il giorno⁽⁴⁶⁾ e tutto l'anno, come luoghi di incontro, anche intergenerazionale, e di collaborazione pubblico-privato⁽⁴⁷⁾. Oltre ad offrire un supporto concreto alle famiglie, tali modelli organizzativi, secondo alcuni auditi, possono mitigare la povertà educativa esperita — specialmente nel Meridione e nelle periferie urbane — da bambine, bambini, ragazze e ragazzi, e fornire prime risposte ai bisogni complessi delle nuove generazioni, garantendone il benessere e il pieno sviluppo, fin dai primi anni di vita⁽⁴⁸⁾.

L'istruzione scolastica, inoltre, è considerata prioritaria ai fini dell'integrazione⁽⁴⁹⁾. Proseguendo lungo il percorso formativo, la valorizzazione del capitale umano, compreso quello di origine migratoria, è complementare ad azioni di ritenzione e di attrazione dei talenti (quali, ad esempio, il riconoscimento delle qualifiche professionali ottenute all'estero)⁽⁵⁰⁾. Si sottolinea⁽⁵¹⁾ come, data la ben nota « scarsità », un numero sempre maggiore di giovani dovrebbe esser messo nelle condizioni di accedere a percorsi formativi di livello terziario (universitario o professionalizzante⁽⁵²⁾), adeguati a un mercato del lavoro in rapido cambiamento, al fine di ridurre il disallineamento (o *mismatch*) tra le competenze possedute e quelle richieste⁽⁵³⁾; d'altra parte, è stato rilevato che occorre evitare che la maggiore frequenza degli studi superiori si rifletta in un allontanamento dal mercato del lavoro⁽⁵⁴⁾.

In questo contesto, come rilevato da INDIRE⁽⁵⁵⁾, la domanda di competenze in età adulta va progressivamente caratterizzandosi per eterogeneità e complessità, con ricadute significative, nell'ambito dell'apprendimento permanente, sul sistema pubblico dell'Istruzione degli Adulti (IdA)⁽⁵⁶⁾, chiamato ad offrire adeguati percorsi di qualificazione

(46) Nel richiamare la misura di estensione del tempo pieno prevista dal PNRR, il Ministro per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione in audizione ha riportato che la quota media di famiglie che richiedono un orario scolastico prolungato è pari al 45 per cento, con punte più alte nelle regioni di Emilia-Romagna, Lazio e Piemonte.

(47) Si vedano nuovamente le audizioni rese da INDIRE e dal prof. Francesco Billari, nonché quelle rese dalla CISL e dal Forum delle Associazioni Familiari.

(48) In virtù del riconosciuto ruolo nello sviluppo delle competenze cognitive e socio-emotive, i servizi di educazione e cura per la prima infanzia sarebbero infatti parte integrante un tale sistema territoriale che, mettendo in rete diverse agenzie educative, garantisca capillarmente un'istruzione di qualità e l'accesso a servizi socio-educativi e integrativi (audizione di CGIL, CISL e UIL).

(49) Audizione del prof. Francesco Billari.

(50) Audizioni della Banca d'Italia, di Confindustria, di CGIL, CISL e UIL e di Invitalia. Il punto sarà altresì discusso nella successiva sezione 5 del documento.

(51) Audizioni del CNEL, del prof. Francesco Billari e di INDIRE.

(52) In Italia, gli Istituti Tecnologici Superiori (ITS Academy) rappresentano l'ultimo tassello (istruzione terziaria) della filiera formativa tecnologica professionale, fortemente connessa al sistema produttivo territoriale e al mercato del lavoro. Gli Istituti Tecnologici Superiori si caratterizzano per la *governance* multi-stakeholder, la flessibilità organizzativa, didattica e progettuale, la capacità di intercettare l'innovazione, allo scopo di formare nuovi tecnici di alto livello tecnologico, in grado di rispondere alle mutevoli condizioni dell'offerta di lavoro.

(53) A riguardo, si veda anche l'audizione del Ministro per lo sport e i giovani e i dati riportati nella nota 78.

(54) Audizione della Banca d'Italia.

(55) Audizione di INDIRE.

(56) Le strutture di riferimento del sistema dell'IdA sono costituite dai Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA), reti territoriali di servizio articolate in unità amministrative, didattiche e formative che erogano, rispettivamente, percorsi di istruzione di primo e secondo livello per il conseguimento di titoli e certificazioni e iniziative

e riqualificazione professionale o di inclusione sociale a una sempre più vasta platea di discenti (occupati e disoccupati, NEET, stranieri, soggetti in condizioni di fragilità o non più in età lavorativa). Gli impatti riguarderebbero in particolare il dimensionamento scolastico (strutturale e organizzativo⁽⁵⁷⁾), i modelli di apprendimento, l'adeguamento e ampliamento dell'offerta formativa, in ottica d'integrazione con il territorio di riferimento e il tessuto produttivo.

4. Autonomia giovanile

Coerentemente con un approccio basato sul corso di vita⁽⁵⁸⁾, questa sezione traccia un primo quadro della questione giovanile, evidenziando prevalentemente i fattori di natura economica nella realizzazione dei propri progetti di vita, collocandosi così tra le sezioni relative agli aspetti educativi e produttivi. Per quanto riguarda l'analisi dei connessi elementi socio-culturali, già richiamati dalle audizioni della Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità, prima, e del Ministro per lo sport e i giovani, poi – che hanno rimarcato la necessità di tenere conto di tali aspetti ai fini di una comprensione olistica del fenomeno della transizione demografica, e del disegno di politiche efficaci – si rimanda ad un successivo approfondimento tecnico.

Le evidenze raccolte in audizione⁽⁵⁹⁾ sono concordi riguardo all'indebolimento della componente giovanile nella struttura demografica italiana, tanto sul piano quantitativo che qualitativo. Si è in precedenza trattato non solo degli squilibri generazionali, ma anche della dilatazione temporale dello stesso percorso di transizione allo stato adulto: più tardivo l'ingresso nel mercato del lavoro (dovuto anche a un maggior investimento in termini di istruzione), ritardata l'uscita dalla famiglia di origine, così come la formazione di un'unione stabile e l'arrivo del primo figlio. In particolare, come approfondito alle sezioni 2.2 e 2.4, il rinvio delle principali tappe del processo di acquisizione dell'autonomia economica, abitativa e affettiva-relazionale, agendo sulle scelte riproduttive, contribuisce significativamente al mantenimento di una fecondità strutturalmente bassa. Inoltre, le traiettorie di vita dei giovani hanno nel tempo perso la rigida sequenzialità nelle modalità e nei tempi di uscita dalla famiglia di origine⁽⁶⁰⁾ e di formazione di una

di ampliamento dell'offerta formativa, nonché percorsi di alfabetizzazione e apprendimento della lingua italiana.

(57) Si pensi ad esempio all'emergente necessità di predisporre servizi di *welfare* allo scopo di preservare la continuità nella frequenza, come ad esempio la custodia dei figli dei discenti durante le lezioni, già attivata nel 25,8 per cento delle sedi dei percorsi di primo livello e nell'11,1 per cento di quelle di secondo livello (Sistema informativo dell'Istruzione, Ministero dell'istruzione e del merito, e indagine INDIRE nell'ambito del progetto *ITALIA. Innovazione e Tradizione. Atlante del lavoro nell'Istruzione degli Adulti*).

(58) Il corso di vita è l'approccio tipico delle scienze sociali che analizza lo sviluppo nel tempo delle biografie individuali, tenendo conto della temporalità (rispetto alle diverse fasi della vita e alle transizioni, o passaggi, da una all'altra), della cumulatività (gli effetti di una data esperienza si combinano con quelli delle successive, dispiegandosi nel lungo termine) e dell'influenza del contesto (storico, geografico, socio-economico, politico...).

(59) In particolare, audizioni del CNEL, dell'ISTAT, della Banca d'Italia, del prof. Francesco Billari, dell'Ufficio parlamentare di bilancio, della prof.ssa Maria Rita Testa, di CGIL, CISL e UIL, di Invitalia, della Fondazione per la Natalità e del Forum delle Associazioni familiari.

(60) Il 63,3 per cento dei giovani tra 18 e 34 anni vive con i genitori, un valore tornato al livello del 2019 dopo le difficoltà legate alla pandemia ma in crescita rispetto al 2010 (ISTAT, 2025). Inoltre, secondo lo studio *Giovani 2024: il bilancio di una generazione*

nuova. Alcuni passaggi, tuttavia, quali il completamento della formazione e il consolidamento della posizione economica⁽⁶¹⁾, sembrano rimanere propedeutici ad altri.

Come riscontrato in audizione, lunghi sono anche i tempi « di reazione » rispetto al sostegno delle giovani generazioni, in ottica di pari opportunità, nella formazione e nell'inserimento lavorativo, nell'emanipazione residenziale⁽⁶²⁾ e nella conciliazione: il mancato investimento nei giovani ne limita le prospettive produttive e riproduttive, tanto in aggregato, quanto in relazione ai contesti territoriali di riferimento⁽⁶³⁾. D'altronde, cambia il profilo demografico dell'elettorato: alle ultime politiche, nel settembre 2022, gli elettori sotto ai 30 anni erano 8 milioni, 14 gli ultrasessantacinquenni. In prospettiva, la consistenza di questi due gruppi era rispettivamente di 10 e 4 milioni nel 1950, mentre si prevede che al 2050 sarà pari a 6 e 18 milioni. Anche la base sociale degli enti intermedi risente della contrazione della popolazione giovane⁽⁶⁴⁾. In questo contesto, è stata sottolineata⁽⁶⁵⁾ la necessità di rafforzare la rappresentanza e la partecipazione giovanile alla vita economica, politica e civile del Paese sotto forma di « patto generazionale », secondo una modalità cioè che veda le giovani generazioni come controparte attiva nei processi di sviluppo.

In Italia, lo scenario connesso alla giustizia intergenerazionale appare eterogeneo⁽⁶⁶⁾. Le diverse fasce d'età, infatti, non possono essere « in competizione », anzi, attraverso il mercato del lavoro, la valorizzazione dei giovani garantisce il benessere degli anziani, e conseguentemente un buon livello di coesione sociale. Peraltro, la mancanza di prospettive è alla base della già richiamata « fuga » di giovani tra i 25 e i 34 anni verso l'estero, per larga e crescente parte altamente qualificati (sezione 2.3). Tali tendenze potrebbero aggravarsi, in considerazione delle aspettative delle stesse nuove generazioni. Le indagini più recenti, infatti, mettono in luce una diffusa propensione tra gli adolescenti ad immaginare il proprio futuro al di fuori dei confini nazionali. I dati ISTAT rivelano che circa il 34 per cento dei ragazzi e delle ragazze dichiara di voler vivere all'estero « da grande »; tale

(EURES per il Consiglio Nazionale dei Giovani e l'Agenzia Italiana per la Gioventù) condotto su un campione di 1.800 giovani tra i 25 e i 35 anni, nel 2024 le principali ragioni della permanenza nella casa dei genitori risultavano essere di natura economica per approssimativamente il 58 per cento degli intervistati.

(61) Il lavoro di Van Wijk e Billari (2024), citato nell'audizione del prof. Francesco Billari, indica come la scelta genitoriale (primo figlio) sia, per donne e uomini, sempre più legata a prerequisiti reddituali, piuttosto che a misure di incertezza economica percepita.

(62) A riguardo, viene segnalata come cruciale la disponibilità delle abitazioni in affitto, sia per gli studenti universitari che per i giovani lavoratori (audizione del prof. Francesco Billari). I canoni di locazione vengono altresì considerati elevati se superano il 40 per cento del reddito disponibile (audizione del Forum delle Associazioni Familiari). L'acquisto della prima casa è inoltre ostacolato da un difficoltoso accesso al credito.

(63) Audizione di Invitalia.

(64) Audizione della Fondazione per la Natalità.

(65) Audizione del CNEL.

(66) Secondo l'indice di giustizia intergenerazionale proposto dai ricercatori di Age-It e misurato su dimensioni distributive, sociali e politiche, gli anziani appaiono favoriti su ciascuno degli indicatori del primo e del terzo ambito, ma socialmente più isolati (audizione della prof.ssa Alessandra Petrucci).

aspirazione risulta più frequente tra gli stranieri e le rispondenti di genere femminile⁽⁶⁷⁾.

La tempestiva desatellizzazione dei giovani dalle famiglie d'origine e il rafforzamento della loro posizione nella società possono realizzarsi assicurando l'adeguatezza dei percorsi formativi, la piena partecipazione al mercato del lavoro, la qualità e la stabilità lavorativa, la sostenibilità abitativa, nonché la disponibilità strutturale di risorse integrate a supporto di eventuali prospettive generative. A quest'ultimo riguardo, diverse audizioni⁽⁶⁸⁾ hanno fatto riferimento a strumenti di natura sia monetaria (trasferimenti e mancati prelievi) che non monetaria (congedi e servizi) largamente e stabilmente fruibili, che sostengano le coppie nella realizzazione dei propri progetti riproduttivi e nella crescita dei figli. Per i primi, si rimanda a successiva specifica sottosezione (5.1); i secondi sono trattati diffusamente nel documento, come misure (pubbliche e private) che accompagnino le famiglie nella cura dei figli, redistribuendo i carichi di cura e ampliando le opportunità educative.

5. Economia e mercato del lavoro

Consistenza e composizione della popolazione italiana (in calo, fortemente sbilanciata verso le età anziane), così come descritte in precedenza, esitano primariamente nella diminuzione della popolazione in età lavorativa, di età compresa convenzionalmente tra 15 e 64 anni⁽⁶⁹⁾, con conseguenze «meccaniche» sulla crescita economica e sulle finanze pubbliche. Questa sezione dedica dunque ampio spazio al mercato del lavoro, come luogo significativamente interessato dagli effetti della transizione demografica in atto, che pure riguardano ulteriori aspetti a livello micro e macroeconomico⁽⁷⁰⁾, quali la struttura produttiva e dei consumi (pubblici e privati)⁽⁷¹⁾, la sostenibilità del debito pubblico, le prospettive di sviluppo e la competitività del Paese, la tenuta della coesione sociale e territoriale.

Come rilevato dall'ISTAT⁽⁷²⁾, al 1° gennaio 2023 in Italia la popolazione tra 15 e 64 anni ammontava al 63,6 per cento del totale, quota

(67) L'indagine ISTAT *Bambini e ragazzi: comportamenti, atteggiamenti e progetti futuri* è stata condotta tra ottobre e dicembre 2023, su un campione di circa 108.000 ragazzi tra 11 e 19 anni. Un'ulteriore ricerca della Fondazione RiES per la Ricerca Economica e Sociale conferma questi risultati, riportando come il 36 per cento dei ragazzi tra i 13 e i 19 anni intenda costruire il proprio percorso di vita all'estero, mentre il 23 per cento immagina di trasferirsi in un'altra regione italiana. L'espatrio appare più attrattivo per i giovani che vivono nei centri urbani, suggerendo per i giovani residenti nelle aree rurali un più forte legame con la comunità d'origine, più spesso reciso successivamente, verosimilmente per motivazioni economiche.

(68) Audizioni della Banca d'Italia, del Ministro dell'economia e delle finanze, della Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità, di Confindustria, di CGIL, CISL e UIL, della Fondazione per la Natalità e del Forum delle Associazioni Familiari.

(69) A livello europeo e internazionale, la soglia anagrafica inferiore è fissata a 20 anni.

(70) Audizioni del Ministro dell'economia e delle finanze, della Ragioneria Generale dello Stato, di Invitalia.

(71) Si pensi, ad esempio, alla cosiddetta *silver and longevity economy* che riguarda l'insieme dei beni e dei servizi specificamente rivolti agli ultrasessantacinquenni; oppure alla componente *age-related*, o relativa all'invecchiamento, della spesa pubblica in pensioni, salute e assistenza a lungo termine, o ancora all'apertura di un vuoto generazionale tra i titolari delle imprese italiane, particolarmente critico per quelle familiari, messo in luce dall'audizione del Censis.

(72) Audizione dell'ISTAT.

che si prevede scenda al 54,3 per cento secondo lo scenario mediano al 2050: sotto ai 30 milioni di unità, circa un milione in meno rispetto a cento anni prima⁽⁷³⁾. Nel confronto con i Paesi OCSE, si prevede una riduzione del 34 per cento della popolazione d'età compresa tra 20 e 64 anni entro il 2060, a fronte di una media pari all'8 per cento⁽⁷⁴⁾.

Come menzionato in precedenza, nei prossimi trent'anni si stima che gli individui fino a 14 anni d'età passino dal rappresentare l'attuale 12,4 per cento all'11,2 per cento, mentre la quota di ultrasessantacinquenni, oggi pari al 24,7 per cento, potrebbe crescere di oltre dieci punti percentuali, arrivando a rappresentare il 34,5 per cento della popolazione totale. Seppur in calo fin dall'inizio degli anni Dieci (con la perdita di circa 1,8 milioni di individui in età produttiva⁽⁷⁵⁾), la diminuzione del numero di potenziali lavoratori e lavoratrici vedrà un'accelerazione nei prossimi anni, in particolare a partire dal 2035, in concomitanza dell'uscita dal mercato del lavoro delle folte generazioni dei nati negli anni Sessanta e primi Settanta, oltre che per la persistente bassa natalità. Già nel medio termine (quinquennio 2025-2029), secondo i dati del Sistema Informativo Excelsior di Unioncamere-Ministero del lavoro e delle politiche sociali⁽⁷⁶⁾, il fabbisogno occupazionale complessivo di imprese e pubbliche amministrazioni italiane⁽⁷⁷⁾ sarà costituito in maniera predominante (80-93 per cento) dalla necessità di sostituzione dei lavoratori e delle lavoratrici in uscita dal mercato del lavoro (*replacement demand*), piuttosto che dalla domanda di lavoro incrementale (o *expansion demand*) dovuta alla crescita economica, che per contro si prevede in diminuzione. L'incidenza della prima componente apparirebbe inoltre più elevata per il settore pubblico. Gli andamenti demografici appaiono dunque come determinanti delle crescenti difficoltà di reperimento del personale, oltretutto inasprite dallo *skill mismatch* già richiamato nella sezione 3⁽⁷⁸⁾. Ne conseguirebbe un aumento dei carichi di lavoro degli occupati, con rischi per il benessere individuale e organizzativo⁽⁷⁹⁾.

(73) Audizione della Banca d'Italia.

(74) Dati OCSE ripresi da INAPP e Invitalia.

(75) Rosina, A., e Caltabiano, M. (2024) *Come la demografia sta cambiando l'offerta di lavoro in Italia*, in Rapporto CNEL *Demografia e forza lavoro*, richiamato nell'audizione del CNEL.

(76) Richiamati in audizione sia da INAPP, sia dalla CISL.

(77) Tale fabbisogno è stimato, a seconda dello scenario macroeconomico considerato, tra 3,3 e 3,7 milioni di unità.

(78) L'incidenza della difficoltà di reperimento delle risorse da parte delle imprese sul totale delle assunzioni programmate dal 2019 al 2024 è cresciuta dal 25,6 a, 48,2 per cento. Le motivazioni risiedono principalmente nella carenza di manodopera o *labour shortage* (dal 12,2 per cento, nel 2019, al 31,7 per cento, nel 2024, del totale delle assunzioni programmate). Anche la quota, più contenuta, dovuta non alla mancanza di candidati in assoluto, ma all'inadeguatezza delle loro competenze è cresciuta nel quinquennio di riferimento, seppur con una minore intensità (dal 10,9 al 12,8 per cento; dati Excelsior ripresi nel Documento programmatico di finanza pubblica 2025 e dunque nell'audizione della CISL).

Inoltre, i dati della penultima indagine Confindustria sul lavoro ripresi nella memoria deposta da INDIRE, mostrano una significativa difficoltà di reperimento del personale da parte delle imprese associate (69,8 per cento nella prima metà del 2024), specialmente per le competenze tecniche e manuali.

(79) Audizione di CISL, di UIL e di INAPP. Questi ultimi auditi hanno inoltre ricordato come l'invecchiamento della forza lavoro rappresenti uno dei principali rischi psicosociali in Europa, e come questo interagisca significativamente con le caratteristiche individuali e dei contesti di lavoro. Ad esempio, il genere è legato tramite la segregazione

Basati sulla tripartizione della popolazione in gruppi in età attiva e non attiva, gli indici di dipendenza⁽⁸⁰⁾, in particolare quello di dipendenza degli anziani, danno conto degli equilibri generazionali nel contesto economico-produttivo. Quest'ultimo indice, pari a 38,4 nel 2024, salirebbe a più di 60 nel periodo 2050-2070⁽⁸¹⁾. Ciascun adulto (potenzialmente) produttivo, oltre a sé stesso, sosterebbe dunque un anziano (a riposo) per oltre il 60 per cento⁽⁸²⁾. L'evoluzione futura dell'indice di dipendenza degli anziani è fortemente influenzata dal denominatore, ossia dal contingente di popolazione in età attiva, sempre più esiguo per il prolungato calo della fecondità. Le pressioni demografiche rese evidenti da tali indicatori impattano naturalmente sul sistema pensionistico, a cui è dedicato specifico approfondimento successivo (sezione 7).

La quota di popolazione in età da lavoro rappresenta uno dei quattro fattori in cui è possibile scomporre la crescita del PIL reale *pro capite*, unitamente al tasso di occupazione, al numero medio di ore lavorate e alla produttività oraria⁽⁸³⁾. Data la contrazione della prima componente, le componenti occupazionale e di produttività assumono importanza strategica, anche in presenza di eventuali miglioramenti nei saldi naturale e migratorio. Come sottolineato da più soggetti auditi⁽⁸⁴⁾, infatti, l'aumento della partecipazione al mercato del lavoro e dell'occupazione possono contrastare gli esiti negativi del cambiamento demografico, accrescendo in modo sostanziale l'input di lavoro⁽⁸⁵⁾.

Nonostante i progressi registrati nello scorso decennio, nel 2024 la percentuale di popolazione attiva in Italia, pari al 66,6 per cento della popolazione in età lavorativa, era ancora la più bassa nell'Unione europea, inferiore di circa nove punti percentuali rispetto alla media dell'area. A condizioni costanti, il calo della popolazione in età di lavoro si tradurrebbe in una riduzione del PIL dello 0,9 per cento

occupazionale (che vede le donne sovrarappresentate nelle professioni a forte contatto relazionale), a una diversa esposizione ai rischi per la salute e la sicurezza.

(80) L'indice di dipendenza degli anziani è rappresentato dal rapporto tra la popolazione di 65 anni e più e la popolazione nella fascia d'età 15-64 anni, moltiplicato per 100 (l'indice di dipendenza degli anziani era pari a 38% nel 2024, si prevede possa salire al 63% nel 2060). Analogamente, l'indice di dipendenza giovanile consiste nel rapporto tra la popolazione 0-14 anni e la popolazione in età attiva (15-64 anni), moltiplicato per 100. Infine, l'indice di dipendenza strutturale è rapporto tra popolazione in età non attiva (0-14 anni e 65+ anni) e popolazione in età attiva (15-64 anni), moltiplicato per 100. Quest'ultimo, pari a 57,6% nel 2024, potrebbe crescere a 82% nel 2060.

(81) Audizione della Banca d'Italia.

(82) Per l'UE27 il valore di tale indicatore si prevede passerà dal 36,1 per cento del 2022 al 59,1 per cento nel 2070 (Commissione europea, *Ageing Report 2024, Economic and budgetary projections for the EU Member States 2022-2070*), in media tra i Paesi OCSE dal 31 al 52 per cento entro il 2060 (OCSE, *Prospettive dell'OCSE sull'occupazione 2025. Riusciremo a superare la crisi demografica?*) Si tenga presente che gli indicatori sono calcolati secondo i gruppi di età specificati alla nota 69.

(83) Si vedano le audizioni della Banca d'Italia e del Ministro dell'economia e delle finanze.

(84) Segnatamente, audizioni della Banca d'Italia, dell'Ufficio parlamentare di bilancio, dell'OCSE, che restano d'ora in avanti i riferimenti sottesi alla sezione corrente, se non altrimenti segnalato.

(85) In particolare, l'Ufficio parlamentare di bilancio riporta come, nell'invarianza dei tassi d'occupazione per età, il solo effetto del cambiamento demografico porterebbe a una forte riduzione della forza lavoro: circa 700.000 persone in meno entro il 2030, ulteriori 1,8 milioni nel decennio successivo e altri 1,6 milioni tra il 2040 e il 2050. Tuttavia, la dimensione effettiva della forza lavoro occupata nei prossimi anni potrà dipendere anche da altri fattori economici, sociali e istituzionali che agiscono sul tasso di occupazione e sulle scelte di partecipazione al mercato del lavoro.

all'anno nei prossimi venticinque anni. Il PIL *pro capite* diminuirebbe dello 0,6 per cento annuo⁽⁸⁶⁾.

Supponendo una crescita dei tassi di partecipazione per genere e classi di età costante rispetto a quella registrata nell'ultimo decennio, a parità di tutte le altre condizioni, al 2050 si registrerebbe un calo del PIL nominale pari al 9 per cento e all'1,6 per cento in termini *pro capite*⁽⁸⁷⁾.

La partecipazione alle forze di lavoro risulta particolarmente bassa per le donne e per i giovani⁽⁸⁸⁾, attestandosi a livelli ancora inferiori nel Mezzogiorno. Le attive rappresentano il 57,6 per cento della popolazione femminile tra i 15 e i 64 anni nel 2024 (circa il 43 per cento nelle regioni meridionali). La prevalenza femminile tra la popolazione inattiva (due terzi del totale) è dovuta per la metà dei casi ai carichi di cura familiari che gravano sulle donne stesse⁽⁸⁹⁾: la maternità ha un impatto sia sulla permanenza nel mercato del lavoro, sia sui redditi delle madri lavoratrici.

I divari di genere che caratterizzano il mercato del lavoro italiano, tuttavia, non riguardano solo le neomamme, ma anche le donne che hanno avuto figli in passato e sono attualmente non attive (o non occupate). Partecipare attivamente al mercato del lavoro non sembra essere necessariamente in contrasto con la procreazione⁽⁹⁰⁾: nelle economie avanzate dagli anni Ottanta il tasso di fecondità è più alto dove è più elevata la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Anche in Italia, analisi condotte a livello provinciale mostrano come la relazione tra fecondità e attività delle donne (classe di età 35-44 anni) ha la forma di una curva a U: negativa dove il tasso di partecipazione è inferiore alla media, positiva in quella ad alta partecipazione. La mobilitazione delle energie femminili sembrerebbe dunque non poter prescindere da una conciliazione non distorsiva sul piano della parità di genere, ma capace di accogliere le peculiarità relative alle carriere

(86) Audizione della Banca d'Italia. L'OCSE in audizione fornisce stime analoghe, riprese poi nell'audizione di Invitalia, per cui il PIL *pro capite* diminuirebbe del 22 per cento entro il 2060, con una perdita media annua dello 0,5 per cento.

(87) Ulteriori stime indicano una crescita negativa del PIL pro-capite nel periodo 2024-2026 (-0,6 per cento), a fronte di una corrispondente crescita positiva che si registrerebbe in media nei Paesi OCSE (audizioni di OCSE e INAPP).

(88) Chiaramente, attività e occupazione di entrambi i gruppi demografici risentono positivamente della creazione di imprese a guida femminile o giovanile, che contribuiscono inoltre alla resilienza dei territori a rischio di spopolamento, favorendo, a seconda dell'intensità tecnologica delle nuove attività imprenditoriali, lo sviluppo di ecosistemi innovativi e la permanenza e il rientro dei talenti. L'imprenditorialità può essere sostenuta attraverso programmi di formazione e accompagnamento e schemi di incentivi pubblici, che facilitino il finanziamento e l'accesso al credito (audizione di Invitalia).

(89) Al 1° gennaio 2024 sono oltre 7 milioni e 800 mila le donne inattive in Italia tra i 15 e i 64 anni, oltre 1 milione e 260 mila di queste (16 per cento) rientra nelle forze lavoro potenziali, composte da coloro che pur non cercando lavoro, sono disponibili a lavorare, o che cercando lavoro, non sono disponibili da subito all'impiego. La quota di donne non attive ma disponibili a lavorare risulta più elevata nelle regioni meridionali, dove si concentra anche l'incidenza della cura come principale motivazione dell'inattività nelle fasce d'età centrali. I più recenti risultati dell'indagine campionaria PLUS condotta dall'INAPP dimostrano come, in presenza di esigenze di cura familiare, la partecipazione delle donne al mercato del lavoro continui ad essere condizionata a una valutazione di costo-opportunità.

(90) Oltre ai riferimenti della nota 84, si veda anche l'audizione della Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità.

delle lavoratrici madri o aspiranti tali ⁽⁹¹⁾. L'obiettivo di una maggiore e più stabile presenza delle donne nel mercato del lavoro potrebbe essere raggiunto attraverso la combinazione di un'offerta adeguata di servizi ⁽⁹²⁾ e politiche fiscali mirate ⁽⁹³⁾, da aggiungersi ad iniziative private a livello aziendale. A titolo esemplificativo e non esaustivo, in quest'ambito rientrano misure di flessibilità oraria e organizzativa e servizi di *welfare* aziendale integrativi della retribuzione monetaria ⁽⁹⁴⁾. Inoltre, a tal riguardo, se ben disegnati e accompagnati da cambiamenti culturali negli stessi ambienti di lavoro, i congedi si configurerebbero come un valido strumento di condivisione delle responsabilità lavorative e familiari, divenendo possibile oggetto anche di contrattazione collettiva ⁽⁹⁵⁾.

In maniera analoga, la partecipazione dei giovani al mercato del lavoro e l'acquisizione di una posizione economica (autonoma ⁽⁹⁶⁾) contribuiscono alla realizzazione dei progetti riproduttivi, sia soste-

(91) Oltre ai carichi di cura genitoriali, sulle donne ricadono significativamente anche quelli « filiali » nei confronti degli anziani sempre più numerosi o di *caregiving* più in generale (disabilità o malattia di un familiare).

(92) In particolare, quelli rivolti alla prima infanzia, ancora scarsamente disponibili, in termini di copertura geografica, e accessibili, in termini di costi da sostenere per la frequenza (audizione della Banca d'Italia); più in generale, anche i servizi scolastici ed educativi rivolti a fasce d'età più elevate potrebbero essere rafforzati, supportando le famiglie, come auspicato da diversi soggetti auditi, e segnatamente dai rappresentanti delle sigle sindacali di CGIL, CISL e UIL, della Fondazione per la natalità e del Forum delle Associazioni familiari.

(93) Le già citate audizioni della Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità e del Ministro dell'economia e delle finanze hanno fatto riferimento ad esistenti misure di incentivazione nella forma sia di (parziali) esoneri contributivi a favore delle lavoratrici madri con specifiche caratteristiche (numero ed età dei figli, tipologia contrattuale), sia di sgravi per le imprese per l'assunzione di donne con precisi criteri di accesso e meccanismi di premialità. ANPIT in audizione ha inoltre proposto l'azzeramento dei contributi dovuti dai datori per le assunzioni a tempo determinato in sostituzione del personale in congedo. Inoltre, l'audizione di UIL ha proposto il riconoscimento di contribuzioni figurative per la maternità (ma anche per i periodi trascorsi prestando assistenza o investendo in istruzione), oltre all'incentivazione del ricorso alla previdenza complementare, come meglio approfondito nella sezione 7.

(94) Servizi relativi alla cura dei figli si stanno diffondendo tra quelli forniti nell'ambito del *welfare* aziendale, tradizionalmente rivolto all'integrazione dell'assistenza sanitaria e previdenziale (si veda al riguardo la sezione 7). Questo va recentemente annoverando anche servizi di cura rivolti agli anziani. Confindustria in audizione ha sottolineato l'importanza dei regimi fiscali e contributivi agevolati previsti nell'ampliamento dei servizi offerti, rilevando ad ogni modo l'esistenza di barriere organizzative legate alla dimensione aziendale. Tuttavia, tali iniziative potrebbero estendersi anche ai dipendenti di piccole e microimprese attraverso la messa a sistema delle risorse presenti sul territorio, valorizzando l'economia locale in una logica circolare (audizione di Feder-casse).

(95) Audizioni della CISL e del Forum delle Associazioni Familiari. Sull'inserimento di istituti che promuovano la parità di genere e la conciliazione tra tempi di vita e di lavoro nei contratti collettivi nazionali di lavoro, si vedano anche l'audizione di Confindustria (secondo cui il 40 per cento dei CCNL prevedono oggi misure di conciliazione) e Feder-casse. L'indennità di maternità ammonta attualmente all'80 per cento della retribuzione della lavoratrice: la copertura totale con risorse pubbliche è stata proposta in audizione da ANPIT. Ad oggi, l'integrazione può avvenire a carico delle imprese, con impatti differenziati a seconda delle dimensioni delle stesse (audizione di Confindustria).

(96) Questa presuppone condizioni lavorative di qualità, nella forma contrattuale e nella retribuzione, che tengano conto dei cambiamenti socio-culturali che riguardano motivazione e aspettative professionali delle giovani generazioni; condizioni realizzabili attraverso un migliore collegamento tra sistema formativo e domanda espressa dalle imprese (e utilizzo dei canali di selezione da esse adoperati), una più efficace lotta al lavoro sommerso, nonché l'avanzamento del dialogo tra parti sociali e lo sviluppo delle politiche attive (audizioni di CGIL, CISL e UIL e INAPP).

nendo l'espansione dell'input di lavoro attuale, sia contrastandone l'erosione futura.

Come osservato per il tasso di attività, le tendenze occupazionali positive che hanno recentemente caratterizzato il Paese, in rialzo per il quarto anno consecutivo sfiorando i 24 milioni di occupati nel 2024, sono dovute per l'80 per cento agli incrementi che hanno interessato le classi mature, oltre i 50 anni d'età⁽⁹⁷⁾. Nello stesso anno, il tasso di occupazione italiano (62,2 per cento) rimane comunque il più basso nell'Unione europea (75,8 per cento in media) e significativamente inferiore rispetto alla media OCSE (70,2 per cento).

La crescita dell'occupazione nell'ultimo ventennio favorisce gli occupati ultracinquantenni, che aumentano di circa cinque milioni, compensando le perdite di oltre due milioni di occupati tra i giovani (15-34 anni) e di quasi un milione tra i 25-49 enni⁽⁹⁸⁾. Nel medesimo periodo (2004-2024), estendendo l'analisi fino ai 74 anni, si osserva una crescita del tasso di occupazione pari a 3,8 punti. La scomposizione⁽⁹⁹⁾ di tale variazione in un effetto strutturale e un effetto « comportamentale » evidenzia come questi siano stati entrambi positivi in un'unica classe di età 50-64, sia per gli uomini che per le donne: la dinamica demografica ha dunque rafforzato un effettivo maggiore coinvolgimento occupazionale delle forze lavoro più adulte. Il processo di « degiovanimento »⁽¹⁰⁰⁾ della popolazione italiana risulta in un contributo negativo all'occupazione delle classi d'età inferiori, mentre quello proprio del tasso di occupazione specifico appare leggermente positivo solo per le donne nella fascia 35-49 anni.

Nonostante il maggior coinvolgimento dei lavoratori di classi d'età più elevate (ad agosto 2025, gli ultracinquantenni rappresentavano oltre il quaranta per cento degli occupati, l'età media dei quali ha superato i 44 anni⁽¹⁰¹⁾), il prolungamento della vita lavorativa rientra nell'ambito del maggior impiego delle risorse di manodopera (siano queste femminili, giovanili, o attratte dall'estero⁽¹⁰²⁾).

La permanenza nel mondo del lavoro degli anziani in buona salute, che può essere facilitata prevedendo maggiore flessibilità nelle politiche del mercato del lavoro e nelle pratiche datoriali⁽¹⁰³⁾, presuppone che gli stessi mantengano una buona produttività, attraverso investimenti adeguati in salute e (nuove) competenze con l'apprendimento continuo lungo le fasi di vita più mature⁽¹⁰⁴⁾. Tra le misure che rendano attrattivo

(97) Rosina, A., e Caltabiano, M. (2024) *Come la demografia sta cambiando l'offerta di lavoro in Italia*, in Rapporto CNEL *Demografia e forza lavoro* citato nell'audizione del CNEL.

(98) *Ibidem*.

(99) Per i dettagli dell'analisi si veda la memoria depositata a margine dell'audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

(100) Rosina, A., e Caltabiano, M. (2024) *Come la demografia sta cambiando l'offerta di lavoro in Italia*, in Rapporto CNEL *Demografia e forza lavoro*, richiamato nell'audizione del CNEL.

(101) Audizione della UIL e di Invitalia.

(102) Nell'audizione dell'OCSE è stato ricordato come gli investimenti sostenuti in quest'ultimo caso e per integrare i migranti nel mercato del lavoro siano da considerarsi spese favorevoli alla crescita.

(103) Audizioni della prof.ssa Alessandra Petrucci e di INAPP.

(104) La longevità lavorativa è resa possibile del miglioramento delle capacità cognitive e fisiche possedute in età anziana da parte delle coorti di popolazione più recenti rispetto a quelle precedenti, ma rimane più facilmente perseguibile per i lavoratori impiegati in occupazioni intellettuali, per le quali la produttività è indipendente dalla

il prosieguo della vita attiva oltre l'età pensionabile, vi è l'introduzione di opzioni ben calibrate che permettano di cumulare l'assegno pensionistico erogato in forma parziale con il reddito da lavoro⁽¹⁰⁵⁾. Tuttavia, in Italia l'età media di uscita dal mercato del lavoro rimane inferiore all'età pensionabile, con uno scarto pari a due anni per le donne e un anno per gli uomini⁽¹⁰⁶⁾. D'altro lato, la percentuale dei disoccupati appartenente alla fascia d'età 50-74 anni è aumentata nell'ultimo decennio, raggiungendo il 24,5 per cento nel 2024 (e quasi il 29 per cento dei disoccupati da oltre 12 mesi, cosiddetti di lunga durata). Entrambi i fenomeni appaiono sintomatici della mancanza di un sistema che combini coerentemente assetti istituzionali e strategie aziendali in relazione a differenti categorie di lavoratori e alle rispettive qualificazioni, secondo l'approccio promosso dal Gruppo di lavoro permanente sull'invecchiamento (SWGGA) dell'UNECE del « doppio binario », sociale (macro) e individuale (micro) – peraltro mutevole lungo il corso di vita – che interseca conseguentemente il livello meso delle organizzazioni produttive⁽¹⁰⁷⁾.

L'attivazione dei lavoratori anziani in buona salute risponderrebbe non solo a logiche di efficienza, ma anche di equità intergenerazionale. Anche in considerazione della dinamica salariale stagnante, il reddito disponibile equivalente dei giovani di 24-35 anni cresce più lentamente di quello degli italiani tra 55 e 64 anni: il primo gruppo si ritroverebbe così a supportare il secondo pur sperimentando un relativo peggioramento (anche dal punto di vista remunerativo) delle proprie prospettive economiche. Interdipendentemente, la piena valorizzazione sul mercato del lavoro dei segmenti più giovani della popolazione in età attiva è funzionale alle crescenti spese previdenziali, nonché sanitarie e assistenziali. Prospettivamente, l'ampliamento e la stabilizzazione nel tempo della base contributiva assicurerebbero ai contribuenti retribuzioni e redditi maggiormente adeguati⁽¹⁰⁸⁾. La questione salariale, a cui si è già accennato e che vede l'Italia registrare il calo più significativo in termini reali tra tutte le principali economie dell'OCSE dal 2021, emerge tra le tematiche che potrebbero essere oggetto di ulteriore specifico approfondimento.

Infine, sono state richiamate le caratteristiche dell'occupazione straniera. Come già evidenziato, il calo della popolazione, seppur non completamente controbilanciato dai flussi in entrata, appare costantemente mitigato dalla popolazione straniera, soprattutto per quanto attiene alla fascia d'età compresa fra 20 e 30 anni. I livelli di occupa-

forza fisica e tende a ridursi più lentamente all'avanzare dell'età, rispetto a quelle ad alta intensità manuale (audizione della Banca d'Italia). In questo contesto, è stato ricordato come alcune capacità non solo non si deteriorino con l'invecchiamento, ma anzi vadano a perfezionarsi, rendendo la cosiddetta *age diversity* un fattore di competitività aziendale e sistemica (audizioni di INAPP, CGIL, CISL e UIL). Si veda, tuttavia, anche la nota 79.

(105) Audizioni dell'OCSE, di INAPP e Confindustria. Ulteriore misura potrebbe essere rappresentata dal supporto mirato alla mobilità volontaria tra impieghi diversi, che andrebbe ad ottimizzare l'allocazione delle risorse.

(106) I dati INPS, citati in audizione da INAPP, rilevano un'età media al pensionamento pari a 64,8 anni nel 2024.

(107) Audizione di INAPP, che sottolinea l'importanza di una visione orientata al supporto e allo sviluppo dell'occupabilità dei lavoratori maturi, da perseguire attraverso l'adattamento del lavoro alle caratteristiche degli stessi e l'innalzamento del loro profilo qualitativo.

(108) Audizione dell'INPS.

zione e disoccupazione degli stranieri risultano più elevati rispetto agli italiani (popolazione maschile). Per le donne, il tasso di occupazione è più elevato per le italiane rispetto alle straniere, mentre quello di disoccupazione permane più elevato per quest'ultime⁽¹⁰⁹⁾. Nel 2024, il valore aggiunto prodotto dagli occupati stranieri è stato pari al 9 per cento del PIL⁽¹¹⁰⁾. Gli stranieri rappresentano il 10,5 per cento dell'occupazione totale. La presenza degli stranieri nel mercato del lavoro italiano è tuttavia concentrata in specifici settori produttivi e professionali. Nel 2024, infatti, gli stranieri rappresentavano il 30,4 per cento degli occupati nei servizi personali e collettivi, il 20 per cento in agricoltura, il 18,5 per cento nella ristorazione e nel turismo, il 16,9 per cento nelle costruzioni. Nello stesso anno, gli stranieri rappresentavano circa il 15 per cento degli operai e degli artigiani e circa il 30 per cento tra il personale non qualificato⁽¹¹¹⁾.

Coerentemente con la sezione successiva, il quadro rappresentato suggerisce di garantire flussi migratori regolari che incontrino le esigenze delle imprese (in termini di manodopera mancante⁽¹¹²⁾) e quelle degli stessi lavoratori stranieri (in termini di prospettive d'inclusione nel mercato del lavoro e nel tessuto sociale). L'attrattività dell'Italia potrebbe essere particolarmente migliorata per i lavoratori stranieri qualificati⁽¹¹³⁾, mentre si potrebbero massimizzare i benefici dell'immigrazione meno qualificata con interventi che favoriscano la validazione dei titoli esteri, ottenuti anche attraverso percorsi formativi linguistici e professionali organizzati da soggetti italiani nei Paesi d'origine e finalizzati alla partenza⁽¹¹⁴⁾.

Come, dunque, emerge dalle evidenze presentate in audizione, le prospettive demografiche che si esplicano sul mercato del lavoro ne fanno un campo d'azione particolarmente rilevante, in specie per quanto concerne la partecipazione al mercato del lavoro e la qualità dell'occupazione, in termini di produttività, possibilmente trainata dall'adozione delle nuove tecnologie digitali, e di condizioni lavorative, comprese le prospettive di conciliazione.

(109) Audizione dell'IRPPS.

(110) Dati pubblicati dalla Fondazione Leone Moressa riportati nella memoria presentata dalla UIL.

(111) Audizioni della Banca d'Italia e di CGIL, CISL e UIL. I settori richiamati sono peraltro associati a basse retribuzioni; l'incidenza della povertà assoluta è più elevata tra le famiglie con almeno un componente straniero rispetto a quelle composte da solo italiani (audizione dell'IRPPS). Nell'audizione resa dalla Banca d'Italia, è stato riportato come nel 2019 i nati all'estero rappresentassero il 35 per cento dei lavoratori collocati nel quintile retributivo inferiore della distribuzione delle retribuzioni settimanali nel settore privato non agricolo, e il 7 per cento in quello superiore (stime INPS riguardanti la sola occupazione regolare).

(112) Le stime riportate in audizione da Confindustria indicano un fabbisogno di circa 600 mila lavoratori stranieri in cinque anni. Nella memoria resa dalla UIL il fabbisogno ammonterebbe a 600 mila unità l'anno.

(113) In questa direzione andrebbe ad esempio l'ampliamento delle possibilità di permanenza in Italia per gli studenti stranieri che convertono il permesso di soggiorno per motivi di studio in uno per lavoro (decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145).

(114) Audizione della Banca d'Italia (che in merito cita questa come un'innovazione significativa apportata dal decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20 nella gestione degli ingressi per motivi di lavoro), di Confindustria, CGIL, CISL e UIL, Invitalia (che fa cenno al Piano Mattei).

In stretta connessione con il mercato del lavoro, quella fiscale è stata indicata⁽¹¹⁵⁾ come ulteriore possibile leva per promuovere l'occupazione, tutelare i redditi e sostenere le famiglie. Si dedica infatti la seguente sottosezione a questo e agli ulteriori strumenti di natura economica a sostegno delle genitorialità che sono stati trattati nel corso delle audizioni.

5.1 Sostegno economico alle famiglie con figli

In maniera complementare ad altre misure, tra cui quelle di conciliazione, che consentono di mantenere il lavoro e occuparsi dei figli fruendo di congedi e servizi, misure economiche adeguate possono favorire il benessere delle famiglie. Il sistema italiano è oggi imperniato sull'Assegno Unico Universale (AUU) per i figli a carico (istituito con il decreto legislativo 29 dicembre 2021, n. 230), che ha riordinato e potenziato i precedenti frammentari strumenti di sostegno economico alla genitorialità. La prestazione spetta a tutti i figli a carico fino al compimento del diciottesimo o ventunesimo anno di età (senza limiti d'età in caso di disabilità), indipendentemente dalla condizione lavorativa dei genitori⁽¹¹⁶⁾, pur proporzionalmente in base alla situazione economica della famiglia e con maggiorazioni specifiche legate all'età, al numero dei figli, alle condizioni di disabilità degli stessi, e all'età della madre. Dalla sua introduzione nel 2022, l'AUU ha registrato un aumento nel numero di beneficiari e nel *take-up* (raggiungendo nel 2024 quasi sei milioni e mezzo di nuclei familiari ed oltre 10 milioni di figli, corrispondente al 94 per cento degli aventi diritto), nonché nella spesa totale (pari a 20 miliardi di euro nel 2024) e nell'importo mensile medio per richiedente (273 euro nello stesso anno)⁽¹¹⁷⁾, intervenendo efficacemente nel contrasto della povertà⁽¹¹⁸⁾.

Altre modalità di supporto posso ritrovarsi in aiuti legati ad eventi specifici, cui spesso ci si riferisce come *bonus*, che tuttavia potrebbero risultare maggiormente soggetti a instabilità e manchevoli di un incentramento sul bambino o bambina, dalla nascita all'età adulta⁽¹¹⁹⁾.

In secondo luogo, i maggiori costi economici sostenuti dalle famiglie con figli a carico (in particolar modo da quelle più numerose) potrebbero essere alleggeriti anche fiscalmente⁽¹²⁰⁾, senza tuttavia che la rinnovata attenzione alla composizione del nucleo familiare disincentivi la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, che pure può essere oggetto di specifici interventi in materia⁽¹²¹⁾.

Un vasto spettro di spese specifiche, connesse al raggiungimento dell'autonomia o più strettamente alla genitorialità, quali spese educative, per i servizi di cura, per l'abitazione, potrebbe poi essere

(115) Audizioni di Invitalia, della Fondazione per la Natalità e del Forum delle Associazioni familiari.

(116) Sono invece necessari requisiti di cittadinanza e residenza.

(117) Audizioni dell'INPS e della Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità.

(118) Audizione di INAPP.

(119) Audizione del prof. Billari.

(120) Audizioni della Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità, di CGIL, CISL e UIL, della Fondazione per la Natalità e del Forum delle Associazioni familiari. Sono stati proposti interventi in materia fiscale anche per i soggetti che rimangono o si trasferiscono in territori a rischio spopolamento.

(121) Si confronti con nota 93.

sostenuto attraverso agevolazioni fiscali e finanziarie⁽¹²²⁾. La presente sottosezione potrebbe dunque essere arricchita con ulteriori elementi che nelle prossime audizioni diano evidenza delle possibili prospettive relative alle forme di sostegno economico alle famiglie con figli.

6. Mobilità e aspetti territoriali

La dimensione spaziale, già introdotta nel corso dell'iniziale inquadramento delle dinamiche di popolazione (sezione 2.3), evidenzia come il cambiamento demografico presenti effetti differenziati nelle varie aree del Paese, in particolare, e cumulativamente, lungo l'asse Nord-Sud e centro-periferia. Infatti, fenomeni di portata nazionale possono avere diverse declinazioni territoriali. Il principale elemento di diversificazione è rappresentato dalla « velocità » del cambiamento. In questo contesto, i movimenti migratori emergono come importanti fattori di accelerazione o decelerazione delle tendenze inerziali della dinamica demografica, tanto a livello nazionale⁽¹²³⁾, che in maniera localizzata. Come già sottolineato, i flussi migratori dall'estero, che hanno iniziato ad interessare il Paese solo negli ultimi trent'anni, hanno frenato il calo di popolazione e rallentato l'invecchiamento. In più audizioni⁽¹²⁴⁾ è stato indicato che il riequilibrio della struttura demografica attuale non sarebbe possibile senza l'apporto dell'immigrazione internazionale (non solo di individui, ma possibilmente anche di famiglie⁽¹²⁵⁾, attraverso flussi regolari adeguati e processi di integrazione ben governati), oltre che contenendo l'emigrazione verso l'estero e favorendo il rientro dei giovani emigrati. In particolare, la capacità attrattiva del Paese potrebbe essere migliorata attraverso l'offerta di condizioni di lavoro competitive e sostenendo i percorsi professionali e familiari, come meglio dettagliato in seguito. Sono stati già discussi nelle sezioni precedenti, invece, strumenti formativi per la gestione di lungo periodo dell'immigrazione. Oltre alla regolarità, è stata poi richiamata un'equilibrata distribuzione dei flussi, allo scopo di evitare tensioni sociali e culturali e forme di marginalizzazione⁽¹²⁶⁾.

Inoltre, gli spostamenti sul territorio presentano impatti specifici su scale territoriali più ridotte, dove lo storico divario Nord-Sud

(122) Ad esempio, Federcasse in audizione propone l'introduzione nella normativa europea di un *family supporting factor* che, sul modello dell'esistente *SME supporting factor* di cui al Regolamento (UE) n. 575/2013 relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi, riduca l'assorbimento patrimoniale delle banche che concedano di prestiti per l'acquisto della prima abitazione, l'investimento nell'istruzione superiore dei figli e l'assistenza ai componenti del nucleo familiare con disabilità.

(123) Una misura della velocità del cambiamento demografico è data dal tasso di *turnover* (che considera la somma di tutti gli ingressi e le uscite, in rapporto alla popolazione). Il massimo *turnover* demografico è stato registrato ad inizio Novecento, legato a forti flussi migratori in uscita. Successivamente, calando mortalità e natalità, la demografia è diventata lenta: il tasso di *turnover* ha raggiunto il minimo a metà degli anni Novanta. Da allora, la velocità è ripresa ad aumentare, soprattutto per effetto dell'immigrazione. Negli ultimi vent'anni, la quota dei movimenti migratori sul *turnover* totale oscilla infatti tra il 30 e il 40 per cento (audizione del prof. Francesco Billari).

(124) Audizioni della Banca d'Italia, del prof. Francesco Billari, dell'Ufficio parlamentare di bilancio, di Invitalia, dell'IRPPS e di CGIL, CISL e UIL.

(125) La Fondazione per la Natalità ha avanzato in audizione la proposta di facilitare l'acquisizione della cittadinanza italiana per gli stranieri residenti in Italia in presenza del nucleo familiare, che troverebbe valorizzazione come fattore di integrazione (*ius familiae*).

(126) Audizione della UIL.

interagisce con l'asse centro-periferia. Una possibile operazionalizzazione di quest'ultimo origina dalla classificazione funzionale del territorio (con perimetrazione su base comunale⁽¹²⁷⁾) per l'individuazione dei luoghi d'intervento della Strategia Nazionale per le Aree Interne, secondo la distanza dai centri di offerta di servizi essenziali (istruzione, salute, mobilità). Le migrazioni interne si intrecciano infatti a fattori per così dire ambientali (opportunità economiche, disponibilità e accessibilità dei servizi di pubblica utilità), che possono determinare la scelta di residenza delle persone, rischiando di innescare meccanismi di spopolamento, peggiorando complessivamente gli indicatori demografici e depauperando il capitale umano⁽¹²⁸⁾. In merito, è stato ricordato come, nel 2023, una quota rilevante delle famiglie abbia incontrato difficoltà nell'accesso al pronto soccorso (50,8 per cento), alle stazioni di Polizia e Carabinieri (31,2 per cento), agli uffici comunali (31 per cento)⁽¹²⁹⁾. I condizionamenti nella fruizione di tali servizi s'intensificano prendendo in considerazione i comuni con una popolazione fino a 2.000 abitanti: la difficoltà di accesso alla medicina d'urgenza sale al 69,3 per cento delle famiglie, e al 45,7 per cento per i presidi di pubblica sicurezza⁽¹³⁰⁾. La progressiva « desertificazione dei servizi » alimenta dunque il processo di indebolimento demografico, e viceversa, con evidenti sfide per la sostenibilità finanziaria dei livelli minimi di servizio a tutela dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale, come verrà approfondito nell'ultima sezione.

In effetti, le migrazioni domestiche hanno ridotto la popolazione del Mezzogiorno di oltre 900.000 persone negli ultimi due decenni, prevalentemente giovani fra i 15 e i 34 anni (70 per cento) e laureati (quasi un terzo)⁽¹³¹⁾. Secondo la Commissione europea, tutte le regioni meridionali già versano o rischiano di cadere nella « trappola dei talenti », poiché combinano una bassa quota di laureati con la diminuzione della popolazione in età lavorativa, non riuscendo così a trattenere i talenti esistenti né a richiamarne nuovi⁽¹³²⁾. Focalizzandosi poi sulle aree marginali⁽¹³³⁾, il saldo migratorio netto registrato tra il 2002 e il 2023 è stato pari a -200 mila presenze. I comuni interni (intermedi, periferici e ultra-periferici), che rappresentano il 48,5 per cento del totale, risultano più concentrati nel Sud e nelle Isole, con punte massime in Basilicata (90 per cento), Sicilia (79 per cento), Molise (76,5 per cento) e Sardegna (70 per cento). Altrove, livelli

(127) In particolare, sono Poli o Poli intercomunali quei comuni (o aggregazioni di essi) dove siano almeno presenti un liceo e un istituto tecnico o professionale, un ospedale con servizio DEA di I o II livello (Dipartimento di emergenza e accettazione), una stazione ferroviaria di tipo *Silver* o superiore. A seconda del tempo di percorrenza necessario per raggiungere il più vicino centro di offerta così definito, un comune è classificato come interno se intermedio (20-40 minuti), periferico (40-75 minuti) oppure ultra-periferico (>75 minuti).

(128) Audizioni del Ministro per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione, della Banca d'Italia, e della prof.ssa Maria Rita Testa.

(129) Più accessibili risultano gli uffici postali e le farmacie (difficoltà da parte del 20 e del 14 per cento circa delle famiglie, rispettivamente), si confronti con nota successiva.

(130) Audizione del Censis.

(131) Audizione della Banca d'Italia.

(132) Sul punto, l'audizione del prof. Francesco Billari si riferisce alla Comunicazione della Commissione Europea sull'utilizzo dei talenti nelle regioni d'Europa (COM/2023/32 final).

(133) I dati riportati fino al prossimo capoverso sono tratti dall'audizione della prof.ssa Maria Rita Testa.

analoghi sono raggiunti solo in Trentino-Alto Adige (76,3 per cento). A *fortiori*, la popolazione dei comuni periferici e ultraperiferici risiede per il 66 per cento e il 75 per cento nella ripartizione geografica meridionale e insulare. Le fuoriuscite originano primariamente dai comuni intermedi, periferici, ultraperiferici del Mezzogiorno (46,2 per cento), per il 34 per cento circa da quelli del Nord e per poco meno del 20 per cento dal Centro. speculari sono le percentuali dei centri che accolgono queste partenze. Le direttrici di tali spostamenti indicano una marcata componente di mobilità intra-ripartizionale: chi emigra dai comuni interni del Nord e dal Centro si ricolloca prevalentemente nei centri delle rispettive aree geografiche. Per contro, i flussi dalle aree interne del Mezzogiorno si dividono relativamente equamente tra chi si muove verso i centri siti nella stessa ripartizione geografica e chi risale la penisola verso i centri del Nord (16,9 per cento) e del Centro.

In considerazione dei dati presentati, le sfide demografiche potranno dunque essere affrontate tramite approcci innovativi e politiche territoriali mirate sugli specifici contesti locali. Ad esempio, le politiche familiari possono diventare politiche di sviluppo del territorio, specie se accompagnate da un'adeguata copertura di rete, per garantire, oltre a servizi specifici, anche la connettività e dunque la possibilità di lavorare da remoto⁽¹³⁴⁾. Un altro esempio riguarda la Provincia Autonoma di Trento, che da lungo tempo persegue politiche che, in un'ottica distrettuale, promuovano l'attrattività del territorio e il benessere delle famiglie con figli minorenni⁽¹³⁵⁾. In questo contesto, è stato suggerito come la rivitalizzazione dei territori geograficamente marginali, ma ben serviti e connessi, potrebbe configurarsi come un fattore di attrattività (anche a livello internazionale) nei confronti di giovani e famiglie⁽¹³⁶⁾.

Un esempio ulteriore è costituito dall'Indice Comunale di Criticità Potenziale (ICCP) relativo all'equilibrio tra domanda e offerta di cure per gli anziani che identifica i territori più fragili, dove si cumulano elevati livelli di invecchiamento (ultraottantenni residenti), debole presenza di *caregiver* potenziali e difficoltà di accesso all'infrastruttura sanitaria. Le aree più esposte non sono localizzate solo nel Sud del Paese, ma sono presenti in tutta Italia, incluse le zone interne dell'Appennino, la Toscana meridionale, la Sardegna e la Sicilia⁽¹³⁷⁾. In tale contesto, appare cruciale un utilizzo coordinato dei finanziamenti europei e nazionali, incluse le risorse afferenti al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza⁽¹³⁸⁾.

7. Previdenza, salute e assistenza alla popolazione anziana

Il marcato invecchiamento della popolazione che caratterizza la dinamica demografica italiana porterà, come sottolineato da più sog-

(134) Audizione del Ministro per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione.
(135) Audizione del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione.

(136) Audizione della Fondazione per la Natalità.

(137) Audizione della prof.ssa Alessandra Petrucci.

(138) Audizione del Ministro per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione.

getti auditi⁽¹³⁹⁾, all'aumento della spesa pensionistica, sanitaria e assistenziale⁽¹⁴⁰⁾. Coerentemente con quanto esposto in audizione, la salute viene qui approfondita primariamente in relazione alla popolazione anziana, tuttavia, la demografia può influire significativamente anche su ulteriori aspetti legati alle fasce più giovani, quali la salute riproduttiva e materno-infantile. Inoltre, gli elementi relativi alla finanza pubblica appaiono come quelli maggiormente trattati, seppur la longevità riguardi, oltre ai profili di spesa e all'organizzazione dei servizi, anche una più ampia dimensione antropologica⁽¹⁴¹⁾. Sfruttando logiche sussidiarie e l'innovazione tecnologica, gli anziani possono infatti continuare a partecipare attivamente alla vita economica e sociale, come produttori, consumatori e cittadini⁽¹⁴²⁾.

Nel prosieguo si analizzeranno dunque le menzionate componenti di spesa pubblica, cosiddette *age-related*⁽¹⁴³⁾, ossia legate all'invecchiamento. Le previsioni richiamate nel corso delle audizioni sono principalmente elaborate sulla base di uno scenario « nazionale », sviluppato dalla Ragioneria Generale dello Stato⁽¹⁴⁴⁾, nonché di un secondo scenario basato sulla cosiddetta *EPC-WGA*⁽¹⁴⁵⁾ *baseline*, coerente con le ipotesi definite a livello europeo dallo specifico gruppo di lavoro in seno al Comitato di politica economica del Consiglio Ecofin.

Nonostante il margine di incertezza sull'intensità dell'impatto dell'allungamento della vita, potenzialmente mitigata dagli stessi cambiamenti endogeni a una società che invecchia⁽¹⁴⁶⁾, viene univocamente tracciato un percorso di crescita della spesa pubblica, in rapporto al PIL, caratterizzato da un'accelerazione nel medio periodo e da una successiva stabilizzazione, nonché dal parziale riequilibrio dell'incidenza relativa di ciascuna componente. In particolare, dal livello attuale, pari a 22,6 per cento, si stima che nei prossimi cinquant'anni il rapporto tra l'aggregato di spesa e il prodotto si espanda fino a raggiungere il 25,1 per cento del PIL nel 2043, per poi assumere una

(139) Le fonti del presente paragrafo sono rintracciabili primariamente nelle audizioni rese da, in ordine cronologico, Banca d'Italia, INPS, Ragioneria dello Stato, Ufficio parlamentare di bilancio e Sottosegretario di Stato alla salute, on. Marcello Gemmato.

(140) In questo contesto, per assistenza s'intende quel complesso di interventi continuativi di carattere sociosanitario di cui necessita nel lungo termine una persona (tipicamente anziana) non autosufficiente (cioè non in grado di svolgere autonomamente una o più attività quotidiane), cui si fa riferimento anche come *long-term care* (LTC).

(141) Si veda, come primo esempio, il contenuto della nota 14. Anche dall'audizione di INAPP, emerge come le soglie anagrafiche che individuano la porzione di vita dedicata al lavoro contribuiscono alla definizione sociale dell'età anziana.

(142) Audizioni di INAPP e dei sindacati CISL e UIL.

(143) Seppur non trattata nella sezione corrente, oltre a quella pensionistica, sanitaria e per LTC, anche la spesa in istruzione è considerata *age-related*, poiché dipende dalla struttura per età della popolazione.

(144) In particolare, tali previsioni considerano il quadro macroeconomico così come definito dai modelli del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze, il quadro demografico delineato dai dati sulla popolazione ISTAT e, specificamente, il quadro legislativo vigente. Esse sono contenute nel rapporto *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, pubblicato annualmente in estate e aggiornato alla fine dell'anno.

(145) Economic Policy Committee, Working Group on Ageing Populations and Sustainability (EPC-WGA). Ogni tre anni, il Gruppo di lavoro pubblica il documento denominato *Ageing Report: Economic and Budgetary Projections*, l'ultimo nel 2024.

(146) Recenti contributi (Scott, 2023, citato nell'audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio) hanno evidenziato come un'aspettativa di vita più lunga potrebbe modificare l'invecchiamento stesso: grazie al cambiamento nei comportamenti nelle decisioni inerenti al ciclo di vita, l'età diventerebbe « malleabile ».

traiettorie discendenti, toccando il 22,7 per cento del PIL nel 2070, essenzialmente in linea con i valori pre-pandemici. Secondo le proiezioni per l'Italia contenute nell'*Ageing Report 2024*⁽¹⁴⁷⁾, lungo il medesimo orizzonte temporale, il rapporto spesa/PIL, pur partendo da livelli superiori a quelli medi europei (nel 2022, 27,3 e 24,4 per cento, rispettivamente), scenderebbe di due punti percentuali, al 25,3 per cento del PIL nel 2070. Il picco verrebbe raggiunto già nel 2036, al 28,3 per cento. Si noti come nelle stime europee la grandezza al numeratore includa anche una quarta componente, relativa all'istruzione⁽¹⁴⁸⁾, pari al 3,8 per cento del PIL nel 2022 e al 3,0 per cento al termine del periodo di riferimento. Inoltre, lo stesso documento indica un mutamento nella composizione della spesa: quella pensionistica, pur rimanendo la più cospicua, vedrebbe un ridimensionamento, passando dal 57 al 54 per cento del totale; la componente sanitaria e quella LTC aumenterebbero il rispettivo peso relativo – la prima dal 23 al 25 per cento, la seconda da poco meno del 6 ad oltre l'8 per cento. Infine, la spesa per l'istruzione arriverebbe a rappresentare il 12 per cento della spesa complessiva.

Tali stime indicherebbero dunque, quantomeno nel lungo periodo, un relativo controllo degli andamenti di spesa, garantito dal lungo processo di riforma del sistema pensionistico avviato trent'anni fa, come sottolineato in audizione dall'Ufficio parlamentare di bilancio. Anche l'evoluzione della spesa sanitaria e per l'assistenza di lungo termine appare contenuta, sebbene soggetta a maggiore aleatorietà (rispetto alla stima dell'aspettativa di vita in buona salute o senza disabilità, dell'elasticità della spesa al reddito e nei costi delle tecnologie sanitarie) e con livelli di partenza bassi nel confronto internazionale. In particolare, la gestione della non autosufficienza, pur recentemente oggetto di intervento normativo⁽¹⁴⁹⁾, viene indicata come area di specifica attenzione, data la rapida crescita della quota di ultraottantenni, che superano in Italia i 4 milioni e mezzo nel 2025. Infatti, nonostante il graduale spostamento della comparsa di condizioni di salute severe verso le età più avanzate, la presenza di cronicità e multimorbilità influisce negativamente sulle capacità funzionali nella vita quotidiana e sul benessere complessivo⁽¹⁵⁰⁾. Inoltre, le pressioni cui lo stato sociale è sottoposto in termini di domanda vengono a innestarsi su più generali istanze di riduzione del debito pubblico, in un contesto, peraltro, di

(147) Si veda nota 145.

(148) Si veda nota 143.

(149) Si veda la legge 23 marzo 2023, n. 33, recante « Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane », in attuazione della quale è stato emanato il decreto legislativo 15 marzo 2024, n. 29.

(150) I dati del sistema di sorveglianza PASSI d'Argento dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS) mostrano che, nel biennio 2022-2023, la metà della popolazione ultrasessantacinquenne riferisce almeno una diagnosi fra le patologie croniche indagate. La condizione di policonicità riguarda un ultrasessantacinquenne su quattro. Nel 2022-2024, il 14 per cento degli intervistati riferisce la perdita dell'autonomia in almeno una delle attività funzionali della vita quotidiana, condizione più frequente fra le donne (17 per cento rispetto al 10 per cento nei rispondenti di sesso maschile) e che aumenta con l'età (l'incidenza è pari a 4,6 per cento nella classe di età 65-74, e a 41,4 per cento per gli ultraottantacinquenni). Secondo i dati del settimo rapporto dell'Osservatorio Long Term Care del CERGAS – SDA Bocconi, riportati nella memoria presentata dall'INAPP, la popolazione non autosufficiente con più di 65 anni era stimata nel 2023 in oltre quattro milioni di individui, per i quali il tasso di copertura dei servizi socio-sanitari risultava pari al 7,6 per cento per quelli residenziali, allo 0,6 per cento per i servizi semiresidenziali e al 30,6 per cento per i servizi domiciliari.

riduzione della popolazione in età lavorativa⁽¹⁵¹⁾. Le audizioni svolte confermano così il consenso attorno all'innovazione in campo biomedico, sociale e istituzionale per la fattiva promozione dell'invecchiamento attivo e in salute.

Nello specifico, si prenderanno dapprima in considerazione le prestazioni pensionistiche fornite dagli istituti del sistema di previdenza sociale e, in secondo luogo, le spese relative ai servizi di natura sanitaria e assistenziale di lungo termine. Questi, non limitandosi a trasferimenti monetari, sono caratterizzati da un maggior grado di complessità, anche rispetto agli assetti istituzionali e all'articolazione territoriale. A riguardo, si sta affermando un approccio di prossimità⁽¹⁵²⁾, che in ottica integrata e collaborativa, coordina i diversi livelli di *governance* e i vari attori coinvolti (compresi i *caregiver* informali), superando così la frammentazione degli interventi e la dicotomia esistente tra trasferimenti monetari puri (che rimangono particolarmente rilevanti in Italia) e l'accoglienza in strutture residenziali⁽¹⁵³⁾. La programmazione delle risorse professionali e delle relative condizioni di lavoro (incluse quelle retributive) rimane cruciale⁽¹⁵⁴⁾: dato il potenziamento dell'assistenza territoriale in attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e il consistente pensionamento prospettico, il fabbisogno atteso di personale sanitario nei prossimi dieci anni ammonterà al 30 per cento dell'attuale organico di medici (specialisti, di base e pediatri) e al 14 per cento di infermieri. Inoltre, il settore sociosanitario affronterà una crescita sostenuta della domanda di assistenza, con aumento previsto del personale dedicato del 40 per cento al 2025⁽¹⁵⁵⁾. Per quel riguarda gli/le assistenti familiari (badanti), che per la prima volta nel 2024 hanno superato la quota « colf » tra i lavoratori domestici⁽¹⁵⁶⁾, la percentuale degli ultracinquantacinquenni sfiora il 50 per cento⁽¹⁵⁷⁾. Oltre all'invecchiamento, ulteriori tematiche rilevanti rispetto a queste forze lavoro sono la regolarità contrattuale e la formazione.

7.1 Spesa pensionistica

La sostenibilità dei sistemi previdenziali può essere valutata secondo due approcci: il primo, di natura macroeconomica, come visto, collega la portata della spesa alla capacità produttiva dell'economia; il secondo, di carattere finanziario, si basa invece sui bilanci (consuntivi

(151) Si veda, *inter alia*, l'audizione della prof.ssa Alessandra Petrucci.

(152) Anche grazie al supporto dalle tecnologie digitali, i servizi sanitari si fanno sempre più vicini ai cittadini e alle comunità, sia geograficamente che relazionalmente, dispiegandosi sul territorio e migliorando l'accesso alle cure e l'equità.

(153) Oltre alla riconfigurazione in atto dei presidi ospedalieri e territoriali nel Sistema Sanitario Nazionale, a favore di un decentramento della prevenzione e della cura fino alla sfera domiciliare (Decreto Ministeriale 23 maggio 2022, n. 77 e riferimenti normativi alla nota 149), le strutture residenziali possono avere diversa intensità sanitaria. Invece, i trasferimenti monetari, nella forma dell'indennità di accompagnamento (pari a circa 550 euro mensili percepiti da oltre 2 milioni di soggetti con invalidità civile al 100 per cento), non sono vincolati nell'uso né commisurati al reddito o al livello di non autosufficienza del beneficiario.

(154) Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

(155) Audizione del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione.

(156) INPS, Osservatorio Lavoratori domestici, Report statistico anno 2024.

(157) Audizione del Censis.

e previsionali) relativi alle Gestioni INPS⁽¹⁵⁸⁾. In accordo con il primo metodo, si passeranno in rassegna il livello e l'evoluzione futura della spesa pensionistica in rapporto al PIL nel periodo 2022-2070, secondo quanto illustrato dalle fonti in precedenza richiamate. Tali andamenti dipenderanno dunque non solo dalla consistenza della popolazione anziana, ma anche, e in maniera decisiva, dagli assetti istituzionali del sistema previdenziale nel suo complesso – segnatamente, dalla maturazione dei diritti pensionistici durante gli anni di attività, dalle modalità di accesso al pensionamento, dall'indicizzazione dei benefici. Le variabili elencate dotano il sistema di meccanismi di aggiustamento in caso di variazioni esogene di tipo demografico e macroeconomico, e ne permettono il controllo della spesa.

Come riportato dalla Ragioneria Generale dello Stato in audizione⁽¹⁵⁹⁾, la spesa pensionistica, pari al 15,3 per cento del PIL nell'anno in corso, aumenterebbe in modo sostenuto e costante nel medio periodo, fino a rappresentare il 17,1 per cento del PIL nel 2040. Successivamente, il rapporto andrebbe gradualmente a declinare, raggiungendo il 16 per cento nel 2050, e il 14,1 per cento nel 2060, restando sostanzialmente su tale livello fino al 2070. Analogamente, i dati richiamati dall'Ufficio parlamentare di bilancio di fronte alla Commissione⁽¹⁶⁰⁾ delineano, pur partendo dalla più elevata incidenza iniziale della spesa pensionistica (lorda) sul PIL in Italia (15,6 per cento nel 2022) rispetto alle altre tre maggiori economie europee⁽¹⁶¹⁾, una riduzione nel lungo periodo significativa e più marcata (fino al 13,7 per cento nel 2070), toccando tuttavia il massimo del 17,3 per cento nel 2036. Come rilevato anche dalla Banca d'Italia⁽¹⁶²⁾, gli sviluppi descritti rifletterebero dapprima l'impatto del pensionamento delle numerose coorti del *baby boom*⁽¹⁶³⁾. Questo apparirebbe dunque solo parzialmente controbilanciato dalle riforme previdenziali adottate dagli anni Novanta, che hanno determinato il graduale passaggio dal regime retributivo a quello contributivo, la diminuzione degli importi delle pensioni a parità di carriera e l'aumento dell'età media al pensionamento⁽¹⁶⁴⁾. Successivamente, nel più lungo termine, la piena applica-

(158) L'analisi del bilancio INPS indica una situazione di sostanziale sostenibilità nel breve periodo, con un avanzo di gestione positivo nel prossimo triennio. Infatti, nonostante una crescita delle prestazioni, si registrerebbe un lieve aumento delle entrate, mentre i trasferimenti dalla fiscalità generale a sostegno delle gestioni previdenziali e degli interventi assistenziali rimarrebbero costanti. Nel medio periodo, invece, i risultati di esercizio andrebbero a peggiorare a ragione del disavanzo crescente della gestione relativa al settore pubblico, con una platea di contribuenti in flessione e una crescente quota di pensionati.

(159) I dati sono tratti dal Rapporto n. 25 *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*.

(160) I dati sono tratti dall'*Ageing Report: Economic and Budgetary Projections* del 2024, precedentemente citato in nota.

(161) Ossia, Francia, Germania e Spagna. Guardando alla spesa pensionistica netta, escludendo cioè quanto viene riversato allo stato sotto forma di imposizione personale sul reddito, il confronto tra questi quattro Paesi sarebbe differente, a partire dai livelli iniziali, compresi tra il 12 e il 13 per cento del PIL per i tre paesi neolatini. Al termine dell'orizzonte di proiezione, l'Italia presenterebbe il secondo rapporto più basso dopo la Germania.

(162) Audizione della Banca d'Italia.

(163) Il numero dei pensionati, attualmente pari a 15 milioni, dovrebbe aumentare a circa 17,5 milioni nel periodo 2040-2055, per poi passare a 15,5 milioni nel 2070.

(164) Audizione della Banca d'Italia.

zione del nuovo regime⁽¹⁶⁵⁾ e l'adeguamento automatico dell'età pensionabile alla speranza di vita, unitamente alla riduzione attesa del numero di pensionati, andrebbero a comprimere l'incidenza delle pensioni sul PIL⁽¹⁶⁶⁾. La dinamicità dell'età pensionabile, da inquadrarsi nell'ambito del concetto di « malleabilità » dell'età in generale precedentemente richiamato in nota, si ricollega poi all'effettivo miglioramento delle capacità cognitive e fisiche riscontrato nelle coorti di popolazione più recenti rispetto a quelle precedenti, una volta raggiunta l'età avanzata⁽¹⁶⁷⁾.

Una più approfondita disamina delle dinamiche future, nell'orizzonte cinquantennale analizzato, è rintracciabile nella scomposizione del rapporto tra spesa pensionistica (lorda) e PIL in quattro fattori moltiplicativi⁽¹⁶⁸⁾:

il *benefit ratio*, ossia il reddito medio da pensione diviso per il PIL per occupato (età 20-64 anni);

il tasso di copertura (numero pensionati su popolazione ultrasessantacinquenne);

l'effetto del mercato del lavoro o inverso del tasso di occupazione (popolazione 20-64 anni su numero di occupati 20-64 anni);

l'indice di dipendenza degli anziani (popolazione 65+ anni su popolazione 20-64 anni).

Gli ultimi tre elementi costituiscono l'indice di dipendenza dei pensionati (numero pensionati su numero occupati 20-64 anni). Pur con intensità diverse, nell'orizzonte considerato, l'indice di dipendenza degli anziani aumenterebbe in tutti i quattro i Paesi in esame (passando, in Italia, da 0,41 nel 2022 a 0,66 nel 2070), configurandosi come il principale fattore di pressione sui saldi finanziari dei sistemi pensionistici. Il contributo alla variazione del rapporto tra spesa e PIL sarebbe infatti di segno positivo e significativo, specialmente nel sottoperiodo 2022-2040 (con un aumento in Italia di 6 punti percentuali). Per contro, il *benefit ratio* andrebbe a diminuire sensibilmente (da 0,24 nel 2022 a 0,17 nel 2070 in Italia), rappresentando il principale fattore di contenimento dell'incidenza della spesa pensionistica sul PIL, responsabile di un decremento di 2,1 punti percentuali fino al 2040. Queste riduzioni rappresenterebbero il risultato combinato dei cambiamenti normativi e del differenziale di crescita tra prestazioni pensionistiche e produttività del lavoro. Nella stessa direzione agiscono i rimanenti fattori. La riduzione del tasso di copertura, dovuta a interventi che hanno innalzato l'età pensionabile e reso più stringenti i requisiti di accesso al pensionamento, spiegherebbe circa due punti percentuali di riduzione del rapporto tra spesa e prodotto in Francia, Italia e Spagna tra il 2022 e il 2040. In tutti i Paesi considerati, il tasso di occupazione mostra miglioramenti (in Italia l'inverso passa da 1,54

(165) Ad oggi, la maggior parte delle nuove pensioni viene calcolata con le regole del regime misto. Solo a partire dal 2050, la totalità dei nuovi benefici sarà virtualmente calcolata secondo il regime contributivo.

(166) Anche in questo caso, si rimanda all'audizione della Banca d'Italia.

(167) Audizione della Banca d'Italia.

(168) Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

a 1,40 tra il 2022 e il 2070), contribuendo tuttavia in maniera meno marcata alla riduzione del rapporto. Seppur con diversa intensità, gli effetti illustrati proseguono nel sottoperiodo dal 2041 al 2070. Si indebolisce il contributo demografico, rimane contenuto quello relativo al mercato del lavoro, mentre aumenta l'effetto del *benefit ratio* e quello connesso al tasso di copertura, tuttavia più variabile tra i quattro Stati Membri. Le traiettorie nazionali risultano dunque dalla combinazione dei contributi nei due sottoperiodi. L'analisi intertemporale, anche comparativa, suggerisce come le riforme strutturali siano capaci di dispiegare i propri effetti lungo entrambi i sottoperiodi di proiezione, mentre la pressione demografica risulti concentrata nella fase iniziale⁽¹⁶⁹⁾. In quei paesi dove, al termine del cinquantennio di proiezione, si registrerebbe una riduzione netta della spesa in rapporto al PIL, gli effetti delle riforme superano quelli dell'evoluzione demografica. Nello specifico, in Italia⁽¹⁷⁰⁾, le proiezioni indicherebbero una piena compensazione della crescita sostenuta dell'indice di dipendenza degli anziani con la flessione degli altri tre fattori: la riduzione del reddito medio da pensione è ascrivibile all'entrata a regime del sistema contributivo, introdotto nel 1995, che stabilisce metodi di calcolo del beneficio meno generosi; il contenimento della porzione della popolazione anziana percettrice di pensione è dovuto allo spostamento in avanti dell'età di pensionamento, oltre che al progressivo deterioramento delle carriere; il miglioramento del tasso di occupazione, infine, contribuisce all'aumento della popolazione attiva e del prodotto interno lordo.

Gli andamenti fin qui descritti sono coerenti con uno scenario di base, che le analisi di sensitività presentate dall'Ufficio parlamentare di bilancio possono sostituire con scenari alternativi, frutto della modifica delle ipotesi demografiche⁽¹⁷¹⁾, macroeconomiche⁽¹⁷²⁾ e normative⁽¹⁷³⁾ sottostanti ai modelli impiegati. Le più accentuate deviazioni dallo scenario di base emergono alla manipolazione di queste ultime, mentre i cambiamenti relativi alle prime due tipologie di ipotesi generano effetti relativamente contenuti e gradualmente nel tempo.

Infine, si evidenzia come il contenimento della spesa per le pensioni rispetto al PIL dipende in maniera cruciale dalla riduzione del *benefit ratio*, che a sua volta pone la questione dell'adeguatezza delle prestazioni pensionistiche erogate in futuro.

Su questa, possono far luce due indicatori, entrambi calcolati al lordo degli effetti della tassazione personale sul reddito, e i relativi andamenti previsionali, ossia il rapporto tra pensione media e reddito di lavoro medio (che fornisce un'indicazione della condizione economica dei pensionati rispetto a quella dei lavoratori in un dato anno della proiezione) e il tasso di sostituzione (che denota la capacità del sistema pensionistico di garantire prestazioni adeguate ai neopensiono-

(169) Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

(170) Tra i quattro Paesi dell'UE considerati, anche la Francia, oltre all'Italia, si distingue per la riduzione del rapporto spesa pensionistica lorda su PIL tra il 2022 e il 2050.

(171) Si assume l'aumento della speranza di vita (+2 anni) o l'incremento/il decremento dei flussi migratori (+/-33 per cento) o la riduzione del tasso di fertilità (-20 per cento).

(172) Si assume la maggiore partecipazione al lavoro degli anziani (+10 punti percentuali del tasso di occupazione specifico) o l'incremento/il decremento della produttività totale dei fattori.

(173) Si assume la costanza nel tempo dell'età pensionabile (dunque non più agganciata ai guadagni in longevità) o del *benefit ratio* (dunque non più in diminuzione).

nati). La prima *ratio*, nonostante la più marcata riduzione nel periodo 2022-2070, si manterrebbe in Italia (e in Spagna) più alta che in Francia e Germania. Il secondo rapporto, pur mantenendosi elevato nel confronto internazionale, è previsto calare approssimativamente di 15 punti percentuali nei primi venticinque anni di proiezione (dal 59,3 per cento del 2022 al 45,4 per cento nel 2047), per poi risalire nella seconda metà, toccando il 52,3 per cento nel 2070⁽¹⁷⁴⁾. Queste dinamiche pongono particolari sfide per quei lavoratori – principalmente, quelle lavoratrici – con retribuzioni basse, frutto della tipologia di lavoro svolto e di carriere relativamente brevi e discontinue. La capacità del sistema di assicurare prestazioni comparabili a quelle attuali dipenderà in larga parte dalle evoluzioni nel mercato del lavoro, in termini salariali e di partecipazione.

La maggiore riduzione della spesa pensionistica nel confronto con il G4 europeo, che si otterrebbe peraltro a fronte di peggiori prospettive demografiche, discenderebbe da ulteriori elementi istituzionali, non demograficamente neutri, che agiscono ancora sul *benefit ratio*, nonché sul tasso di copertura: il coefficiente di trasformazione e i requisiti (anagrafici) minimi di accesso al pensionamento. Il coefficiente di trasformazione è il parametro, inversamente correlato all'età di pensionamento, che assicura la corrispondenza attuariale tra la somma dei contributi versati dagli assicurati durante la vita lavorativa e quella dei benefici ricevuti. Dal 2013, tale coefficiente viene rivisto su base biennale poiché la longevità dei neopensionati aumenta per le coorti nate in periodi temporali più recenti. Il secondo dispositivo⁽¹⁷⁵⁾ prevede che l'età al pensionamento venga agganciata direttamente all'aspettativa di vita, determinando, da un lato, un miglioramento del tasso di sostituzione – e dunque pensioni più alte – dall'altro, una più lunga permanenza nella vita attiva, posticipando la spesa pensionistica. È stato rilevato, tuttavia, come possano prodursi « pensioni povere »⁽¹⁷⁶⁾, anche se erogate a partire da età avanzate, o in mancanza di congruo supporto nel passaggio verso la non autosufficienza⁽¹⁷⁷⁾.

In conclusione, risulta dunque evidente che, se il contenimento della spesa pensionistica è stato realizzato grazie agli interventi normativi relativi al calcolo delle pensioni, l'equilibrio del sistema, fondato sul finanziamento a ripartizione pura (*pay-as-you-go*), è assicurato anche dall'adeguata consistenza delle entrate contributive dei lavoratori, che a loro volta dipendono dal numero di contribuenti e dalle rispettive retribuzioni. Queste grandezze possono essere ampliate attraverso meccanismi quali incentivi al posticipo del pensionamento, agevolazioni contributive efficaci, ricorso alla previdenza complementare⁽¹⁷⁸⁾. Di quest'ultima (privata e a capitalizzazione), attualmente

(174) Stime al lordo dell'imposta del reddito, audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio. Le previsioni elaborate dal Ministero dell'economia e delle finanze e citate nell'audizione di INAPP indicano tassi di sostituzione netti al 2040 pari al 67,4 per cento per i dipendenti privati e al 67 per cento per gli autonomi (senza coniuge a carico e per la sola previdenza obbligatoria). Inserendo anche la previdenza complementare, si stimano aumenti pari, rispettivamente al 79,3 per cento e all'87,2 per cento al 2040.

(175) Adottato anche da Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi e Slovacchia.

(176) Cui si associano possibili rischi di aggravio sul sistema assistenziale, da un lato, e di sfiducia nel sistema previdenziale-assicurativo, dall'altro.

(177) Audizioni di INAPP e CGIL, CISL e UIL.

(178) Audizione dell'INPS. Nell'audizione resa da CISL e UIL è stata inoltre avanzata, nell'ambito del sostegno ai percorsi previdenziali futuri dei lavoratori e delle lavoratrici

sottoutilizzata, sono state discusse⁽¹⁷⁹⁾ le potenzialità nel contrastare la fragilità finanziaria che interesserà in prospettiva i lavoratori in quiescenza. Gli iscritti, infatti, sono al di sotto del 40 per cento tra i lavoratori dipendenti e rappresentano il 23,7 per cento fra gli autonomi. Le quote di coloro che hanno effettivamente versato contributi nel 2024 ammontano rispettivamente al 30,5 e al 13,3 per cento. Viene rilevata ancora una volta una distanza di genere: in generale, l'adesione agli schemi complementari da parte delle lavoratrici è più bassa di circa sette punti percentuali rispetto a quella dei lavoratori⁽¹⁸⁰⁾. Il consolidamento del secondo e del terzo pilastro del sistema previdenziale italiano potrebbe realizzarsi sia attraverso una maggiore informazione sulle possibilità di investimento assicurativo e previdenziale⁽¹⁸¹⁾, sia attraverso stimoli di natura fiscale e regolatoria, quali l'iscrizione automatica, l'innalzamento dei massimali di deducibilità fiscale dei contributi, l'incentivazione del trasferimento del risparmio familiare, concentrato prevalentemente tra gli ultracinquantenni, verso le posizioni previdenziali dei giovani, l'agevolazione dell'orientamento alla rendita piuttosto che l'erogazione in capitale⁽¹⁸²⁾.

7.2 Spesa per l'assistenza sanitaria e le cure di lungo termine

Come già menzionato, l'invecchiamento della popolazione pone il tema del peggioramento delle condizioni di salute con l'avanzare dell'età e del maggior rischio di non autosufficienza e necessità di assistenza continuativa per un maggior numero di anni. Inoltre, il maggior fabbisogno di cure si accompagna a un ridimensionamento della disponibilità di supporto informale fornito tipicamente in ambito familiare, dovuto ai cambiamenti sociodemografici precedentemente descritti e a una più vasta e lunga permanenza nel mercato del lavoro. Di conseguenza, i tradizionali sistemi di *welfare* risultano inadeguati⁽¹⁸³⁾, mentre il ricorso all'assistenza da parte di badanti, spesso irregolari, dipende significativamente dalle possibilità economiche delle famiglie⁽¹⁸⁴⁾.

A differenza della spesa pensionistica, dove l'assetto normativo agisce definitivamente sui comportamenti individuali, la stima dell'effetto del cambiamento demografico sulle due (distinte ma interrelate) com-

che sperimentano carriere frammentate, l'ipotesi di una pensione di garanzia per le giovani generazioni. Secondo Banca d'Italia, l'introduzione di forme di rendimento minimo garantito ridurrebbero i rischi di natura macroeconomica a cui sono esposti gli assicurati, ma aumenterebbero la spesa assorbendo risorse altrimenti disponibili nell'ambito della protezione sociale contro altri rischi meritevoli di tutela. In merito, l'INAPP rileva come gli interventi di decontribuzione rappresentassero nel 2023 circa il 15 per cento dei contributi sociali erogati.

(179) Audizioni di INAPP, CISL, UIL e ANIA.

(180) Audizione di INAPP.

(181) Si vedano le audizioni di Federcasse e ANIA. In particolare, l'Italia è quartultima nell'area OCSE per livelli di alfabetizzazione finanziaria degli adulti. Oltre a iniziative divulgative, rivolte particolarmente ai giovani fin dagli anni della scuola, è stata proposta l'introduzione di strumenti digitali (sistemi di tracciamento pensionistico o *pension dashboard* individuali) che forniscano al cittadino una visione della propria posizione previdenziale complessiva, informando appropriate scelte di risparmio/investimento.

(182) Audizione di ANIA.

(183) Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

(184) Audizioni della prof.ssa Alessandra Petrucci e di INAPP. Secondo l'audizione di ANIA, si stima che la spesa privata sostenuta dalle famiglie per l'assistenza di lungo termine sia ad oggi superiore a 30 miliardi di euro.

ponenti in oggetto è influenzata in maniera difficilmente prevedibile da un insieme di fattori di natura epidemiologica, tecnologica, economica e socioculturale. In particolare, le dinamiche relative alle condizioni di salute e di non autosufficienza dipendono da tendenze in parte contrastanti: l'espansione delle patologie senili e croniche, pur maggiormente frequenti, è mitigata sia dal progressivo ingresso nelle età anziane di generazioni che hanno mantenuto stili di vite più sani, sia dagli stessi progressi scientifici. Inoltre, la domanda e l'offerta delle prestazioni sanitarie risultano profondamente intrecciate: la prima cresce più che proporzionalmente al migliorare del tenore di vita, al tempo stesso può essere indotta dalla seconda, che a sua volta risente degli avanzamenti tecnici (più efficaci ma tendenzialmente più onerosi) e dell'elevata intensità del lavoro. Infine, si evidenzia l'importanza degli aspetti istituzionali, e particolarmente per il settore LTC, dove si rileva una varietà di modalità di assistenza e soggetti coinvolti.

Le previsioni della Ragioneria dello Stato⁽¹⁸⁵⁾ indicherebbero un aumento regolare del rapporto tra spesa sanitaria pubblica e PIL a partire dal 2029 e fino al 2050. Negli anni successivi, all'esaurirsi delle coorti del *baby boom*, dopo un primo rallentamento, la crescita diventerebbe leggermente negativa, con una crescita complessiva del rapporto pari a un punto percentuale, dunque dal 6,2 per cento del 2023 al 7,2 per cento del 2070. La spesa per le cure di lungo termine rivolte agli anziani e ai disabili non autosufficienti include, oltre all'assistenza sanitaria, anche le spese relative alle indennità di accompagnamento e ad altre prestazioni LTC, essenzialmente riconducibili a interventi erogati a livello locale. Per quel che concerne l'andamento in rapporto al PIL, partendo da un livello medio pari a 1,6 per cento nel periodo 2024-2027, si prevede una sostanziale stabilità fino al 2029, seguita da una crescita progressiva.

Secondo le proiezioni contenute nell'*Ageing Report 2024* per il periodo 2022-2070, la spesa sanitaria⁽¹⁸⁶⁾ in rapporto al PIL viene a ridursi fino al 2024, in corrispondenza dell'uscita definitiva dalla pandemia, raggiungendo un livello pari al 5,8 per cento. In seguito, nello scenario base⁽¹⁸⁷⁾, la spesa aumenterebbe a partire dal 2029, fino al 6,5 per cento nel 2048, per poi diminuire al 6,4 per cento dopo il 2067. Complessivamente, nel periodo considerato, il rapporto aumenterebbe dunque di un decimo di punto. Gli scenari alternativi evidenzerebbero una variazione della spesa al 2070 rispetto al 2022 che oscilla da +0,5 punti percentuali a -0,2 punti percentuali, a seconda che si consideri uno scenario sfavorevole o favorevole in termini di invec-

(185) Quelle presentate in sede di audizione dalla Ragioneria Generale dello Stato si rifanno, tanto per la spesa sanitaria che per quella assistenziale, al cosiddetto *reference scenario*, le cui ipotesi concordano con quelle definite in ambito EPC-WGA, ad eccezione dell'ipotesi sulla dinamica del consumo sanitario relativo alla spesa per l'assistenza ospedaliera e alle caratteristiche del consumo sanitario *pro capite* standardizzato.

(186) A differenza dell'approccio adottato dalla Ragioneria Generale dello Stato, tale aggregato di spesa non considera la spesa sanitaria per cure di lungo termine.

(187) Lo scenario base ipotizza che la metà dell'incremento dei tassi di sopravvivenza sia vissuto in salute e senza incorrere in disabilità e non autosufficienza (con un profilo di costi per età costante per queste ultime condizioni); la convergenza a 1 dell'elasticità della spesa al reddito nel periodo 2022-2050 nonché l'evoluzione parallela dei costi unitari (ossia della spesa *pro capite* per ogni anno di età) rispetto al PIL *pro capite*.

chiamento in buona salute o *healthy ageing*⁽¹⁸⁸⁾, oppure da +0,9 a -0,3, punti percentuali supponendo⁽¹⁸⁹⁾ o meno un rafforzamento del sistema sanitario (nel primo caso, l'incidenza della spesa sul PIL aumenterebbe al 7,2 già nel 2058).

Per la spesa connessa alla LTC, lo scenario base⁽¹⁹⁰⁾ implicherebbe un aumento dal 1,6 per cento del PIL nel 2022 al 2,1 nel 2070, con una flessione marginale negli anni 2024-2026, un aumento fino al 2,2 nel 2059, e nuovamente una lieve diminuzione nell'ultimo decennio. L'incremento sarebbe dovuto soprattutto alla crescita della spesa per cure domiciliari e dei trasferimenti monetari (+35,5 per cento in media), mentre le cure residenziali aumenterebbero del 18 per cento. Le analisi di sensitività mostrano uno scarto di sette/quattro decimi di punto circa nella differenza del valore in esame, stimata tra il 2022 e il 2070, nelle alternative relative alle condizioni di salute della popolazione anziana. Lo scenario di rischio, che cumula la convergenza alla media UE di copertura e costi, comporterebbe aumenti di spesa rispettivi di 1,3 e 1,5 punti di PIL, con tendenza sempre crescente nel corso del periodo di proiezione.

La fragilità sanitaria e sociale della popolazione anziana potrebbe essere mitigata anche attraverso meccanismi assicurativi (fondi sanitari contrattuali, polizze sanitarie e LTC individuali, rendendo auspicabilmente queste ultime obbligatorie), che costruiscano un secondo e terzo pilastro per il Servizio Sanitario Nazionale e per le cure assistenziali di lungo termine⁽¹⁹¹⁾.

8. Servizi e bilanci pubblici

Come evidenziato anche dalla rassegna tematica finora condotta, le attuali dinamiche demografiche incidono profondamente sui servizi pubblici e sulle modalità di erogazione e finanziamento degli stessi. I cambiamenti nei bisogni collettivi si riverberano infatti sulla spesa pubblica, sulle entrate fiscali e sull'organizzazione amministrativa⁽¹⁹²⁾.

Con riferimento al primo punto, si è dato ampio spazio all'espansione della spesa legata alle pensioni, alla sanità e all'assistenza agli anziani, componenti strettamente legate all'invecchiamento della popolazione e difficilmente comprimibili, almeno fino all'esaurimento

(188) Nel primo caso, si ipotizza l'estrema espansione della morbilità; nel secondo, invece, gli anni di vita guadagnati sarebbero tutti trascorsi in buona salute. Lo scenario base comporta che la metà dell'incremento dei tassi di sopravvivenza sia vissuto in salute e senza incorrere in disabilità e non autosufficienza (con un profilo di costi per età costante per queste ultime condizioni).

(189) Tale scenario di rischio ipotizza una crescita maggiore della spesa dovuta all'innovazione tecnologica o a meccanismi istituzionali, quali ad esempio l'ampliamento della copertura pubblica delle prestazioni o forme di decentramento dei servizi. Per simulare tale dinamica, l'elasticità è posta pari a 1,5 all'inizio del periodo e a 1 alla fine dello stesso.

(190) Per la spesa connessa all'assistenza di lungo termine, le ipotesi incorporate sono le seguenti: costanza della quota di soggetti anziani non autosufficienti che ricevono cure fornite o finanziate dal settore pubblico e del profilo di spesa per età, crescita dei costi unitari proporzionale al prodotto per ora lavorata per i servizi e a quello *pro capite* per i trasferimenti in denaro, convergenza a 1 dell'elasticità della spesa al reddito.

(191) Audizione di ANIA.

(192) In questo senso, si segnala come il PNRR, che pure si avvia verso l'esaurimento dei fondi, possa avere un proprio lascito nelle modalità di attuazione degli investimenti, come ad esempio gli Accordi Quadro gestiti da Invitalia per le infrastrutture a forte impatto sociale: nuove scuole, asili nido, infrastrutture e tecnologie sanitarie e asili nido.

della numerosa coorte dei nati nella metà del secolo scorso. Dall'altra parte, nell'ambito della nuova *governance* economica europea, gli andamenti demografici contribuiscono alla definizione del quadro di finanza pubblica di medio-termine⁽¹⁹³⁾, sia nell'individuazione dell'obiettivo di saldo primario strutturale da conseguire nel periodo di aggiustamento⁽¹⁹⁴⁾, sia nelle scelte di allocazione delle risorse nel percorso di spesa netta concordato.

Allo scopo di rafforzare la trasparenza e la responsabilità nell'uso delle risorse pubbliche in termini di sostenibilità demografica, nel corso delle audizioni sono stati proposti strumenti di diversa ispirazione – programmatica, rendicontativa, valutativa – a partire dall'arricchimento del contenuto informativo dello stesso Piano strutturale di bilancio di medio-termine con analisi di dettaglio dell'evoluzione dei principali comparti di spesa cosiddetta *age-related*⁽¹⁹⁵⁾. Sulla scorta delle esperienze già consolidate (bilancio di genere e ambientale nell'ambito del Rendiconto generale dello Stato), un ulteriore strumento potrebbe rintracciarsi nella riclassificazione delle spese di bilancio che dia conto di quelle dirette ad affrontare le sfide demografiche, ad esempio differenziando gli interventi normativi per gruppi di beneficiari omogenei per genere, classi di età, livello d'istruzione e collocazione territoriale⁽¹⁹⁶⁾.

Per quel che attiene l'analisi degli esiti degli interventi, è stato ad esempio suggerito⁽¹⁹⁷⁾ il monitoraggio di quegli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES)⁽¹⁹⁸⁾ più pertinenti alle tematiche generazionali. Questi approcci sono coerenti con un impianto metodologico di formulazione delle politiche pubbliche (e delle relative coperture finanziarie) basato su dati e prove empiriche (*evidence-based policy making*), che appare particolarmente significativo in un contesto di richiamata stabilità degli obiettivi di bilancio, in cui ogni incremento di spesa dovrà esser compensato discrezionalmente con maggiori entrate o risparmi in altri settori. Oltre che nella valutazione a posteriori, lo stesso approccio risulta impiegabile anche *ex ante*, particolarmente in fase di previsione strategica (*strategic foresight*), avvalendosi anche di consulenza specialistica (*policy advice*)⁽¹⁹⁹⁾.

La legge n. 167 del 10 novembre 2025, con gli articoli 4 e 5, ha introdotto, all'interno dell'analisi d'impatto della regolazione già utilizzata dal legislatore⁽²⁰⁰⁾, la Valutazione d'impatto generazionale (VIG) e costituito l'Osservatorio nazionale per l'impatto generazionale delle leggi presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Coerentemente con i novellati articoli 9 e 41 della Costituzione, la VIG prevede, su modello dello *Youth Check* proposto a livello europeo, lo studio preliminare degli atti normativi del Governo (ad eccezione dei decreti-legge) in

(193) Audizioni della Ragioneria Generale dello Stato e dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

(194) Direttamente attraverso le previsioni di medio termine delle componenti di spesa relative all'invecchiamento, e indirettamente, con la stima del PIL potenziale.

(195) Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

(196) Audizioni della Ragioneria Generale dello Stato e dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

(197) Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

(198) Già presenti nel ciclo di programmazione economico-finanziaria ai sensi della legge 4 agosto 2016, n. 163.

(199) Audizione della Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

(200) Articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246.

relazione agli effetti ambientali e sociali indotti dagli stessi provvedimenti, ricadenti sui giovani e sulle generazioni future, con particolare attenzione all'equità intergenerazionale, secondo criteri e modalità individuati con specifico decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con l'Autorità politica delegata in materia di giovani ⁽²⁰¹⁾. Nello stesso solco, si pongono le Linee guida ⁽²⁰²⁾ redatte dal Comitato per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche (COVIGE) istituito presso il Dipartimento per le politiche giovanili e il Servizio civile universale della Presidenza del Consiglio dei ministri, che definiscono il quadro di riferimento per i criteri e gli indicatori utili alla misurazione dell'impatto sui giovani tra 15 e 34 anni delle misure promosse dalle amministrazioni centrali e locali ⁽²⁰³⁾. Specifica valutazione dell'impatto generazionale, in termini di accessibilità, equità nella distribuzione dei costi e benefici, coerenza con gli obiettivi di sviluppo sostenibili dell'Agenda Onu 2030, è stata inoltre inserita anche nelle attività di verifica e monitoraggio dei servizi pubblici erogati dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali di cui al disegno di legge d'iniziativa del CNEL (A. S. 1385, XIX Legislatura). In diverse audizioni è stato evidenziato il ruolo della VIG come possibile strumento a garanzia dell'equità generazionale degli interventi pubblici ⁽²⁰⁴⁾; secondo alcuni, tuttavia, tale strumento dovrebbe affiancarsi e non sostituirsi alla riclassificazione delle spese di bilancio ⁽²⁰⁵⁾.

Si segnala inoltre che sulla base dell'attività svolta in questo ambito la Commissione ha sottoposto il 1° luglio 2025 al gruppo di lavoro sulla riforma della normativa di contabilità e finanza pubblica ⁽²⁰⁶⁾ alcuni specifici profili di attenzione relativi all'inserimento di una prospettiva demografica nella redigenda normativa nazionale, sia per quanto riguarda gli obiettivi e il quadro macroeconomico di riferimento dei documenti di bilancio, sia per quanto riguarda la valutazione di impatto *ex ante* ed *ex post* delle misure adottate. In risposta, il gruppo ha introdotto nella bozza di riforma, nell'ambito dei principi generali, la previsione secondo cui « ai fini del rispetto dei principi di coerenza e congruità, sono valutati anche gli andamenti demografici di cui è dato conto nelle relazioni tecniche ».

L'elaborazione di una metodologia di analisi di sensitività delle politiche alla dimensione dell'età, da integrarsi possibilmente nella procedure valutative precedentemente richiamate o ad altri livelli regolatori, è attualmente oggetto di studio, tra gli altri, del Progetto di coordinamento nazionale partecipato e multilivello per lo sviluppo e

(201) Da adottare entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge.

(202) D.M. 8 luglio 2022 del Ministro per le Politiche giovanili.

(203) A livello locale, alcune buone pratiche (quali ad esempio, i Comuni di Parma e Bologna) hanno stimolato l'Anci nell'elaborazione di Linee guida specifiche (febbraio 2025).

(204) Audizioni del CNEL, della Ragioneria Generale dello Stato e del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione.

(205) Audizione della Ragioneria Generale dello Stato.

(206) Costituito nell'ambito delle Commissioni bilancio della Camera e del Senato e incaricato di svolgere l'istruttoria finalizzata alla definizione dei contenuti dei progetti di legge di iniziativa parlamentare volti a modificare le disposizioni delle leggi 24 dicembre 2013, n. 243 e 31 dicembre 2009, n. 196, anche con riferimento alla riforma della *governance* economica europea.

l'implementazione delle politiche sull'invecchiamento attivo⁽²⁰⁷⁾, allo scopo di valorizzare il contributo degli anziani, attenuare le disegualianze legate al genere e all'età e rafforzare la coesione intergenerazionale. Si è poi proposta un'ulteriore prospettiva valutativa degli interventi, incentrata sulla famiglia (piuttosto che sui suoi singoli componenti), sia come soggetto sociale, sia rispetto alle sue dinamiche relazionali interne⁽²⁰⁸⁾.

Gli effetti della transizione demografica sui saldi di bilancio si manifestano, oltre che sulla spesa, anche rispetto alle entrate e alle basi imponibili. La contrazione della popolazione in età lavorativa, infatti, può rallentare la crescita del PIL, con ripercussioni sul gettito fiscale. Inoltre, dai dati delle dichiarazioni dei redditi si ricavano alcune metriche relative alla variazione della composizione per età dei contribuenti: tra il 2004 e il 2023, i cittadini fiscali al di sotto dei 45 anni sono passati dal 41 al 31 per cento del totale, gli ultrasessantacinquenni dal 40 al 50 per cento circa dei contribuenti al di sotto di tale soglia d'età. Nello stesso periodo, la quota di reddito dichiarata dai contribuenti « anziani » è aumentata dal 24 per cento al 35 per cento, mentre quella dichiarata dai contribuenti tra i 15 e i 44 anni è calata, dal 37 per cento al 23 per cento⁽²⁰⁹⁾. Si è già accennato⁽²¹⁰⁾, infine, al ricorso alla leva fiscale per l'incentivazione di comportamenti desiderabili ai fini della sostenibilità demografica della finanza pubblica.

Alla luce dei cambiamenti sociali in atto (e della relativa rapidità), si rileva infine la necessità di un ripensamento strutturale della macchina amministrativa e dell'organizzazione dei pubblici servizi. Il personale della pubblica amministrazione presenta un'età media elevata, superiore ai 51 anni, con punte di 55 anni nell'istruzione e nella sanità⁽²¹¹⁾, dovuta a lunghi periodi di blocco del *turnover*, oltre che all'invecchiamento della popolazione. La scarsa presenza di giovani rallenta il ricambio generazionale e pone un freno alla capacità innovativa e adattiva dell'amministrazione, per cui si rende opportuno un investimento mirato nella formazione continua⁽²¹²⁾. Oltre a rappresentare una sfida trasversale, dovuta alla pervasiva digitalizzazione, la mancanza di risorse con adeguati profili professionali risulta partico-

(207) Il Progetto vede la collaborazione del Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio, dell'INAPP e dell'IRCCS INRCA Istituto Nazionale di Ricovero e Cura per Anziani di Ancona. In tale ambito, vengono sviluppate azioni di supporto tecnico-scientifico alla definizione e al monitoraggio di piani nazionali e internazionali sull'invecchiamento attivo, in accordo con altre Amministrazioni ed organismi.

(208) Secondo approcci simili al *Family Impact Lens*, audizione del Forum delle Associazioni Familiari.

(209) Audizione del Ministro dell'economia e delle finanze.

(210) Audizioni del Ministro dell'economia e delle finanze, della Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità, della Fondazione per la Natalità, del Forum delle Associazioni Familiari, di UIL.

(211) Dati Censis riportati in audizione dal Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione.

(212) A riguardo, si faccia riferimento alla nota precedente e all'audizione della Scuola Nazionale dell'Amministrazione. Nella prima audizione citata, viene peraltro riportato come potenziale elemento di criticità il mantenimento degli attuali limiti d'età per l'accesso alle professioni della pubblica sicurezza, delle Forze armate e del pubblico soccorso.

larmente critica in alcuni settori, come ad esempio quello sanitario e sociosanitario (in merito, si rimanda alla sezione 7) ⁽²¹³⁾.

La prosecuzione delle dinamiche di bassa fecondità impatterebbe in direzione opposta sul comparto scuola, per cui la domanda di personale docente calerebbe. A fronte di una popolazione studentesca in diminuzione, è stata evidenziata la necessità di riconsiderare gli organici scolastici non solo in termini di numero, ma anche di valorizzazione e distribuzione sul territorio, a garanzia della qualità didattica ⁽²¹⁴⁾. Proprio a partire dall'istruzione scolastica, coerentemente con le già discusse prospettive presentate in audizione sull'ampliamento delle funzioni o la riconversione degli edifici scolastici, è stato riportato come le necessarie azioni di riconfigurazione territoriale dei servizi possano ottenersi attraverso un grado adeguato di flessibilità amministrativa. Tale processo, che garantirebbe la creazione di valore pubblico e la tutela dei diritti sociali dei cittadini, potrebbe tuttavia essere ostacolato dalle tensioni ancora esistenti fra risorse finanziarie necessarie ad assicurare livelli essenziali di prestazioni e vincoli di bilancio locali ⁽²¹⁵⁾; ne deriva un'eterogeneità nell'offerta pubblica di servizi ⁽²¹⁶⁾, che a sua volta alimenta il declino demografico che caratterizza più marcatamente talune aree del Paese.

Nel corso delle audizioni la riflessione sui servizi e i bilanci pubblici si è estesa alle politiche come strumenti coordinati, integrati e stabili di accompagnamento e gestione dell'attuale transizione demografica e dei suoi effetti. È stata richiamata la necessità di un forte coordinamento tra i diversi livelli di governo (locale, regionale, nazionale ed europeo ⁽²¹⁷⁾) che, pur mantenendo una politica di bilancio prudente ⁽²¹⁸⁾, salvaguardi la traiettoria di sviluppo del Paese rendendo pienamente valorizzata ogni fase di vita dei cittadini e sostenibili le relative scelte individuali. Sono state formulate due diverse proposte, rispettivamente da parte del partenariato Age-It e della Fondazione per la Natalità, relative alla creazione di enti specifici, il primo dedicato alla longevità come « Istituto Italiano sull'Invecchiamento » ⁽²¹⁹⁾, il secondo come « Agenzia per la natalità » ⁽²²⁰⁾, che, seppur con natura e finalità diverse, si configurerebbero come *loci* istituzionali a supporto di interventi sistemici per la gestione efficace degli effetti della transizione demografica.

(213) Il Ministro per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione in audizione ha sottolineato anche la dimensione territoriale del fenomeno, facendo riferimento, sul piano amministrativo, alla scarsità di segretari comunali nei piccoli enti.

(214) Si veda audizione citata alla nota precedente e quella resa da INDIRE.

(215) Audizione della Banca d'Italia.

(216) In particolare, dei servizi sociali territoriali, (dati del rapporto dell'omonimo Osservatorio CNEL, *I servizi sociali territoriali 2024*).

(217) Specificamente, l'audizione del Forum delle Associazioni Familiari evidenzia la dimensione europea degli squilibri demografici e i rischi derivanti da una sua possibile negligenza, sia nell'ambito delle politiche di coesione, sia in quello della *governance* economica rispetto alla classificazione delle spese d'investimento.

(218) Audizione della Banca d'Italia.

(219) Centro per il coordinamento scientifico multidisciplinare (in campo biomedico, psicologico, economico e sociodemografico) per la ricerca, l'innovazione e il trasferimento della conoscenza verso i settori produttivi sanitari e tecnologici e la formulazione, il monitoraggio e la valutazione di politiche pubbliche per la valorizzazione delle età anziane basate sull'evidenza.

(220) Organismo specifico con funzioni di coordinamento strutturale tra istituzioni, imprese e società civile e garanzia di continuità indipendente dall'alternanza politica.

**Elenco delle audizioni prese in esame ai fini della redazione
del documento**

DATA	AUDIZIONE
25.03.25	Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)
01.04.25	Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT)
08.04.25	Centro Studi Investimenti Sociali (CENSIS)
10.04.25	Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS)
15.04.25	Banca d'Italia
17.04.25	Alessandra Petrucci, rettrice dell'Università degli studi di Firenze e presidente di Age-It
06.05.25	Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità
14.05.25	Ministro per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione
27.05.25	Francesco Manfredi, presidente dell'Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa (INDIRE) (delegato dal Ministro dell'istruzione e del merito)
27.05.25	Ministro per lo sport e i giovani
04.06.25	Francesco Billari, rettore dell'Università commerciale Luigi Bocconi di Milano
18.06.25	Ministro dell'economia e delle finanze
25.06.25	Ragioneria generale dello Stato
08.07.25	Ufficio parlamentare di bilancio
09.07.25	Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione
15.07.25	Sottosegretario di Stato alla Salute, on. Marcello Gemmato
21.07.25	Maria Rita Testa, professoressa associata di Demografia presso l'Università LUISS Guido Carli di Roma
25.07.25	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE)
09.09.25	Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA)
23.09.25	Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche pubbliche (INAPP)
14.10.25	Centro Studi della Confederazione generale dell'industria italiana
14.10.25	Marco Esposito, giornalista
21.10.25	CGIL, CISL e UIL
28.10.25	Agenzia nazionale per lo sviluppo (Invitalia)
11.11.25	Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali del CNR (IRPPS)
11.11.25	Associazione nazionale per l'industria e il terziario (ANPIT)
18.11.25	Federazione Italiana delle Banche di Credito Cooperativo (Federcasse)
02.12.25	Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici (ANIA)
10.12.25	Fondazione per la Natalità
10.12.25	Forum nazionale delle Associazioni familiari



190222185530