

XIX LEGISLATURA

Commissione parlamentare di inchiesta sugli effetti economici e sociali derivanti dalla transizione demografica in atto

RESOCONTO STENOGRAFICO

Seduta n. 6 di Martedì 15 aprile 2025 Bozza non corretta

INDICE

Pubblicità dei lavori:

Bonetti Elena, Presidente ... 2

Audizione di rappresentanti della Banca d'Italia:

Bonetti Elena, Presidente ... 2

Brandolini Andrea, vicecapo del Dipartimento Economia e statistica della Banca d'Italia ... 3

Bonetti Elena, Presidente ... 19

Bergamini Davide (LEGA) ... 19

Bonetti Elena, Presidente ... 20

Porta Fabio (PD-IDP) ... 20

Bonetti Elena, Presidente ... 22

Ricciardi Toni (PD-IDP) ... 22

Bonetti Elena, Presidente ... 23

Brandolini Andrea, vicecapo del Dipartimento Economia e statistica della Banca d'Italia ... 26

Viviano Eliana, dirigente del Dipartimento Economia e statistica della Banca d'Italia ... 31

Tommasino Pietro, dirigente del Dipartimento Economia e statistica della Banca d'Italia ... 33

Bonetti Elena, Presidente ... 33

ALLEGATO: Memoria presentata dalla Banca d'Italia ... 34

TESTO DEL RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE
ELENA BONETTI

La seduta comincia alle 11.35.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione in diretta sulla web-tv della Camera dei deputati.

Non essendovi obiezioni, dispongo l'attivazione dell'impianto.

Audizione di rappresentanti della Banca d'Italia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti della Banca d'Italia, che ringrazio davvero di cuore per la disponibilità a partecipare ai lavori della nostra Commissione.

Ricordo che la Commissione ha ritenuto di avviare i propri lavori con un ciclo iniziale di audizioni dei soggetti istituzionali più qualificati a fornire alla medesima i principali elementi informativi necessari per lo svolgimento delle sue funzioni ai sensi della delibera istitutiva. Nelle precedenti settimane si sono svolte le audizioni dei presidenti del CNEL e dell'ISTAT e di rappresentanti del CENSIS e dell'INPS.

Per la Banca d'Italia sono oggi presenti il dottor Andrea Brandolini, vicecapo del Dipartimento Economia e statistica, e i dottori Pietro Tommasino ed Eliana Viviano, dirigenti del medesimo Dipartimento. La Banca d'Italia ha inoltre messo a disposizione – e per questo vi li ringraziamo – una memoria, che è in distribuzione e che sarà pubblicata, se i nostri ospiti concordano, in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

Do quindi la parola agli audit per lo svolgimento della loro audizione.

ANDREA BRANDOLINI, vicecapo del Dipartimento Economia e statistica della Banca d'Italia. Signora presidente e onorevoli deputati, buongiorno. Ringrazio questa Commissione per aver invitato la Banca d'Italia a svolgere le proprie considerazioni su un tema centrale come i cambiamenti che potranno derivare alla società e all'economia italiana dalle attuali tendenze demografiche.

Abbiamo fornito un testo molto lungo, che non leggerò tutto per ragioni di tempo. Cercherò di concentrarmi sui punti principali.

L'invecchiamento della popolazione è un processo globale, più veloce di quanto non ci si aspettasse solamente dieci anni fa. È il riflesso sia di un significativo miglioramento nello stato di salute della popolazione sia di una diminuzione della fecondità, più rapida del previsto, anche in alcune economie dell'Asia (*in primis* la Cina) e dell'America Latina. Nello scenario mediano delle ultime proiezioni demografiche delle Nazioni Unite la popolazione mondiale dovrebbe raggiungere un picco di poco superiore ai 10 miliardi di persone intorno alla metà degli anni ottanta di questo secolo, per poi diminuire lentamente. Da quel periodo in avanti la speranza di vita alla nascita oltrepasserà gli 80 anni e le persone di 65 e più anni saranno più numerose di quelle con meno di 18 anni.

L'Italia appartiene al gruppo di Paesi in cui questa evoluzione demografica è già in corso da tempo e sarà più accentuata. Nonostante un consistente afflusso di immigrati, la popolazione residente nel Paese è in calo dal 2015. Secondo le proiezioni dell'ISTAT tale tendenza si intensificherà da qui al 2050 per effetto di un numero di nascite insufficiente a compensare quello dei decessi, malgrado il saldo migratorio rimanga positivo. Il prolungato calo delle nascite e l'invecchiamento delle coorti del *baby boom* comporteranno una diminuzione del numero delle persone in età da lavoro ancora più intensa. Nel 2050 la popolazione di età compresa tra i 15 e i 64 anni sarà inferiore a 30 milioni di unità, circa un milione in meno di quanto non fosse nel 1950. Per ogni dieci persone in età da lavoro vi saranno otto bambini e anziani rispetto agli attuali sei.

La memoria è corredata da una decina di grafici, ai quali si rimanda nel testo. Non li cito volta per volta, ma possono essere molto utili per capire le tendenze a cui mi riferisco.

Il calo della popolazione e il suo invecchiamento avranno profonde ripercussioni su molti aspetti. In questo mio intervento considererò due questioni in particolare: le conseguenze sul mercato del lavoro (e, per questa via, sulla crescita economica) e l'impatto sulle finanze pubbliche.

Gli andamenti demografici determinano il numero delle persone potenzialmente disponibili a lavorare e così influenzano uno degli *input* fondamentali del processo produttivo. La partecipazione effettiva al mercato del lavoro dipende da molti fattori – tra cui le condizioni della domanda di lavoro e varie scelte individuali (percorso scolastico, impegni familiari, momento del pensionamento) – ma, in generale, l'invecchiamento della popolazione tende a ridurre il numero delle persone in età da lavoro, convenzionalmente fissata tra i 15 e i 64 anni. Una minore disponibilità di manodopera ha meccanicamente un effetto negativo sulla crescita economica se non è compensata da una maggiore intensità di lavoro o da una sua maggiore produttività.

Per illustrare questo punto è utile condurre un esercizio di contabilità della crescita.

L'andamento del prodotto interno lordo *pro capite* in termini reali può essere scomposto nel contributo di quattro fattori: la quota di popolazione in età da lavoro, la quota di questa popolazione che è effettivamente occupata (il tasso di occupazione), il numero di ore lavorate in media di ogni occupato e la produttività oraria (ovvero la quantità di beni o servizi prodotta con un'ora di lavoro). Il primo fattore è il reciproco del tasso di dipendenza (più 1), definito come rapporto tra il numero dei bambini e degli anziani e quello degli adulti in età da lavoro (termine, quest'ultimo, che risente più direttamente dell'invecchiamento della popolazione).

Dal 1950 al 2024 il PIL reale *pro capite* è aumentato di 6,7 volte, con un tasso medio annuo del 2,6 per cento. L'aumento è interamente attribuibile al miglioramento della produttività del lavoro, solo in piccola parte eroso da una riduzione dell'orario di lavoro per addetto.

Considerando tre sotto-periodi di 25 anni della storia italiana, si osserva come il netto rallentamento del PIL reale *pro capite* abbia essenzialmente riflesso quello della produttività del lavoro. Il contributo delle ore lavorate per addetto è stato sempre negativo nei primi 25 anni per effetto della riduzione degli orari di lavoro contrattuale e, negli anni Duemila, per la diffusione degli impieghi a termine e a tempo parziale. Il contributo del tasso di occupazione, inizialmente negativo, è divenuto positivo nel secolo attuale. L'andamento del tasso di dipendenza ha dato un apporto positivo allo sviluppo nell'ultimo quarto del secolo scorso, con l'ingresso nel mercato del lavoro delle coorti del *baby boom* ma, successivamente, ha avuto un effetto depressivo, con il progressivo invecchiamento della popolazione.

Nei prossimi 25 anni, se i tassi di occupazione, gli orari di lavoro e la produttività oraria rimanessero immutati sui livelli attuali, il calo della popolazione in età da lavoro implicherebbe una diminuzione dell'*input* di lavoro, quindi del PIL, dello 0,9 per cento all'anno. La riduzione del PIL *pro capite* sarebbe più contenuta (0,6 per cento annuo) per effetto della parallela flessione della popolazione complessiva.

Quali fattori possono contrastare queste dinamiche demografiche negative?

Partiamo dalle nascite. Nelle economie avanzate il tasso di fecondità è da tempo diminuito al di sotto della soglia di 2,1 figli per donna, valore che manterrebbe la popolazione stazionaria nel lungo periodo. La tendenza è particolarmente pronunciata in Italia, dove è sceso nel 2024 al minimo storico di 1,18 figli per donna. Le proiezioni dell'ISTAT, che si basano sui giudizi espressi da un gruppo selezionato di esperti di demografia, incorporano un recupero della fecondità nei prossimi anni. Nel 2050 il numero medio di figli per donna salirebbe a 1,38 nello scenario mediano e a 1,59 (un valore prossimo a quello della Francia di oggi) nel limite superiore dell'intervallo di confidenza al 90 per cento. Le previsioni dell'ISTAT sono probabilistiche e hanno un intervallo di confidenza intorno allo scenario mediano, come forse il presidente Chelli vi ha già raccontato.

Nonostante la flessione della fecondità che si è realizzata, questo recupero appare possibile se si tiene conto del fatto che la maggior parte delle coppie continua a desiderare due figli. È, però, necessario che non solo la politica, ma anche l'intera società e il sistema produttivo riconoscano la centralità del tema della natalità e adottino politiche e azioni concrete a sostegno dei progetti di procreazione delle giovani coppie. Nel progettare le politiche a sostegno della natalità va considerato che non vi è più una contrapposizione tra occupazione femminile e procreazione. Al contrario, dalla metà degli anni Ottanta, nelle economie avanzate il tasso di fecondità è più alto dove è più elevata la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Nella memoria ci sono un paio di grafici che lo mostrano per l'Italia.

Anche il basso tasso di occupazione giovanile rappresenta in Italia un ostacolo alla realizzazione dei progetti di costruzione di una famiglia. I giovani italiani escono tardi dal nucleo di origine, in media a 30 anni nel 2023 contro i 26,4 nell'area dell'euro. L'età media al parto delle donne italiane è pari a 32 anni e mezzo ed è superiore ai 31,6 anni della media dell'area euro. Le politiche che incoraggiano la partecipazione al lavoro dei giovani avrebbero, dunque, il duplice vantaggio di sostenere l'espansione dell'*input* di lavoro e di contrastare il declino della natalità.

La scelta di avere figli può essere sostenuta dai servizi alle famiglie e dai trasferimenti monetari. Secondo la letteratura economica, l'offerta dei servizi è più efficace dei trasferimenti monetari nel permettere alle giovani coppie di realizzare i propri desideri circa il numero di figli. In particolare, è importante il rafforzamento dei servizi educativi per la prima infanzia, che facilitano la partecipazione al mercato del lavoro dei genitori, oltre ad avere effetti positivi sui

rendimenti scolastici dei bambini. I risultati non sono, invece, univoci relativamente all'efficacia dei sussidi monetari. Nei casi in cui si sono stimati effetti positivi sulla natalità gli incentivi sono di ammontare assai elevato, generalmente di un ordine di grandezza superiore al 20 per cento del reddito medio della donna.

Un rilevante cambiamento nelle scelte di fecondità modificherebbe le dinamiche demografiche di lungo periodo, ma non potrebbe comunque compensare il calo della popolazione in età da lavoro nel medio periodo. Nell'orizzonte al 2050 qui considerato, le maggiori nascite tenderebbero, peraltro, ad aumentare il tasso di dipendenza e, di conseguenza, l'impatto negativo della demografia sulla dinamica del PIL *pro capite*.

Un fattore demografico che può controbilanciare il saldo naturale negativo anche nel breve periodo è l'immigrazione. L'ingresso di cittadini stranieri ha interamente sostenuto la crescita della popolazione residente dall'inizio degli anni Duemila fino al 2014. Ciò non è più avvenuto dal 2015, quando i flussi in entrata si sono ridotti e l'emigrazione di italiani e stranieri è aumentata. L'immigrazione è stata finora cruciale per colmare i vuoti creati nel mercato del lavoro dal declino della popolazione autoctona. Nel 2024 gli stranieri rappresentavano il 10,5 per cento dell'occupazione totale, ma raggiungevano il 15,1 per cento tra gli operai e gli artigiani e il 30,1 tra il personale non qualificato; erano il 16,9 per cento nelle costruzioni e il 20 per cento in agricoltura. I lavoratori immigrati perlopiù svolgono occupazioni di bassa qualità e peggio retribuite, meno accette ai lavoratori italiani.

Anche nei prossimi anni i flussi migratori svolgeranno un ruolo determinante. Nelle proiezioni dell'ISTAT l'andamento della popolazione residente incorpora un consistente afflusso netto dall'estero. L'immigrazione complessiva dal 2024 al 2050 è pari a 5 milioni di persone nello scenario mediano, con un intervallo di previsione tra 3,4 e 6,7 milioni.

L'attrazione e l'integrazione degli stranieri sono processi complessi e in continua evoluzione, che necessitano di strumenti efficaci aggiornati secondo le migliori esperienze internazionali. Sono necessarie politiche che garantiscano flussi migratori regolari, che incontrino le necessità delle imprese e assicurino un'integrazione completa per chi arriva nel Paese. Nel contesto normativo attuale permangono spazi per migliorare significativamente l'attrattività dell'Italia, in particolare per i lavoratori stranieri qualificati. Interventi che, oltre alla formazione linguistica, favoriscono il riconoscimento delle qualifiche professionali ottenute all'estero permetterebbero di massimizzare i benefici a lungo termine dell'immigrazione meno qualificata, come dimostrato dall'evidenza internazionale.

L'aumento dei tassi di partecipazione può contribuire in modo sostanziale ad accrescere l'*input* di lavoro, contrastando gli effetti del declino demografico. Ciò è avvenuto dall'inizio degli anni Duemila a oggi e potrà continuare nei prossimi 25 anni solo se ci saranno cambiamenti significativi nella domanda e nell'offerta di lavoro. Se i tassi di partecipazione per genere e classe di età continuassero a crescere allo stesso ritmo dell'ultimo decennio, a parità di tutte le altre condizioni, il PIL calerebbe di quasi il 9 per cento da qui al 2050 e dell'1,6 per cento in termini *pro capite*. Vi sono ampi margini su cui si può intervenire. Nonostante i progressi degli ultimi 15 anni, il tasso di partecipazione italiana nel 2024 era ancora il più basso nell'Unione europea e pari al 66,6 per cento, circa 9 punti percentuali inferiore alla media europea. Il divario era particolarmente ampio tra le donne e i più giovani.

Con riferimento alla partecipazione femminile, nella fascia d'età tra i 15 e i 64 anni nel 2024 era attivo il 57,6 per cento delle donne, oltre 13 punti percentuali in meno della media europea; nel Mezzogiorno tale quota era appena il 43,1 per cento. Le donne rappresentano peraltro circa due terzi di chi non cerca né è disponibile a lavorare. Escludendo le studentesse, i carichi di cura familiari sono il principale ostacolo al lavoro per oltre la metà di queste donne. Vi è ampia evidenza che la nascita di un figlio abbia un impatto negativo sia sulla probabilità che le donne rimangano nel mercato del lavoro dopo la maternità, sia sui redditi di quelle che, invece, continuano a lavorare. Queste penalizzazioni subite dalle donne con figli rispetto alle donne senza figli e, in misura ancora più forte, rispetto agli uomini sono particolarmente persistenti (lo mostrano i grafici che vedete, in particolare nella figura n. 8 trovate questo riferimento). Se in Italia si rimuovessero gli ostacoli che impediscono alla donna di continuare a lavorare dopo la maternità, nei prossimi 20 anni si riuscirebbe a colmare più di un terzo del divario di genere nell'occupazione.

Per progredire verso questo obiettivo sono necessarie politiche pubbliche mirate. Come già menzionato, tra le misure più efficaci rientrano l'ampliamento dell'offerta di servizi per l'infanzia accessibili e di qualità – soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, dove la copertura è particolarmente bassa – e la previsione che alcuni trasferimenti monetari siano condizionati all'acquisto di servizi di cura, riservando un trattamento preferenziale ai nuclei in cui entrambi i genitori lavorano. È inoltre fondamentale promuovere un'equa distribuzione dei compiti domestici e di cura, ad esempio incentivando un maggior utilizzo del congedo parentale da parte dei padri.

Una politica incentrata solo sulle neo-madri avrebbe, però, un effetto contenuto. Se si riuscisse a coinvolgere tutte le donne, anche quelle che hanno avuto figli in passato e sono attualmente non occupate, si riuscirebbe a chiudere gran parte del divario occupazionale di genere in Italia. Andrebbero disegnati incentivi alle imprese mirati oltre a specifiche forme di politiche attive, come programmi di formazione e assistenza nella ricerca di lavoro.

Le riforme pensionistiche introdotte negli anni Novanta hanno sospinto la partecipazione al mercato del lavoro nelle fasce di età più avanzate. Questa tendenza si è riflessa in un aumento dell'età media effettiva di pensionamento per vecchiaia da 62,1 anni nel 2012 a 64,6 nel 2023.

Il prolungamento della vita lavorativa non discende solo dalle regole previdenziali, ma anche dal miglioramento delle condizioni di salute. Nel 2024 la speranza di vita a 65 anni era pari a 22,2 anni, quasi due in più rispetto a vent'anni prima. Ancora più marcato è stato l'incremento della speranza di vita in buona salute alla stessa età, passata da 7,5 anni nel 2013 a 10,1 nel 2022 (ultimo dato disponibile), un valore superiore di un anno rispetto alla media dell'Unione europea. L'allungamento ulteriore della vita lavorativa appare più facilmente perseguitabile per i lavoratori impiegati in professioni a medio-alto contenuto cognitivo, per le quali la produttività tende a ridursi più lentamente con l'età e non dipende dalla forza fisica. In Italia, tuttavia, persiste un'elevata quota di occupazioni ad alta intensità manuale.

In Italia la partecipazione al mercato del lavoro è particolarmente bassa anche tra i giovani. Il divario rispetto agli altri principali Paesi europei dipende da vari fattori. Gli studenti universitari impiegano più tempo per conseguire la laurea (in media all'età di 25,7 anni nel 2023) e una volta laureati incontrano maggiori difficoltà nell'inserimento nel mondo del lavoro. Inoltre, in Italia solo l'8,7 per cento degli studenti tra i 15 e i 29 anni lavora o è in cerca di un lavoro durante gli studi, a fronte del 28,6 per cento della media dell'Unione europea (i dati sono riferiti al 2023). Questi fattori contribuiscono a spiegare perché l'aumento dei livelli di istruzione – fenomeno in sé positivo e osservato anche nel resto d'Europa – si sia accompagnato in Italia a un marcato calo della partecipazione giovanile al lavoro. Dal 2004 a oggi il tasso di attività nella fascia 15-34 anni è sceso di quasi dieci punti percentuali. È importante evitare che la maggiore frequenza degli studi superiori si rifletta in un allontanamento dei giovani dal mercato del lavoro. Allo stesso tempo, è necessario adottare politiche che coinvolgano l'ampio numero di giovani che non lavorano né partecipano a corsi di studio o formazione, che rappresentano il 15,2 per cento dei giovani tra i 15 e i 29 anni.

Se nel 2050 i tassi di partecipazione dei giovani e delle donne raggiungessero quelli che si osservano attualmente nella media dell'UE senza un aumento della produttività del lavoro, il PIL *pro capite* rimarrebbe sostanzialmente stabile, ma quello complessivo si ridurrebbe del 6,8 per cento. Solo raggiungendo i livelli più elevati tra i Paesi dell'Unione europea, quelli della Svezia, si riuscirebbe a compensare il calo del PIL complessivo.

Una sostanziale ripresa della produttività è quindi una condizione necessaria per la crescita economica del Paese. Dal 2000 la produttività oraria del lavoro è rimasta sostanzialmente stagnante. Da tempo la Banca d'Italia si interroga sulle cause di questo ristagno e sulle possibili soluzioni. La loro trattazione esula dai temi di questa relazione, ma due aspetti meritano qui un accenno in considerazione della loro interazione con il lavoro come fattore produttivo: la diffusione delle nuove tecnologie e le competenze dei lavoratori italiani.

Gli investimenti in capitale necessari ad aumentare la produttività vanno di pari passo con l'adozione di nuove tecnologie che possono spesso portare alla sostituzione di lavoro umano con macchine. Il diffuso timore che l'automazione possa portare a una massiccia distruzione di posti di lavoro non sembra finora aver avuto conferma. In un contesto di diminuzione della popolazione in età da lavoro, l'automazione potrebbe al contrario offrire la possibilità di

conseguire livelli di produttività più elevati, sopperendo al ridimensionamento dell'offerta di lavoro.

L'allungamento della vita lavorativa e il rapido progresso tecnologico rafforzano la necessità di considerare l'accumulazione di capitale umano come un investimento lungo tutto l'arco della vita. Nel corso di una carriera sempre più lunga emergeranno nuove tecniche e quelle esistenti diventeranno rapidamente obsolete. La formazione continua e la riqualificazione dei lavoratori adulti assumono quindi un'importanza pari a quelli dell'istruzione formale, sia per contrastare il deterioramento delle competenze acquisite in passato, sia per fornirne di nuove necessarie ad affrontare transizioni tecnologiche complesse. L'Italia in questo campo è in ritardo rispetto ai Paesi più avanzati.

Passo ora al secondo gruppo di argomenti, quelli relativi alla finanza pubblica. Le dinamiche demografiche sottoporanno lo stato sociale italiano a forti tensioni che andranno conciliate con l'esigenza di ridurre il debito. A parità di politiche, nei prossimi venticinque anni la spesa pubblica legata all'invecchiamento della popolazione è destinata a crescere in rapporto al PIL. Secondo le più recenti proiezioni dell'*Ageing Report*, il totale delle erogazioni per pensioni, sanità, assistenza a lungo termine e istruzione passerebbe da circa il 27 per cento del prodotto nel 2022-2024 a oltre il 28 nella seconda metà degli anni 2030, per poi gradualmente scendere a poco più del 25 nel 2070, ultimo anno considerato dall'esercizio. L'*Ageing Report* è curato congiuntamente dall'Economic Policy Committee Ageing Working Group e dalla Commissione europea e usa metodologie armonizzate tra Paesi europei. Diventeranno allo stesso tempo ancora più evidenti alcune storiche lacune del nostro *welfare*, che possono essere colmate solo con riforme potenzialmente dispendiose.

La spesa pubblica legata all'età in larga parte riflette, in livello e in dinamica, quella per le pensioni. L'incidenza di queste ultime salirebbe da poco meno del 16 per cento del PIL nel 2022-2024 a un massimo superiore al 17 per cento nel 2036; calerebbe, poi, sotto il 14 per cento negli anni sessanta. Questo profilo temporale è sostanzialmente spiegato da due fattori che in parte interagiscono fra loro: demografia e riforme. Soprattutto nei prossimi anni, le spese saranno aumentate dal pensionamento delle coorti del *baby boom*, il cui peso sarà solo parzialmente controbilanciato dal graduale passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo. Nel più lungo termine, l'incidenza delle pensioni sul PIL sarà invece diminuita sia dalla piena applicazione del nuovo regime sia dalla riduzione del numero di pensionati.

Il sistema contributivo presenta numerosi aspetti positivi. Lo stretto legame di natura attuariale tra il valore atteso dei trattamenti che si riceveranno durante il pensionamento e i contributi versati durante la vita lavorativa costituisce un incentivo all'offerta di lavoro, garantisce la sostenibilità finanziaria del sistema ed evita disparità di trattamento fra generazioni. Inoltre, visti i requisiti minimi per il pensionamento e le elevate aliquote contributive, il contenimento della spesa non richiederebbe una decurtazione sostanziale dei trattamenti, almeno per chi ha profili di carriera regolare. Il tasso di sostituzione netta – cioè il rapporto fra il primo assegno pensionistico e l'ultimo stipendio, entrambi al netto di imposte e contributi –, pari oggi in media a circa l'80 per cento per un lavoratore dipendente che accede alla pensione di vecchiaia, si manterebbe al 75 per cento nel lungo periodo. Per i lavoratori che aderiscono alla previdenza complementare il tasso di sostituzione sarebbe più alto. Per chi ha esperienze di lavoro discontinue e frammentarie, tuttavia, i contributi accumulati potrebbero essere insufficienti a garantire trattamenti adeguati.

In linea di principio le caratteristiche del sistema contributivo potrebbero consentire, per chi è pienamente soggetto alle nuove regole, forme ulteriori di flessibilità in uscita. Si potrebbero anche introdurre forme di rendimento minimo garantito in modo da ridurre i rischi di natura macroeconomica a cui sono esposti gli assicurati. Se attuate senza intaccare il principio dell'equità attuariale, queste modifiche non metterebbero in questione la sostenibilità del sistema. Aumenterebbero, però, la spesa nel breve e medio periodo, assorbendo risorse che potrebbero essere altrimenti dedicate a rafforzare la protezione sociale contro altri rischi altrettanto meritevoli di tutela.

Tra i principali Paesi dell'area dell'euro l'Italia è quella che oggi spende di più per pensioni, 5 punti di PIL più della Germania, 2 della Spagna e 1 della Francia. Viceversa, per la sanità e per l'assistenza di lungo termine destina meno risorse sia della Germania sia della Francia. Gli oneri

complessivi per la sanità sono attualmente a poco più del 6 per cento del PIL. L'*Ageing Report*, che considera un aggregato al netto delle spese connesse con l'assistenza a lungo termine, stima nello scenario di base una sostanziale stabilità fino al 2070. Il profilo atteso della spesa si manterebbe più basso di 1,7-2,5 punti percentuali del PIL di quelli tedesco e francese. In prospettiva, il Servizio Sanitario Nazionale dovrà far fronte alla fuoriuscita per il pensionamento di una quota rilevante del personale allo stesso tempo in cui l'invecchiamento della popolazione genererà una domanda crescente per i suoi servizi. Nel prossimo decennio il *turnover* del personale e il potenziamento dell'assistenza territoriale previsto dal Piano nazionale di ripresa e resilienza genereranno un fabbisogno di medici, compresi i medici di base e i pediatri, pari al 30 per cento dell'attuale organico e di infermieri pari al 14 per cento. Queste dinamiche sono ancora più pronunciate nel Mezzogiorno.

L'invecchiamento della popolazione accrescerà anche il numero delle persone non autosufficienti, ovvero le persone che hanno perso o ridotto le proprie capacità funzionali e non sono in grado di svolgere autonomamente le attività quotidiane. Per l'assistenza pubblica a lungo termine l'Italia attualmente spende approssimativamente l'1,5 per cento del PIL, un valore più alto di quello della Spagna (0,8 per cento), ma più basso di quello di Germania e Francia (1,9 per cento). Secondo le proiezioni di base dell'*Ageing Report*, nei prossimi decenni queste erogazioni aumenteranno in quasi tutti i Paesi dell'area. Per l'Italia l'incremento sarà di circa mezzo punto percentuale, al 2,1 per cento del PIL nel 2070.

Questa stima riflette il solo invecchiamento sotto l'ipotesi che le politiche restino invariate, ma vi sono motivi per prevedere che le politiche per la non autosufficienza verranno riformate. A fronte del previsto aumento della domanda di cura, si contrarrà in tutti i Paesi la componente di offerta finora centrale: l'assistenza informale fornita dai familiari. Come si è visto, il numero degli adulti per ciascun anziano è destinato a diminuire fortemente. Secondo le proiezioni dell'ISTAT, il tasso di dipendenza degli anziani passerà da un valore prossimo al 40 per cento al 62-63 per cento nel periodo 2050-2070. Pesaranno anche la tendenza dei nuclei familiari a diventare più piccoli e i maggiori tassi di attività delle donne, sulle quali tradizionalmente grava il maggiore onere della cura di familiari non autosufficienti. L'ampliamento del divario tra domanda e offerta di cura si tradurrà in una forte pressione ad accrescere l'assistenza pubblica.

Oltre ai congedi di cura per i familiari, le politiche sociali in quest'ambito si sono basate storicamente su due pilastri: le strutture residenziali a minore e maggiore intensità sanitaria e le prestazioni monetarie. I Paesi scandinavi, che hanno incentrato gli interventi sul primo pilastro, hanno dovuto far fronte agli alti costi delle strutture e, allo stesso tempo, alla loro inadeguatezza nel preservare la rete di legami sociali degli anziani ospitati. In Italia i problemi principali delle Residenze Sanitarie Assistenziali sembrano essere la frammentazione dell'offerta, il finanziamento e gli standard spesso insufficienti delle strutture.

Anche i trasferimenti monetari, molto rilevanti nel Regno Unito e in Italia, non sono esenti da problemi. A fronte di una più facile attuazione rispetto alle prestazioni in natura e alla possibilità di modularli in base al livello di non autosufficienza e al reddito, non vi è alcuna garanzia che il beneficiario riesca a utilizzare il sostegno ricevuto nel modo più adeguato. Nel caso di trasferimenti monetari senza vincolo di destinazione – come in Italia l'indennità di accompagnamento – il trasferimento può essere usato in modo addirittura illecito impiegando personale senza un regolare contratto di lavoro. In futuro si potrebbero quindi sviluppare forme di intervento ibride che, da un lato, favoriscano l'assistenza domiciliare e, dall'altro, condizionino l'utilizzo dei trasferimenti monetari a regole più stringenti, come l'acquisto di pacchetti predefiniti di servizi erogati da soggetti accreditati sotto la consulenza di un operatore pubblico.

Un ulteriore aspetto critico dello Stato sociale italiano è la complessità dell'assetto istituzionale che coinvolge vari livelli di governo con modalità insufficientemente coordinate. Questa complessità comporta una tensione tra le risorse finanziarie necessarie per garantire i livelli essenziali e i vincoli di bilancio delle amministrazioni locali. In assenza di meccanismi perequativi adeguati l'erogazione dei servizi è condizionata dalla disponibilità di risorse proprie. Le carenze di queste ultime nelle aree meno ricche del Paese, unitamente a una minore capacità amministrativa, fanno sì che l'intervento pubblico locale sia più debole proprio nelle aree che ne avrebbero maggiormente bisogno. Queste forti differenze nella qualità e quantità dei servizi offerti sul territorio possono rappresentare un fattore che influenza alcune dinamiche

demografiche e possono contribuire a spiegare perché il declino demografico sia più accentuato nel Mezzogiorno.

Nelle regioni meridionali, alla riduzione della natalità si aggiunge un consistente deflusso di popolazione giovanile verso le regioni centro-settentrionali. Negli ultimi due decenni le migrazioni interne hanno ridotto la popolazione del Mezzogiorno di oltre 900 mila persone, per più del 70 per cento giovani tra i 15 e i 34 anni e per quasi un terzo laureate. Gli afflussi netti dall'estero non sono stati sufficienti a controbilanciare le migrazioni interne, segnalando come il Mezzogiorno sia una destinazione scarsamente attrattiva anche per gli stranieri. I flussi migratori dal Sud al Nord del Paese sono guidati da molteplici motivazioni, economiche e non. Vi rientra la ricerca di migliori opportunità di studio e di lavoro, ma vi rientrano anche fattori ambientali, quali l'offerta dei servizi pubblici locali.

Giungo, ora, alle conclusioni. Le questioni che ho discusso non sono nuove. Da tempo i demografi ci hanno avvisato di come la demografia del Paese si sta evolvendo e dei rischi che può generare per l'economia e la società. Il tratto più preoccupante nei prossimi anni è il forte ridimensionamento della popolazione in età da lavoro: se non vi saranno cambiamenti significativi, questo ridimensionamento è destinato a riflettersi in una diminuzione del prodotto del Paese, rendendo più difficile mantenere il tenore di vita sin qui acquisito.

Molti andamenti demografici non possono più essere modificati in modo sostanziale, ma ciò non significa che traccino un destino inevitabile per l'economia. Le considerazioni precedenti suggeriscono che la riduzione della disponibilità di lavoro implicita nei *trend* demografici può essere contrastata in vari modi: aumentando la partecipazione al mercato del lavoro, soprattutto di donne e giovani, ancora molto bassa nel confronto internazionale; garantendo flussi migratori regolari e assicurando, nel contempo, che gli stranieri che sono e che arriveranno nel Paese possano integrarsi pienamente; facilitando la partecipazione al lavoro anche in età più avanzate, grazie alle migliori condizioni di salute; sfruttando le possibilità di crescita della produttività che offrono le nuove tecnologie. Politiche volte a conciliare lavoro e genitorialità centrate più sull'offerta di servizi che sui trasferimenti monetari possono aiutare ad avvicinare la fecondità a quella desiderata dalla maggior parte delle coppie. Al contempo, l'invecchiamento della popolazione crea nuove esigenze di cura e assistenza e richiede un ripensamento della spesa pubblica rivolta agli anziani non autosufficienti.

Pur mantenendo una politica di bilancio prudente, le politiche pubbliche possono svolgere un ruolo fondamentale. Non è mio compito proporre misure specifiche, al di là delle considerazioni generali sviluppate in precedenza, ma è importante che gli interventi nei vari campi siano tra loro coordinati, coerenti e stabili nel tempo.

PRESIDENTE. Grazie davvero di cuore per questa interessante e ampia relazione, corredata peraltro di dati molto solidi e approfonditi.

Do quindi la parola ai colleghi che intendono intervenire per porre questi o formulare osservazioni.

Prego, onorevole Bergamini.

DAVIDE BERGAMINI. Grazie, presidente.

Ringrazio il dottor Brandolini per l'importante lavoro che ci ha appena illustrato. Ci ha portato dati – come ho detto anche nelle precedenti audizioni – allarmanti a livello di Paese, perché abbiamo una popolazione che sta invecchiando sempre di più ed è in diminuzione. Da quanto si percepisce, le leve che abbiamo a disposizione come politica sono quelle di riuscire a incentivare l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, evitare che vadano verso l'estero e creare dei flussi di migranti regolari.

Passo alla domanda. Nella sua relazione ha detto che anche i migranti in alcune regioni del Sud cercano di non restare, perché trovano poco lavoro. Credo che la prima azione da fare sia proprio quella di riuscire a riequilibrare tutto l'assetto delle varie regioni, anche delle regioni del Sud, affinché abbiano quei servizi necessari e soddisfacenti per dare risposte alla popolazione ed evitare questa emigrazione. Lei sa benissimo che è in atto anche questa riforma dell'autonomia regionale. Le chiedo, quindi, se un'autonomia regionale più forte, che possa permettere di impiegare più risorse e dare più servizi sui territori, potrebbe aiutare – magari è

una domanda un po' provocatoria – a mantenere fermi quei flussi di persone che oggi, invece, si spostano dalle regioni del Sud, alcune delle quali hanno meno servizi di altre e, soprattutto, trattenere quella parte di migranti e valutare una politica che ci possa permettere di formare dal punto di vista linguistico, ma soprattutto dal punto di vista lavorativo, quelle professionalità direttamente in Paesi stranieri attraverso accordi, che poi ci permettano di posizionarli direttamente all'interno delle nostre imprese, delle nostre aziende e all'interno del nostro sistema sociale e produttivo, per non mantenere questa riduzione demografica così forte che stiamo subendo negli ultimi anni.

PRESIDENTE. Prego, onorevole Porta.

FABIO PORTA. Grazie, presidente.

Anche io ringrazio il dottor Brandolini e l'*équipe* qui presente della Banca d'Italia per averci portato – con un'articolazione forse ancora più ricca o comunque con spunti e dati ulteriori rispetto a quelli che avevamo già acquisito – un quadro che, ahimè, ogni audizione conferma e ci lascia ancora più attoniti per certi versi, però ancora più convinti di doverci impegnare con le conclusioni e le sollecitazioni che dovranno scaturire da questa Commissione rispetto a chi è chiamato, poi, a decidere, con l'urgenza del caso.

A me hanno colpito molto alcuni dati, in particolare un paio di tabelle, la n. 4 e la n. 11. La tabella n. 4 ci conferma che, nonostante le criticità – e poi vorrei fare una domanda su questo –, il fenomeno migratorio è l'unico elemento che, anche in prospettiva, ci dà qualche speranza motivata di cambiare questo *trend* pressoché inarrestabile di recessione demografica. La figura n. 11, sulla spesa pubblica, ci dice chiaramente che in questo decennio, cominciato adesso, dal 2025 al 2035, ci sarà una crescita esponenziale sostenuta, anche maggiore – come emerge dal grafico – rispetto a una comparazione con altri grandi Paesi dell'Unione europea (come la Germania, la Francia e la Spagna), costringendoci, quindi, a essere, anche rispetto ai nostri partner europei, ancora più incisivi. Mi pare di capire dalla vostra relazione che i due punti – lo sapevamo già, ma ce lo confermate con i vostri dati – su cui intervenire riguardano le politiche per la natalità, che, come giustamente dite, dovrebbero essere più politiche rivolte ai servizi che non ai sussidi alla natalità, per offrire determinate condizioni di vita alle famiglie, in particolare del Sud: perdere quasi un milione di cittadini nel giro di 20 anni è veramente un'emorragia che ci ricorda i grandi flussi migratori di altre epoche. Forse non ci riflettiamo abbastanza.

Mi domando – e vengo alla domanda sul fenomeno migratorio – se non sia il caso di intervenire, con l'urgenza che richiede il caso, con politiche più inclusive e anche di impatto non soltanto nel medio e lungo termine, ma anche nel breve termine, per rafforzare il necessario flusso di immigrazione in alcune aree. Voi avete citato tutto il comparto medico-sanitario, il cui fabbisogno che, con l'invecchiamento della popolazione – come già oggi sta avvenendo – aumenterà esponenzialmente. Leggi, quindi, che regolino e favoriscano l'immigrazione.

Io sottolineo sempre un aspetto, venendo da un'esperienza di emigrazione, tra l'altro anche a seguito di un incontro che ho avuto ieri, con alcuni colleghi, con tutti gli ambasciatori dell'America Latina, i quali ci chiedevano preoccupati perché l'Italia, con riferimento all'ultimo decreto approvato dal Consiglio dei ministri il 27 marzo, si stia orientando verso politiche di chiusura, anche rispetto alle nostre collettività e alle generazioni di italiani nati all'estero. Il decreto, sostanzialmente, definisce che per chi nasce in Italia si trasferisce la cittadinanza soltanto fino alla seconda generazione. Loro si facevano interpreti di una popolazione che sarebbe anche orientata in maniera favorevole a un'esperienza di studio o di lavoro in Italia e facevano anche – e concludo – l'esempio di Paesi come la Spagna e il Portogallo che, rispetto a questo continente, l'America Latina, hanno predisposto programmi in materia di equipollenza dei titoli di studio, di facilitazione e semplificazione dei visti di lavoro, di riconoscimento della cittadinanza più interessanti e più attrattivi rispetto a quelli in essere da parte del nostro Governo.

Grazie.

PRESIDENTE. Grazie.

Interviene da remoto l'onorevole Ricciardi.

TONI RICCIARDI(intervento in videoconferenza). Grazie, presidente.

Ringrazio i nostri ospiti per il metodo di analisi e la relazione approfondita.

Io sarò *tranchant* e le porrò una duplice domanda. Intanto, mi pare di capire che noi, da tutti i *trend* demografici, dalle proiezioni economiche, siamo un Paese in caduta libera. Sto esagerando, ma mi si passi la drammatizzazione del termine. Noi abbiamo abbandonato da tempo – forse non l'abbiamo mai avuta in Italia – quella che storicamente molti Paesi avevano, ovvero la demografia utilizzata come strumento di potenza.

Mi chiedo innanzitutto se è possibile, secondo lei, continuare a intervenire. Lei giustamente, facendo il suo mestiere, ci ha proposto una serie di interventi macro, ma quasi chirurgici, e lo ha fatto in una maniera eccessivamente educata; le chiedo quindi se abbiamo bisogno di interventi strutturali forti e, nel caso, quali. Secondo aspetto, le domando se ritiene necessario ripristinare l'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Ribalto esattamente la provocazione del collega che mi ha preceduto. Abbiamo visto che con la nascita delle regioni sono state poi distrutte la Cassa per il Mezzogiorno e tutte quelle strutture centralizzate che avevano ridotto il *gap* territoriale in questo Paese formatosi nei decenni precedenti. Chiedo se secondo lei, secondo Banca d'Italia, probabilmente bisognerebbe ripescare dal cassetto strategie di intervento strutturali come all'epoca, altrimenti con micro interventi e con capienze economiche sempre più ridotte credo si faccia fatica a invertire un *trend* che ci vede come un Paese segnato.

Mi scuso per la grossolanità di alcune mie espressioni, ma mi ha molto colpito la qualità scientifica della relazione che ci avete presentato.

Grazie.

PRESIDENTE. Grazie.

Visto che non c'è nessun altro iscritto a parlare, mi permetto di aggiungere alcune considerazioni anche io. Intanto, mi unisco davvero ai ringraziamenti. Avevo anticipato che le attese erano alte, ma sono state corrisposte quanto alla profondità del materiale che ci avete consegnato. Mi permetto anche di anticipare una richiesta, quella di proseguire una collaborazione con questa Commissione da parte della vostra istituzione, del vostro dipartimento, proprio per le ragioni che sono già state evidenziate dai colleghi.

Arrivo ai punti sui quali vi chiedo – se si può – una risposta o eventualmente da rimandare a successivi approfondimenti. C'è un punto, emerso anche in altre audizioni, che riguarda l'utilizzo delle nuove tecnologie – faccio riferimento alla parte del capitolo «La produttività del lavoro» –: quel passaggio che giustamente avete fatto sulla non sostituzione del lavoro umano, anzi, paradossalmente, sulla possibilità per la tecnologia di adiuvare la forza lavoro, che sta numericamente diminuendo. A questo è collegata sicuramente la questione della formazione delle competenze dei lavoratori. C'è un altro tema che ci è stato posto, quello della tenuta del sistema previdenziale rispetto alla struttura a ripartizione, nel senso che abbiamo meno lavoratori e in qualche modo le macchine non sono tassate, quindi non contribuiscono a portare un elemento di compensazione fiscale e contributiva. Chiedo se avete fatto dei ragionamenti su come modificare questo assetto – perché è chiaro che da un lato poi c'è l'aumento della produttività e questo ha un effetto benefico –, se ci sono delle prime riflessioni o degli studi in merito.

Passo alla seconda questione, che è già emersa anche in altre audizioni. Qui noi abbiamo una prospettiva sul tema immigratorio che è già stata anticipata. Volevo capire quanto ci siano invece su questo delle evidenze magari anche provate e scientifiche che smontino delle teorie che dicono che se noi immettiamo delle forze immigrate di lavoro continuativo in Italia di fatto andremo a peggiorare la passività successiva di popolazione che deve essere oggetto di servizi di cura fuori dall'età lavorativa e, al contrario, se avete approfondito la questione delle politiche di attivazione al lavoro per le donne e per i giovani: per le donne Banca d'Italia ha fatto un ampio studio – qui c'è la dottoressa Viviano che ci ha lavorato – su tutte le politiche di promozione del lavoro della partecipazione femminile e degli effetti conseguenti –; volevo capire se avete fatto studi analoghi dal punto di vista giovanile e se avete individuato alcune leve particolari da attivare: da un lato c'è la questione della competenza e dall'altra c'è la questione dei salari.

Pongo una terza questione, che riguarda anche la questione dell'accesso al credito, e investe molto l'imprenditorialità giovanile. L'impressione è che i processi di autonomia – lavorativa e

abitativa – giovanile oggi richiedano, per esempio, un investimento di risorse iniziali che difficilmente è compensato da una garanzia di accesso al credito, venendo meno la struttura familiare di riferimento. Parto dalla misura del mutuo per i giovani con una copertura in qualche modo statale di alcune forme di garanzia. Vorrei capire se ci sono forme di incentivo che possono anche aiutare da questo punto di vista.

Ultimo punto. Una delle cose che sta emergendo nelle audizioni è la necessità di iniziare a introdurre principi di valutazione di impatto delle politiche pubbliche. C'è lo strumento della valutazione dell'impatto generazionale che si sta affermando nel dibattito anche legislativo. Mi chiedevo quanto – adesso siamo anche in fase di revisione delle leggi di contabilità – oggi si possa iniziare a pensare di introdurre elementi quantitativi e qualitativi di valutazione dell'impatto sulla sostenibilità demografica perché, da quanto emerge per esempio già dal primo paragrafo, variabili come l'andamento del PIL o comunque di altri indicatori macroeconomici dipendono anche dalle tendenze demografiche; mi chiedevo dunque quanto questo possa trovare spazio e sia opportuno che venga invece introdotto nella nostra legislazione un elemento specificatamente indirizzato su questo, dato lo scenario che avete disegnato.

Do la parola al dottor Brandolini o agli altri audit per le risposte.

ANDREA BRANDOLINI, vicecapo del Dipartimento Economia e statistica della Banca d'Italia.
Grazie. Dico qualcosa e poi se la dottoressa Eliana Viviano e il dottor Pietro Tommasino vogliono intervenire ovviamente cedo loro la parola. Non l'ho detto all'inizio, ma c'è scritto nella prima nota: questo è un lavoro collettivo. Io l'ho presentato, ma è un lavoro di numerosissime persone del Dipartimento Economia e statistica, che si avvale anche di tanti altri studi fatti nel tempo.

Parto dal fondo su due punti più «metodologici». Ovviamente c'è la nostra disponibilità per successivi approfondimenti: sa dove trovarci e siamo a disposizione per questo. Sulla questione delle valutazioni di impatto delle politiche pubbliche, questo è un tema molto importante. Da anni gli economisti, gli statistici, i sociologi insistono sull'importanza che venga introdotto un meccanismo standard di valutazione di impatto – *ex ante, in itinere ed ex post* – delle politiche pubbliche che vengono adottate. Noi spendiamo abbastanza energie per valutare le politiche, con i dati disponibili, per valutare se le politiche sono efficaci o meno in campi differenti. Sicuramente credo che sia importante prevedere questa valutazione di impatto.

Vengo alle questioni più di sostanza. Le domande che avete fatto sono domande molto complicate. Parto dal Sud. Le emigrazioni dal Sud al Nord del Paese sono tornate a essere molto importanti. Forse la differenza rispetto a quello che avveniva negli anni Cinquanta e Sessanta sta nel fatto che è una emigrazione di persone laureate, più istruite di quanto fosse in passato. Questo pone ulteriori problemi per lo sviluppo del Sud. Un tema che non abbiamo toccato per ragioni di spazio riguarda il fatto che c'è anche un problema di emigrazione dei giovani istruiti dall'Italia verso l'estero. Su questo la valutazione deve essere che non è negativo tutto questo. Questo movimento dei giovani, soprattutto quando è verso l'Europa – ma non solo l'Europa – è positivo. È un meccanismo di acquisizione di competenze e specifiche capacità e partecipa al miglioramento del capitale umano. Il problema è che non c'è un rientro, non ci sono in misura sufficiente un rientro di questi giovani o un'entrata di giovani istruiti. Questo è il problema dell'immigrazione in Italia, che tende a essere concentrata su persone con qualifiche più basse.

Sull'autonomia differenziata abbiamo fatto tre memorie e audizioni, quindi non entro nel merito specifico. Il punto è che qualsiasi cosa – e qui rispondo all'onorevole Bergamini e contemporaneamente all'onorevole Ricciardi – che aiuti lo sviluppo del Mezzogiorno è qualcosa che aiuta lo sviluppo dell'intero Paese. Lo sviluppo equilibrato del Paese dovrebbe essere un obiettivo prioritario delle politiche in Italia. Se un maggiore decentramento, garantendo i livelli essenziali di assistenza (LEA) e delle prestazioni (LEP), aiuta a questo, ben venga. Nello stesso tempo, però, bisogna anche garantire le risorse per queste operazioni, senza intaccare gli equilibri della finanza pubblica, che sappiamo essere molto delicati in questo Paese.

La Cassa per il Mezzogiorno è un'iniziativa che ha avuto un peso rilevante per lo sviluppo del Paese nel dopoguerra. Il giudizio degli economisti è sicuramente positivo per la fase iniziale della Cassa del Mezzogiorno, meno positivo per la sua seconda fase, quella finale. Non necessariamente noi dobbiamo pensare a interventi così massicci come quello della Cassa per il Mezzogiorno. Strumenti come la ZES (Zona Economica Speciale) – che sia unica o che sia

differenziata – possono, per esempio, aiutare.

Vorrei dire all'onorevole Ricciardi, però, che io non sono del tutto d'accordo sulla distinzione tra macro-interventi e micro-interventi. Lo sforzo che abbiamo fatto in questo testo è individuare tutta una serie di spunti di intervento. I micro interventi nel loro insieme generano macro fenomeni e macro risposte. Spesso si pensa che solo grandi interventi possano cambiare le cose. I comportamenti delle persone, degli operatori economici, delle imprese dipendono da come noi disegniamo tutta una serie di politiche. L'obiettivo è disegnare politiche che siano per la natalità, per la partecipazione al mercato del lavoro, che siano servizi o trasferimenti, politiche che portino per esempio le persone ad avere il numero di figli che desiderano o che stimolino le persone a partecipare di più al mercato del lavoro. L'insieme dei micro-interventi produce macro-fenomeni. Attenzione, quindi, a sottovalutare il disegno micro delle singole politiche. Questo è un aspetto importante.

Sulle politiche migratorie abbiamo scritto alcune cose. È importante creare un quadro certo per l'immigrazione in questo Paese. Non l'ho letto per ragioni di tempo, ma è in corpo piccolo («corpo piccolo» è una espressione che usiamo in Banca d'Italia, sono le parti in corsivo con un carattere più piccolo): a pagina 10, per esempio, notiamo alcuni importanti cambiamenti, in particolare da parte dei decreti-legge n. 20 del 2023 e n. 145 del 2024, che – leggo – «hanno ampliato le possibilità di permanenza in Italia per gli studenti stranieri che convertono il permesso di soggiorno per motivi di studio in uno per lavoro e per chi sostiene i corsi di lingua e di qualificazione professionale organizzati nel Paese di origine dalle regioni italiane e dalle associazioni dei datori di lavoro». Questo è un meccanismo per entrare nel Paese alternativo o complementare alle quote. Queste sono innovazioni importanti, potenzialmente importanti, però è necessario che queste nuove norme siano applicate con efficienza ed efficacia nel processo amministrativo. Si possono fare cambiamenti importanti, questi lo sono potenzialmente, però poi bisogna dare seguito nella loro attuazione concreta.

Non sono in grado di rispondere qui alle differenze tra le politiche migratorie italiane e quelle della Spagna o del Portogallo, ma su questo posso anticiparle che sta uscendo un lavoro di alcuni miei colleghi – esce oggi stesso, forse – che hanno analizzato le politiche migratorie dal punto di vista comparato per i principali Paesi europei. Lì ci saranno alcuni spunti su questo tema.

Vengo alle osservazioni della presidente Bonetti. Non torno sull'importanza della formazione, su cui siamo tutti d'accordo; formazione da intendersi lungo tutto il ciclo di vita, non solo all'inizio. In merito alla tenuta del sistema previdenziale, è vero che i robot non pagano i contributi, però è anche vero che non prendono le pensioni. Il problema è che se noi abbiamo un sistema che si automatizza fortemente e abbiamo meno lavoratori, dovremo capire come disegnare la tassazione di questo sistema. Se i robot creano produttività e creeranno profitti avremo un meccanismo diverso di tassazione. Non abbiamo parlato di imposte in questo lavoro. Sul credito sono state fatte molte misure a favore dei giovani. Alcune sono state efficaci alcune meno. Ci si può tornare e questo potrebbe essere un approfondimento, se lo ritenete necessario, che possiamo chiedere ai nostri colleghi, facendo un quadro di questi interventi e verificando quali misure si possano mettere in atto.

Credo di aver toccato più o meno tutte le questioni che avete posto. Voglio, però, sottolineare, prima di lasciare eventualmente la parola alla dottoressa Viviano e al dottor Tommasino, un punto molto importante. Avete parlato – penso sia stato l'onorevole Ricciardi – di Paese in caduta libera; si è parlato di un quadro molto preoccupante. Chiariamo una questione importante: quello che sta avvenendo non è un male; semplicemente, il Paese si sta evolvendo verso un diverso equilibrio demografico da quello che c'era in precedenza. Gran parte di questo cambiamento deriva dal fatto che gli italiani vivono più a lungo e vivono più a lungo in buona salute. Partiamo da questo come un dato positivo, non trattiamolo come un dato negativo. Se gli italiani vogliono fare meno figli, e questa è una scelta loro, è una scelta legittima dei cittadini di questo Paese. Se invece non fanno figli a sufficienza per l'equilibrio demografico, è un problema delle politiche che possono aiutarli a raggiungere la fecondità desiderata.

La difficoltà risiede nel fatto che siamo in una transizione che ha squilibrato l'equilibrio – scusate il gioco di parole – tra le generazioni rispetto a quello a cui eravamo abituati prima. Dobbiamo, quindi, avere la capacità di concepire il funzionamento di una società e di

un'economia con una demografia diversa in cui ci sono più anziani e meno giovani di quelli a cui eravamo abituati prima. Qui si tratta di immaginare un nuovo mondo, non di pensare che è un dramma, che siamo in caduta libera. Io non sono d'accordo sull'usare l'espressione «caduta libera», anche perché non sono d'accordo sull'utilizzo della demografia a fini di potenza come è stato detto. Prendiamo atto di questi cambiamenti, capiamo su che cosa possiamo intervenire attraverso le politiche per venire incontro a quelle che sono le scelte delle persone in questo Paese e cerchiamo gli equilibri ottimali che non intacchino il tenore di vita che abbiamo raggiunto finora.

Con questo chiudo. Non so se la dottoressa Viviano vuole aggiungere qualcosa.

ELIANA VIVIANO, dirigente del Dipartimento Economia e statistica della Banca d'Italia.

Intervengo brevemente sulle suggestioni proposte dagli onorevoli Bergamini e Porta.

Per quanto riguarda l'immigrazione, rimando anch'io al lavoro che sarà pubblicato a breve, se non oggi stesso. Per quanto riguarda invece la possibilità di acquisire e formare i lavoratori all'estero direttamente, sicuramente è una soluzione che va percorsa, nel senso che potrebbe potenzialmente essere una soluzione utile sia per noi come Paese, che accettiamo immigrati con titoli di studio significativamente inferiori rispetto a quelli che, ad esempio, vanno anche negli altri Paesi europei, sia per le popolazioni stesse che, comunque, si troverebbero ad avere anche per il loro Paese delle risorse più qualificate.

Rispetto a questo tema non sono sicurissima che, per quanto in una attività a livello regionale, le Camere di Commercio effettivamente riescano a bilanciare meglio le richieste di competenze e l'offerta di formazione; al contrario, bisogna essere molto consapevoli del fatto che spesso si tratta di fenomeni talmente complessi che è anche difficile trovare chi, dall'altra parte, possa effettivamente offrire quella formazione al lavoratore nel Paese di destinazione. È difficile trovare l'interlocutore nel Paese di destinazione che possa effettivamente garantire una formazione che abbia gli standard richiesti. Questo in generale. Pertanto, non sono sicurissima che lasciare l'iniziativa delle realtà locali possa poi spostare grandi numeri; laddove, invece, ci siano realtà locali che sono in grado di mettere insieme, mettere in pista delle soluzioni del genere, ovviamente, per una maggiore attinenza tra profilo richiesto e formazione, questa potrebbe essere una soluzione da perseguire.

In generale, però, bisogna tenere conto che anche questo è un campo nel quale sta crescendo la concorrenza internazionale. Abbiamo avuto modo di parlare con la Banca mondiale, che si offre anche di aiutare iniziative del genere, soprattutto in alcuni Paesi dell'Africa, e abbiamo saputo che altri Paesi come la Germania, ma anche la stessa Spagna si stanno muovendo in tal senso anche in modo piuttosto organizzato. Ci sono anche iniziative italiane, anche se i numeri in questo momento sono ancora piuttosto piccoli.

Quanto, invece, al tema che sollevava l'onorevole Porta, è vero, noi abbiamo un problema di riconoscimento delle competenze. Nel lavoro che esce oggi se ne parla e se ne parla soprattutto nel confronto con il sistema tedesco e anche nel confronto con il sistema inglese più che rispetto alla Spagna e al Portogallo.

Quanto infine alla questione dei passaporti, restringere piuttosto che allargare i requisiti, non mi sento di dire quale debba essere il grado di generazione giusto per dire se un individuo è italiano oppure no. Però, per certo so che effettivamente la necessità di trovare un equilibrio è anche data dal fatto che ci sono stati casi di abuso, perché il passaporto italiano, di fatto, poi consente a chiunque di muoversi praticamente in tutti i Paesi del mondo e, sicuramente, di muoversi all'interno della UE. Queste situazioni di abuso hanno innescato diversi dubbi anche a chi analizza i flussi, perché non necessariamente chi prende il passaporto italiano poi viene a lavorare in Italia. Molto spesso, essendo queste persone originarie dell'America Latina, poi vanno a lavorare in Spagna con il passaporto italiano perché c'erano delle realtà che concedevano questi passaporti pare in modo un pochino troppo rilassato.

Non avrei altro da aggiungere. Grazie.

PIETRO TOMMASINO, dirigente del Dipartimento Economia e statistica della Banca d'Italia.

Vorrei fare solo una sottolineatura sul tema delle differenze territoriali. Ovviamente l'autonomia differenziata è un tema caldo, controverso, attuale, di cui abbiamo parlato già in altri contributi.

Volevo sottolineare che già oggi, a regole invariate, c'è un problema di coordinamento tra livelli istituzionali nell'erogazione di servizi pubblici importanti. Già adesso, per molti aspetti importanti, come la sanità e i servizi sociali, i livelli di governo coinvolti sono più di uno ed è importante coordinare gli sforzi di questi stessi livelli di governo, che poi sono anche diversi in tema di tipologie di intervento. Spesso dal centro arrivano trasferimenti monetari, mentre i servizi vengono erogati a livello locale. Quando si va a livello di servizi locali c'è una grande disparità di risorse spendibili in Italia. È importante che si raggiunga un'efficienza in questo.

Il concetto centrale è la presa in carico della persona che ha bisogno di essere aiutata o il diritto di essere aiutata. In questa presa in carico deve esserci un unico punto d'ingresso nel sistema di welfare sul territorio, a partire dal quale si aiuta la persona con denaro, con servizi, con consulenze. Questo al momento ancora non c'è. A prescindere dall'autonomia differenziata, è qualcosa che già adesso è problematico.

PRESIDENTE. Nel ringraziare nuovamente i rappresentanti della Banca d'Italia, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 12.45.

ALLEGATO

Memoria presentata dalla Banca d'Italia

**Commissione parlamentare di inchiesta
sugli effetti economici e sociali
derivanti dalla transizione demografica in atto**

Testimonianza del Vice Capo del Dipartimento
Economia e Statistica della Banca d'Italia

Andrea Brandolini

Camera dei Deputati
Roma, 15 aprile 2025

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

ringrazio questa Commissione per avere invitato la Banca d'Italia a svolgere le proprie considerazioni su un tema centrale come i cambiamenti che potranno derivare per la società e l'economia italiana dalle attuali tendenze demografiche¹.

L'invecchiamento della popolazione è un processo globale e più veloce di quanto non ci si aspettasse solamente dieci anni fa. È il riflesso sia di un significativo miglioramento nello stato di salute della popolazione sia di una diminuzione della fecondità più rapida del previsto anche in alcune economie dell'Asia, *in primis* la Cina, e dell'America Latina. Nello scenario mediano delle ultime proiezioni demografiche delle Nazioni Unite, la popolazione mondiale dovrebbe raggiungere un picco di poco superiore ai 10 miliardi di persone intorno alla metà degli anni ottanta di questo secolo, per poi diminuire lentamente; da quel periodo in avanti, la speranza di vita alla nascita oltrepasserà gli 80 anni e le persone di 65 e più anni saranno più numerose di quelle con meno di 18 anni².

L'Italia appartiene al gruppo di paesi in cui questa evoluzione demografica è già in corso da tempo e sarà più accentuata. Nonostante un consistente afflusso di immigrati, la popolazione residente nel Paese è in calo dal 2015 (Fig. 1a). Secondo le proiezioni dell'Istat, tale tendenza si intensificherà da qui al 2050, per effetto di un numero di nascite insufficiente a compensare quello dei decessi, malgrado il saldo migratorio rimanga positivo³. Il prolungato calo delle nascite e l'invecchiamento delle coorti del *baby-boom* comporteranno una diminuzione del numero delle persone in età da lavoro ancora più intensa: nel 2050 la popolazione di età compresa tra

¹ Oltre ad Andrea Brundolini, alla stesura di questo documento hanno contribuito Gaetano Basso, Giulia Bovini, Francesca Carta, Emanuele Ciani, Antonio Dalla Zuanna, Marta De Philippis, Giovanna Messina, Stefania Romano, Martino Tasso, Pietro Tommasino ed Eliana Viviano.

² Nazioni Unite, *World Population Prospects 2024: Summary of Results*, 2024.

³ Istat, "Il Paese domani: crescerà lo squilibrio tra nuove e vecchie generazioni, aumenteranno le differenze. Previsioni della popolazione residente e delle famiglie | Base 1/1/2023", Statistiche Report, luglio 2024.

i 15 e i 64 anni sarà inferiore ai 30 milioni di unità, circa un milione in meno di quanto non fosse nel 1950 (Fig. 1b); per ogni dieci persone in età da lavoro, vi saranno otto bambini e anziani, rispetto agli attuali sei.

Il calo della popolazione e il suo invecchiamento avranno profonde ripercussioni su molti aspetti. In questo mio intervento considererò due questioni in particolare: le conseguenze sul mercato del lavoro, e per questa via sulla crescita economica, e l'impatto sulle finanze pubbliche.

1. Le dinamiche demografiche, il mercato del lavoro e la crescita economica

Gli andamenti demografici determinano il numero delle persone potenzialmente disponibili a lavorare e così influenzano uno degli input fondamentali del processo produttivo. La partecipazione effettiva al mercato del lavoro dipende da molti fattori, tra cui le condizioni della domanda di lavoro e varie scelte individuali (percorso scolastico, impegni familiari, momento del pensionamento), ma in generale l'invecchiamento della popolazione tende a ridurre il numero delle persone in età da lavoro, convenzionalmente fissata tra i 15 e i 64 anni. Una minore disponibilità di manodopera ha meccanicamente un effetto negativo sulla crescita economica, se non è compensato da una maggiore intensità di lavoro o da una sua maggiore produttività.

Per illustrare questo punto è utile condurre un esercizio di contabilità della crescita. L'andamento del prodotto interno lordo (PIL) pro capite, in termini reali, può essere scomposto nel contributo di quattro fattori: (a) la quota di popolazione in età da lavoro; (b) la quota di questa popolazione che è effettivamente occupata (tasso di occupazione); (c) il numero di ore lavorate in media da ogni occupato; (d) la produttività oraria, ovvero la quantità di beni o servizi prodotta con un'ora di lavoro⁴. Il primo fattore è il reciproco del tasso di dipendenza (più 1), definito come il rapporto tra il numero dei bambini e degli anziani e quello degli adulti in età da lavoro: è questo termine che risente più direttamente dell'invecchiamento della popolazione.

⁴ La scomposizione si basa sull'identità $\frac{PIL}{POP} = \left(\frac{PEL}{POP} \right) \left(\frac{OCC}{PEL} \right) \left(\frac{ORE}{OCC} \right) \left(\frac{PIL}{ORE} \right)$, dove POP indica la popolazione totale, PEL la popolazione in età da lavoro, OCC l'occupazione totale e ORE le ore lavorate totali. Per ulteriori dettagli cfr. A. Blandolini, "Declino demografico, lavoro e crescita economica in Italia", in S. Usai e F. Zollino (a cura di), *Vecchi e nuovi progressi della statistica per l'economia*, Cagliari, UNICApress, 2024, pp. 131-165.

Dal 1950 al 2024, il PIL reale pro capite è aumentato di 6,7 volte, a un tasso medio annuo del 2,6 per cento: l'aumento è interamente attribuibile al miglioramento della produttività del lavoro, solo in piccola parte erosivo da una riduzione dell'orario di lavoro per addetto (Fig. 2). Considerando tre sotto-periodi di venticinque anni, si osserva come il netto rallentamento del PIL reale pro capite abbia essenzialmente riflesso quello della produttività del lavoro. Il contributo delle ore lavorate per addetto è stato sempre negativo: nei primi venticinque anni per effetto della riduzione degli orari di lavoro contrattuali; negli anni duemila per la diffusione degli impieghi a tempo parziale e di quelli temporanei. Il contributo del tasso di occupazione, inizialmente negativo, è divenuto positivo nel secolo attuale. L'andamento del tasso di dipendenza ha dato un apporto positivo allo sviluppo nell'ultimo quarto del secolo scorso, con l'ingresso nel mercato del lavoro delle coorti del *baby-boom*, ma successivamente ha avuto un effetto depressivo, con il progressivo invecchiamento della popolazione.

Nei prossimi venticinque anni, se i tassi di occupazione, gli orari di lavoro e la produttività oraria rimanessero immutati sui livelli attuali, il calo della popolazione in età da lavoro implicherebbe una diminuzione dell'input di lavoro e quindi del PIL dello 0,9 per cento all'anno. La riduzione del PIL pro capite sarebbe più contenuta, lo 0,6 per cento annuo, per effetto della parallela flessione della popolazione complessiva.

Quali fattori possono contrastare queste dinamiche demografiche negative?

1.1. Le nascite

Nelle economie avanzate, il tasso di fecondità è da tempo diminuito al di sotto della soglia di 2,1 figli per donna, il valore che manterebbe la popolazione stazionaria nel lungo periodo. La tendenza è particolarmente pronunciata in Italia, dove è sceso nel 2024 al minimo storico di 1,18 figli per donna.

L'effetto negativo sul tasso di natalità è amplificato in Italia dalla parallela forte riduzione del numero di donne in età riproduttiva, fissata tra i 15 e i 49 anni (11,4 milioni di donne a gennaio 2025). Nel 2024 i nati vivi sono stati 370.000; nel 1995 con un tasso di fecondità pari a 1,19, simile a quello attuale, le nascite erano state 526.000, grazie a un numero di donne in età riproduttiva di un quarto più alto.

Le proiezioni dell'Istat, che si basano sui giudizi espressi da un gruppo selezionato di esperti di demografia, incorporano un recupero della fecondità nei prossimi anni: nel 2050 il numero medio di figli per donna salirebbe a 1,38 nello scenario mediano; a 1,59, un valore prossimo a quello della Francia, nel limite superiore dell'intervallo di confidenza al 90 per cento (Fig. 3a).

Nonostante la flessione della fecondità che si è realizzata, questo recupero appare possibile se si tiene conto del fatto che la maggiore parte delle coppie continua a desiderare due figli⁵. È però necessario che non solo la politica ma anche l'intera società e il sistema produttivo riconoscano la centralità del tema della natalità e adottino politiche e azioni concrete a sostegno dei progetti di procreazione delle giovani coppie⁶.

Nel progettare le politiche a sostegno della natalità, va considerato che non vi è più una contrapposizione tra occupazione femminile e procreazione: al contrario, dalla metà degli anni ottanta nelle economie avanzate il tasso di fecondità è più alto dove è più elevata la partecipazione delle donne al mercato del lavoro⁷.

Questa osservazione è confermata dall'analisi dei dati italiani disaggregati per regione o provincia. Nel 2024 il Trentino Alto-Adige era la regione italiana con il tasso di fecondità più elevato (1,39 figli per donna), mentre il Molise e la Sardegna avevano i tassi più bassi (rispettivamente, 1,04 e 0,91 figli per donna); il tasso di occupazione femminile era pari al 67,2 per cento in Trentino Alto-Adige, contro il 47,3 e il 50,5 per cento in Molise e Sardegna. La relazione a livello provinciale tra il tasso di fecondità e il tasso di attività delle donne nella classe di età da 35 e 44 anni segue una curva a U: la relazione è negativa nelle province in cui il tasso di partecipazione è inferiore alla media, ma diventa positiva in quelle ad alta partecipazione (Fig. 3b).

Anche il basso tasso di occupazione giovanile rappresenta in Italia un ostacolo alla realizzazione dei progetti di costruzione di una famiglia. I giovani italiani escono tardi dal nucleo di origine, in media a 30 anni nel 2023 contro i 26,4 nell'area dell'euro; l'età media al parto delle donne italiane è

⁵ Istat, *Famiglie, reti familiari, percorsi lavorativi e di vita*, 2022.

⁶ A. Rossina, *Crisi demografica. Politiche per un paese che ha smesso di crescere*, Milano, Vita e Pensiero, 2021.

⁷ M. Doepke, A. Hannusch, F. Kindermann e M. Tertilt, *The economics of fertility: A new era*, in S. Lundberg e A. Voena (a cura di), *Handbook of the Economics of the Family*. Vol. 1, Issue 1, Amsterdam, Elsevier, 2023, pp. 151-254.

pari a 32,5 anni (nel 2023) ed è superiore ai 31,6 anni della media dell'area. Le politiche che incoraggiano la partecipazione al lavoro dei giovani avrebbero dunque il duplice vantaggio di sostenere l'espansione dell'input di lavoro e di contrastare il declino della natalità.

La scelta di avere figli può essere sostenuta dai servizi alle famiglie e dai trasferimenti monetari. Secondo la letteratura economica, l'offerta di servizi è più efficace dei trasferimenti monetari nel permettere alle giovani coppie di realizzare i propri desideri circa il numero di figli⁸. In particolare, è importante il rafforzamento dei servizi educativi per la prima infanzia, che facilitano la partecipazione al mercato del lavoro dei genitori, oltre ad avere effetti positivi sui rendimenti scolastici dei bambini⁹.

Uno degli ostacoli alla decisione di avere un figlio è costituito dalla difficoltà delle madri di conciliare il lavoro domestico e di cura con la propria vita professionale: le misure che redistribuiscono o alleggeriscono il carico di lavoro domestico, quali l'ampliamento dell'offerta di asili nido e dei relativi sussidi alla frequenza, possono pertanto rivelarsi particolarmente efficaci nel sostenere la natalità. Secondo un modello calibrato sull'economia italiana in cui le famiglie scelgono il numero di figli, l'offerta di lavoro retribuito nonché quella di lavoro domestico e di cura, l'incremento della copertura di asili nido fino al 33 per cento dei potenziali utenti a livello nazionale avrebbe un effetto positivo sulla fecondità (1,44 figli dopo 3 anni e 1,5 dopo 9 anni rispetto a 1,41 nello scenario base) e sull'occupazione femminile (62 per cento rispetto al 60 nello scenario base)¹⁰.

I risultati non sono invece univoci relativamente all'efficacia dei sussidi monetari. Nei casi in cui si sono stimati effetti positivi sulla natalità, gli

⁸ M. Doepke et al., op. cit.

⁹ Cfr., fra gli altri, J. Heckman, S.H. Moon, R. Pinto, P. Savelyev, e A. Yavitz, *Analyzing social experiments as implemented: A reexamination of the evidence from the High Scope Perry Preschool Program*, "Quantitative Economics", 1, 2010, pp. 1-46; C. M. Herbst, *Universal child care, maternal employment, and children's long-run outcomes: Evidence from the US Lanham act of 1940*, "Journal of Labor Economics", 35(2), 2017, pp. 519-564; J. Dietrichson, I.L. Kristiansen, e B.A. Viinholz, *Universal preschool programs and long-term child outcomes: a systematic review*, "Journal of Economic Surveys", 34(5), 2020, pp. 1007-1043; F. Carta e L. Rizzica, *Early kindergarten, maternal labour supply and children's outcomes: evidence from Italy*, "Journal of Public Economics", 158, 2018, pp. 79-102. Effetti positivi sugli apprendimenti sono associati anche all'offerta di percorsi scolastici a tempo pieno nella scuola primaria: cfr. G. Bovini, N. Cattadxi, M. De Philippis e P. Sestito, *The short and medium term effects of full-day schooling on learning and maternal labour supply*, Banca d'Italia, Temi di discussione, 1423, 2023.

¹⁰ A. Mattia, *Can you do the dishes? Intra-household time use and division of labor*, Banca d'Italia, in preparazione.

incentivi sono di ammontare assai elevato, generalmente di un ordine di grandezza superiore al 20 per cento del reddito medio della donna¹¹.

Un rilevante cambiamento nelle scelte di fecondità modificherebbe le dinamiche demografiche di lungo periodo, ma non potrebbe comunque compensare il calo della popolazione in età da lavoro nel medio periodo. Nell'orizzonte al 2050 qui considerato, le maggiori nascite tenderebbero peraltro ad aumentare il tasso di dipendenza e, di conseguenza, l'impatto negativo della demografia sulla dinamica del PIL pro capite.

1.2. I flussi migratori

Un fattore demografico che può controbilanciare il saldo naturale negativo anche nel breve periodo è l'immigrazione. L'ingresso di cittadini stranieri ha interamente sostenuto la crescita della popolazione residente dall'inizio degli anni duemila fino al 2014; ciò non è più avvenuto dal 2015 quando i flussi in entrata si sono ridotti e l'emigrazione di italiani e stranieri è aumentata (Fig. 4).

Al 1° gennaio 2024 risiedevano in Italia 5,2 milioni di cittadini stranieri e 6,7 milioni di persone nate all'estero. Il saldo migratorio è stato relativamente elevato dai primi anni duemila fino alla crisi finanziaria globale, quando ha raggiunto il picco di quasi l'1 per cento della popolazione. Dopo essere diminuito per diversi anni, ha ricominciato a crescere nel periodo successivo alla pandemia di Covid-19, spinto dalla regolarizzazione degli immigrati illegali ai sensi del DL 34/2020 e dal significativo afflusso di rifugiati a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina. Nel 2022 l'afflusso di immigrati, in proporzione alla popolazione, è stato maggiore che in Francia ma significativamente più contenuto che in Germania, Paesi Bassi e Spagna.

L'immigrazione è stata finora cruciale per colmare i vuoti creati nel mercato del lavoro dal declino della popolazione autoctona. Nel 2024 gli stranieri rappresentavano il 10,5 per cento dell'occupazione totale, ma raggiungevano il 15,1 per cento tra gli operai e gli artigiani e il 30,1 tra il personale non qualificato; erano il 16,9 per cento nelle costruzioni e il 20,0

¹¹ Hoynes, H., Miller, D. e Simon, D. (2015), *Income, the earned income tax credit, and infant health*, "American Economic Journal: Economic Policy", 7(1), pp. 172-211; Kuka, E. e Shenhav, N. A., *Long-run effects of incentivizing work after childbirth*, "American Economic Review", 114(6), 2024, pp. 1692-1722; Coben, A., Dehejia, R. e Romanov, D., *Financial incentives and fertility*, "Review of Economics and Statistics", 95(1), 2013, pp. 1-20; Raute, A., *Can financial incentives reduce the baby gap? Evidence from a reform in maternity leave benefits*, Journal of Public Economics, 169, 2019, pp. 203-222.

in agricoltura. I lavoratori immigrati per lo più svolgono occupazioni di bassa qualità e peggio retribuite, meno accettabili ai lavoratori italiani.

Secondo dati dell'INPS per il settore privato non agricolo, nel 2019 tra i lavoratori dipendenti che avevano una retribuzione settimanale appartenente al quinto meno pagato dell'intera distribuzione il 35 per cento era nato all'estero, a fronte di solo il 7 per cento nel quinto più pagato. Queste stime riguardano la componente regolare dell'occupazione dipendente che ha un contratto dichiarato all'INPS: il quadro si aggraverebbe se fossero considerati anche gli occupati irregolari e gli addetti dell'agricoltura.

Anche nei prossimi anni i flussi migratori svolgeranno un ruolo determinante. Nelle proiezioni dell'Istat, l'andamento della popolazione residente incorpora un consistente afflusso netto dall'estero: l'immigrazione complessiva dal 2024 al 2050 è pari a 5 milioni di persone nello scenario mediano, con un intervallo di previsione da 3,4 a 6,7 milioni.

Il saldo migratorio con l'estero si riduce da un picco di 262.000 persone nel 2024 a 198.000 nel 2030, per poi stabilizzarsi intorno a 165.000 persone all'anno dal 2039 al 2050. Questi valori possono rivelarsi molto imprecisi in entrambe le direzioni, come suggeriscono sia l'elevata variabilità della serie storica sia l'ampio intervallo di confidenza (al 90 per cento; Fig. 5).

Nell'ipotesi in cui il saldo migratorio con l'estero fosse invece nullo e la composizione della popolazione straniera rimanesse esattamente quella del 2024, nel 2050 il numero totale delle persone residenti in Italia non raggiungerebbe i 50 milioni e quello delle persone in età da lavoro sarebbe di 3,9 milioni più basso di quanto previsto nello scenario mediano; il tasso di dipendenza salirebbe al 92 per cento. Quest'ipotesi, per quanto evidentemente irrealistica, mostra la rilevanza dei flussi migratori per gli equilibri demografici nel medio periodo.

L'attrazione e l'integrazione degli stranieri sono processi complessi e in continua evoluzione, che necessitano di strumenti efficaci e aggiornati secondo le migliori esperienze internazionali. Sono necessarie politiche che garantiscono flussi migratori regolari che incontrino le necessità delle imprese e assicurino un'integrazione completa per chi arriva nel Paese¹².

L'impianto normativo che tuttora regola gli ingressi e i permessi di soggiorno (L. 40/1998 e D.lgs. 286/1998, Testo unico sull'immigrazione, come modificati dalla L. 189/2002) e l'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati (L. 39/1990 e L. 189/2002) è stato elaborato tra la fine del secolo scorso e l'inizio del presente. Alcune riforme

¹² F. Billari, *Domani è oggi. Costruire il futuro con le lenze della demografia*, Milano, Egea, 2023.

recenti hanno apportato importanti innovazioni alla gestione degli ingressi per motivi di lavoro, anche al di fuori del meccanismo delle quote che rimane alla base del sistema italiano. In particolare, il DL 20/2023 e il DL 145/2024 hanno ampliato le possibilità di permanenza in Italia per gli studenti stranieri che convertono il permesso di soggiorno per motivi di studio in uno per lavoro e per chi sostiene i corsi di lingua e di qualificazione professionale organizzati nel paese di origine dalle regioni italiane e dalle associazioni dei datori di lavoro. L'efficacia delle nuove norme dipenderà dalle concrete modalità con cui verranno attuate e dall'efficienza del processo amministrativo.

Nel contesto normativo attuale permangono spazi per migliorare significativamente l'attrattività dell'Italia, in particolare per i lavoratori stranieri qualificati¹³. Interventi che, oltre alla formazione linguistica, favoriscano il riconoscimento delle qualifiche professionali ottenute all'estero, permetterebbero di massimizzare i benefici a lungo termine dell'immigrazione meno qualificata, come dimostrato dall'evidenza internazionale¹⁴.

L'Italia destina meno del 25 per cento delle risorse europee del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (AMIF) a misure di integrazione attiva; nessuna a informazione, orientamento, sportelli unici, formazione civica e di altro tipo, eccetto i corsi di lingua. Secondo l'indagine europea sulle forze di lavoro, nel 2021 il 51,1 per cento degli immigrati in Italia non conosceva la lingua italiana prima di trasferirsi nel nostro Paese, quasi cinque punti percentuali in più della corrispondente media per Francia, Germania, Paesi Bassi e Spagna; meno di un immigrato ogni cinque partecipava in Italia a corsi di lingua, rispetto a più di uno ogni quattro negli altri principali paesi dell'area dell'euro.

1.3. La partecipazione al mercato del lavoro

L'aumento dei tassi di partecipazione può contribuire in modo sostanziale ad accrescere l'input di lavoro, contrastando gli effetti del declino demografico. Ciò è avvenuto dall'inizio degli anni duemila a oggi; potrà continuare a farlo nei prossimi venticinque anni solo se ci saranno cambiamenti significativi nella domanda e nell'offerta di lavoro. Se i tassi di partecipazione per genere e classi di età continuassero a crescere allo stesso ritmo dell'ultimo decennio,

¹³ G. Basso, E. Gentili, S. Lattanzio e G. Roma, *Flussi e politiche migratorie in Italia e in altri paesi europei*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, 923, 2025.

¹⁴ C. Gothmann e N. Keller, *Access to Citizenship and the Economic Assimilation of Immigrants*, "The Economic Journal", 128, 2018, pp. 3141-3181; H. Brücker, A. Glitz, A. Lerche e A. Romiti, *Occupational recognition and immigrant labour market outcomes*, "Journal of Labor Economics", 39, 2021, pp. 497-525; J.N. Arendt, C. Dustmann e H. Ku, *Refugee migration and the labour market: lessons from 40 years of post-arrival policies in Denmark*, "Oxford Review of Economic Policy", 38, 2022, pp. 531-556; M. Foged, L. Hasager e G. Peri, *Comparing the effects of policies for the labor market integration of refugees*, "Journal of Labor Economics", 42, 2024, pp. S335-S377.

a parità di tutte le altre condizioni, il PIL calerebbe di quasi il 9 per cento da qui al 2050, dell'1,6 per cento in termini pro capite (Fig. 6).

Vi sono ampi margini su cui si può intervenire. Nonostante i progressi degli ultimi quindici anni, il tasso di partecipazione italiano nel 2024 era ancora il più basso nell'UE: pari al 66,6 per cento, era di circa 9 punti percentuali inferiore alla media europea. Il divario era particolarmente ampio tra le donne e i più giovani.

La partecipazione femminile – Nella fascia di età tra i 15 e i 64 anni, nel 2024 era attivo il 57,6 per cento delle donne, oltre 13 punti percentuali in meno della media europea; nel Mezzogiorno tale quota era appena il 43,1 per cento (Fig. 7). Le donne rappresentano circa due terzi di chi non cerca né è disponibile a lavorare. Escludendo le studentesse, i carichi di cura familiari sono il principale ostacolo al lavoro per oltre metà di queste donne.

Vi è ampia evidenza che la nascita di un figlio abbia un impatto negativo sia sulla probabilità che le donne rimangano nel mercato del lavoro dopo la maternità sia sui redditi di quelle che invece continuano a lavorare (Fig. 8)¹⁵. Queste penalizzazioni subite dalle donne con figli rispetto alle donne senza figli, e in misura ancora più forte rispetto agli uomini, sono particolarmente persistenti. Se in Italia si rimuovessero gli ostacoli che impediscono alla donna di continuare a lavorare dopo la maternità, nei prossimi vent'anni si riuscirebbe a colmare più di un terzo del divario di genere nell'occupazione¹⁶.

Per progredire verso questo obiettivo sono necessarie politiche pubbliche mirate. Come già menzionato, tra le misure più efficaci rientrano l'ampliamento dell'offerta di servizi per l'infanzia accessibili e di qualità, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno dove la copertura è particolarmente bassa, e la previsione che alcuni trasferimenti monetari siano condizionati all'acquisto di servizi di cura, riservando un trattamento preferenziale ai nuclei in cui entrambi i genitori lavorano. È inoltre fondamentale promuovere un'equa

¹⁵ H. Kleven, C. Landais, J. Posch, A. Steinhauer e J. Zweimüller, *Child penalties across countries: evidence and explanations*, "AEA Papers and Proceedings", 109, 2019, pp. 122-126; A. Casarico e S. Lattanzio, *Behind the child penalty: understanding what contributes to the labour markets costs of motherhood*, "Journal of Population Economics", 36, 2023, pp. 1489-1511.

¹⁶ M. De Philippis e S. Lo Bello, *The Ins and Outs of the Gender Employment Gap: Assessing the Role of Fertility*, Banca d'Italia, in corso di pubblicazione.

distribuzione dei compiti domestici e di cura, ad esempio incentivando un maggiore utilizzo del congedo parentale da parte dei padri¹⁷.

Una politica incentrata solo sulle “neo-madri” avrebbe però un effetto contenuto. Se si riuscisse a coinvolgere tutte le donne, anche quelle che hanno avuto figli in passato e sono attualmente non occupate, si riuscirebbe a chiudere gran parte del divario occupazionale di genere in Italia¹⁸: andrebbero disegnati incentivi alle imprese mirati, oltre a specifiche forme di politiche attive, come programmi di formazione e assistenza nella ricerca di lavoro.

L'allungamento della vita lavorativa – Le riforme pensionistiche introdotte dagli anni novanta hanno spinto la partecipazione al mercato del lavoro nelle fasce di età più avanzate. Questa tendenza si è riflessa in un aumento dell'età media effettiva di pensionamento per vecchiaia da 62,1 anni nel 2012 a 64,6 nel 2023¹⁹.

Tra il 2004 e il 2024, il tasso di partecipazione tra i 55 e i 64 anni è aumentato dal 31,7 al 61,3 per cento, pur rimanendo di quasi otto punti percentuali inferiore alla media dell'area dell'euro (Fig. 9a). Quello nella fascia di età tra 65 e 74 anni è cresciuto dal 5,0 al 10,7 per cento (Fig. 9b), ma è ancora inferiore a quello di paesi come la Germania (15,9 per cento).

Il prolungamento della vita lavorativa non discende solo dalle regole previdenziali, ma anche dal miglioramento delle condizioni di salute. Nel 2024, la speranza di vita a 65 anni era pari a 21,2 anni, quasi due in più rispetto a vent'anni prima. Ancora più marcato è stato l'incremento della speranza di vita in buona salute alla stessa età, passata da 7,5 anni nel 2013 a 10,1 nel 2022 (ultimo dato disponibile), un valore superiore di un anno rispetto alla media dell'UE.

Questi dati suggeriscono che l'analisi della partecipazione al lavoro delle classi anziane dovrebbe tenere conto del miglioramento delle capacità cognitive e fisiche delle coorti di popolazione più recenti rispetto a quelle precedenti, una volta che sia raggiunta l'età avanzata. Per esempio, stime recenti per l'Inghilterra suggeriscono come le capacità di una persona di 68 anni nata nel 1950 fossero in media superiori a quelle

¹⁷ F. Carta, M. De Philippis, L. Rizzica ed E. Viviano, *Women, labour markets and economic growth*, Banca d'Italia, Seminari e convegni, 26, 2023.

¹⁸ M. De Philippis e S. Lo Bello, op. cit.

¹⁹ INPS, XXIII Rapporto Annuale, 2024.

di una persona di 62 anni nata nel 1940²⁰. Secondo uno studio recente, l'età cronologica è un'approssimazione inaffidabile del funzionamento fisiologico delle persone a causa delle notevoli differenze nel modo in cui le persone invecchiano e può quindi fornire risultati imprecisi sugli effetti economici dell'invecchiamento²¹.

L'allungamento ulteriore della vita lavorativa appare più facilmente perseguitibile per i lavoratori impiegati in professioni a medio-alto contenuto cognitivo, per le quali la produttività tende a ridursi più lentamente con l'età e non dipende dalla forza fisica. In Italia, tuttavia, persiste un'elevata quota di occupazioni ad alta intensità manuale.

L'partecipazione dei giovani – In Italia la partecipazione è particolarmente bassa anche tra i giovani. Il divario rispetto agli altri principali paesi europei dipende da vari fattori. Gli studenti universitari impiegano più tempo per conseguire la laurea (in media all'età di 25,7 anni nel 2023)²² e, una volta laureati, incontrano maggiori difficoltà nell'inserimento nel mondo del lavoro. Inoltre, in Italia solo l'8,7 per cento degli studenti tra i 15 e i 29 anni lavora o è in cerca di un lavoro durante gli studi, a fronte del 28,6 per cento nella media dell'UE (dati riferiti al 2023).

In Italia, la quota di giovani tra i 15 e i 34 anni che si dichiarano studenti nella Rilevazione sulle forze di lavoro dell'Istat è aumentata dal 27,1 per cento nel 2004 al 37,7 nella prima metà del 2024. Lo scorso anno i giovani in questa fascia di età rappresentavano quasi la metà dei non occupati che non cercavano né desideravano un impiego; oltre otto su dieci dichiaravano di non essere disponibili a lavorare per motivi legati allo studio.

Questi fattori contribuiscono a spiegare perché l'aumento dei livelli di istruzione – fenomeno in sé positivo e osservato anche nel resto d'Europa – si sia accompagnato in Italia a un marcato calo della partecipazione giovanile al lavoro: dal 2004 a oggi il tasso di attività nella fascia 15-34 anni è sceso di quasi dieci punti percentuali. È importante evitare che la maggiore frequenza degli studi superiori si rifletta in un allontanamento dei giovani dal mercato del lavoro.

²⁰ J.R. Beard, K. Hanewald, Y. Si, J.A. Thiyagamajan e D. Moreno-Agoetino, *Cohort trends in intrinsic capacity in England and China*, "Nature Aging", 5, 2025, pp. 87-98.

²¹ R. Kotschy, D.E. Bloom e A.J. Scott, *On the Limits of Chronological Age*, NBER Working Paper, 33124, 2024.

²² Almalaurea, *Rapporto 2024 sul profilo e sulla condizione occupazionale dei laureati*, 2024.

Una maggiore aderenza tra le competenze sviluppate nei corsi di studio e quelle richieste dalle imprese faciliterebbe un più rapido inserimento occupazionale degli studenti. Per esempio, gli Istituti Tecnici Superiori, ancora poco diffusi, sono nati per combinare la necessità di maggiori livelli di istruzione con quella di offrire percorsi di studio più vicini al mondo del lavoro.

Allo stesso tempo, è necessario adottare politiche che coinvolgano l'ampio numero di giovani che non lavorano né partecipano a corsi di studio o formazione, che rappresentano il 15,2 per cento dei giovani tra i 15 e i 29 anni.

1.4. La produttività del lavoro

Se nel 2050 i tassi di partecipazione dei giovani e delle donne raggiungessero quelli che si osservano attualmente nella media dell'UE, senza un aumento della produttività del lavoro, il PIL pro capite rimarrebbe sostanzialmente stabile, ma quello complessivo si ridurrebbe del 6,8 per cento. Solo raggiungendo i livelli più elevati tra i paesi dell'UE (quelli della Svezia) si riuscirebbe a compensare il calo del PIL complessivo. Una sostanziale ripresa della produttività è quindi una condizione necessaria per la crescita economica del Paese.

Dal 2000 la produttività (oraria) del lavoro è rimasta sostanzialmente stagnante (Fig. 10). Da tempo la Banca d'Italia si interroga sulle cause di questo ristagno e sulle possibili soluzioni²³. La loro trattazione esula dai temi di questa relazione, ma due aspetti meritano qui un accenno, in considerazione della loro interazione con il lavoro come fattore produttivo: la diffusione delle nuove tecnologie e le competenze dei lavoratori italiani.

Gli investimenti in capitale necessari ad aumentare la produttività vanno di pari passo con l'adozione di nuove tecnologie, che possono spesso portare alla sostituzione di lavoro umano con macchine. Il diffuso timore che l'automazione possa portare a una massiccia distruzione di posti lavoro

²³ Tra gli interventi più recenti, F. Panetta, *Considerazioni finali sul 2023*, Banca d'Italia, 2024. Per una discussione sistematica cfr. M. Bugamelli, F. Lotti, M. Amici, E. Ciapanna, F. Colonna, F. D'Amuri, S. Giacomelli, A. Linarello, F. Manaresi, G. Palumbo, F. Scoccianti ed E. Sette, *La crescita della produttività in Italia: la storia di un cambiamento al rallentatore*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, 422, 2018; A. Brandolini, M. Bugamelli, G. Barone, A. Bassanetti, M. Bianco, E. Breda, E. Ciapanna, F. Cingano, F. D'Amuri, L. D'Aurizio, V. Di Nino, S. Federico, A. Generale, F. Lagna, F. Lotti, G. Palumbo, E. Sette, B. Szego, A. Staderini, R. Torrini, R. Zizza, F. Zollino e S. Zötteri, *Rapporto sulle tendenze nel sistema produttivo italiano*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, 45, 2009.

non sembra finora aver avuto conferma. In un contesto di diminuzione della popolazione in età da lavoro, l'automazione potrebbe al contrario offrire la possibilità di conseguire livelli di produttività più elevata, sopperendo al ridimensionamento dell'offerta di lavoro.

In Italia, se si esclude il comparto automobilistico che ha visto una contrazione strutturale negli anni più recenti, il tasso di adozione di robot nell'industria manifatturiera è il più alto dell'area euro (13,4 robot per 1000 addetti, contro 12,6 in Germania nel 2021)²⁴. Le imprese italiane sono invece in ritardo nell'adozione di tecnologie legate all'intelligenza artificiale (IA): a inizio 2024, solo l'8 per cento di quelle con almeno 10 dipendenti dichiarava di farne uso, a fronte di una media del 13,5 per cento nell'UE e del 20 per cento in Germania²⁵.

L'introduzione dei robot industriali non ha avuto impatti negativi sull'occupazione complessiva, pur avendo contribuito a ridurre, fra i neoassunti, la quota di chi viene impiegato dal settore manifatturiero²⁶. L'utilizzo dell'IA è ancora troppo limitato per avere avuto effetti significativi. Si stima comunque che circa il 30 per cento dei lavoratori italiani svolgano compiti che potrebbero in qualche modo essere sostituiti dall'IA nel futuro. Quasi il 40 per cento degli occupati svolge invece mansioni che potrebbero essere complementari all'IA, in particolare nella sanità e nei servizi professionali: tali occupazioni beneficierebbero quindi di un aumento sia della produttività sia della domanda di lavoro²⁷.

L'allungamento della vita lavorativa e il rapido progresso tecnologico rafforzano la necessità di considerare l'accumulazione di capitale umano come un investimento lungo tutto l'arco della vita. Nel corso di una carriera sempre più lunga, emergeranno nuove tecniche e quelle esistenti diventeranno rapidamente obsolete. La formazione continua e la riqualificazione dei lavoratori adulti assumono quindi un'importanza pari a quella dell'istruzione formale, sia per contrastare il deterioramento delle competenze acquisite in passato sia per fornirne di nuove, necessarie ad affrontare transizioni tecnologiche complesse. L'Italia è in questo campo in ritardo rispetto ai paesi più avanzati.

²⁴ Cfr. il riquadro: *L'utilizzo di robot industriali in Italia nel confronto internazionale*, in Relazione annuale sul 2023, Banca d'Italia, 2024.

²⁵ Eurostat - indagine "ICT usage and e-commerce in enterprises", le cui statistiche sono tratte dai risultati delle indagini condotte dagli istituti nazionali di statistica dei diversi paesi nei primi mesi del 2024.

²⁶ D. Dottori, *Robots and employment: Evidence from Italy*, "Economia politica", 38, 2021, pp. 739-795. L'utilizzo di robot industriali ha contribuito per circa un quinto al calo della quota del settore manifatturiero sui nuovi ingressi occupazionali a partire dagli anni novanta.

²⁷ A. Dalla Zuanna, D. Dottori, E. Gentili, S. Lattanzi, *An assessment of occupational exposure to artificial intelligence in Italy*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, 878, 2024.

2. Demografia e welfare, tra sostenibilità finanziaria e adeguatezza sociale

Le dinamiche demografiche sottoporranno lo stato sociale italiano a forti tensioni, che andranno conciliate con l'esigenza di ridurre il debito. A parità di politiche, nei prossimi venticinque anni, la spesa pubblica legata all'invecchiamento della popolazione è destinata a crescere in rapporto al PIL. Secondo le più recenti proiezioni dell'*Ageing Report*²⁸, il totale delle erogazioni per pensioni, sanità, assistenza a lungo termine e istruzione passerebbe da circa il 27 per cento del prodotto nel 2022-24 a oltre il 28 nella seconda metà degli anni trenta, per poi gradualmente scendere a poco più del 25 nel 2070, ultimo anno considerato dall'esercizio (Fig. 11).

Le proiezioni dell'Ageing Report si basano su un tasso di crescita del PIL potenziale dell'1,1 per cento in media all'anno nel periodo 2022-2070 (con valori più bassi, intorno allo 0,8 annuo, fino alla fine del prossimo decennio). L'inflazione convergerebbe entro il 2027 al 2 per cento annuo.

Diventeranno allo stesso tempo ancora più evidenti alcune storiche lacune del nostro *welfare*, che possono essere colmate solo con riforme potenzialmente dispendiose.

2.1. Le pensioni

La spesa pubblica legata all'età in larga parte riflette, in livello e in dinamica, quella per pensioni. L'incidenza di queste ultime salirebbe da poco meno del 16 per cento del PIL nel 2022-24 a un massimo superiore al 17 nel 2036; calerebbe poi sotto il 14 per cento negli anni sessanta (Fig. 12)²⁹. Questo profilo temporale è sostanzialmente spiegato da due fattori che in parte interagiscono fra loro: demografia e riforme. Soprattutto nei prossimi anni

²⁸ Cfr. Commissione europea, *2024 Ageing Report, Economic and budgetary projections for the EU Member States (2022-2070)*, Institutional Paper, 279, 2024. L'*Ageing Report* – curato congiuntamente dall'Economic Policy Committee Ageing Working Group e dalla Commissione europea e attualmente pubblicato ogni tre anni – illustra proiezioni delle spese pubbliche connesse con l'invecchiamento della popolazione fino al 2070, utilizzando ipotesi e metodologie uniformi tra paesi.

²⁹ La più recente pubblicazione in materia della Ragioneria Generale dello Stato restituisce uno scenario qualitativamente molto simile. Ad esempio, nel cosiddetto "scenario nazionale di base" la spesa pubblica per pensioni sarebbe pari al 15,3 per cento del PIL nel 2025, crescerebbe fino a poco oltre il 17 nel 2040 e convergerebbe a circa il 14 nel lungo termine. Cfr. Ragioneria Generale dello Stato, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario. Rapporto n. 25 – nota di aggiornamento*, 2024, Roma.

le spese saranno aumentate dal pensionamento delle coorti del *baby-boom*, il cui peso sarà solo parzialmente controbilanciato dal graduale passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo. Nel più lungo termine, l'incidenza delle pensioni sul PIL sarà invece diminuita sia dalla piena applicazione del nuovo regime sia dalla riduzione del numero di pensionati.

La transizione dal vecchio regime pensionistico retributivo a quello contributivo nazionale è, come noto, graduale. Le stime dell'Ageing Report mostrano come a oggi la parte maggiore delle nuove pensioni sia calcolata con le regole del "regime misto". Solo dal 2050 circa tutti i nuovi benefici saranno calcolati secondo le nuove regole³⁰. Nei prossimi cinquant'anni si assistrà inoltre a sensibili variazioni del numero dei pensionati: si dovrebbe passare dai quasi 15 milioni attuali ai circa 17,5 milioni nel periodo 2040-2055, per poi scendere a 15,5 milioni nel 2070.

Il sistema contributivo presenta numerosi aspetti positivi. Lo stretto legame di natura attuariale tra il valore atteso dei trattamenti che si riceveranno durante il pensionamento e i contributi versati durante la vita lavorativa costituisce un incentivo all'offerta di lavoro, garantisce la sostenibilità finanziaria del sistema ed evita disparità di trattamento tra generazioni.

Inoltre, visti i requisiti minimi per il pensionamento e le elevate aliquote contributive, il contenimento della spesa non richiederebbe una decurtazione sostanziale dei trattamenti, almeno per chi ha profili di carriera regolare: il tasso di sostituzione netta, cioè il rapporto tra il primo assegno pensionistico e l'ultimo stipendio (entrambi al netto di imposte e contributi), pari oggi in media a circa l'80 per cento per un lavoratore dipendente che acceda alla pensione di vecchiaia, si manterebbe al 75 per cento nel lungo periodo; per i lavoratori che aderiscono alla previdenza complementare, il tasso di sostituzione sarebbe più alto³¹.

Per chi ha esperienze di lavoro discontinue e frammentarie, tuttavia, i contributi accumulati potrebbero essere insufficienti a garantire trattamenti adeguati.

In linea di principio, le caratteristiche del sistema contributivo potrebbero consentire, per chi è pienamente soggetto alle nuove regole, forme ulteriori di flessibilità in uscita; si potrebbero anche introdurre forme di rendimento

³⁰ Cfr. EPC-AWG 2024 Ageing report, Italy – country fiche, Ministero dell'economia e delle finanze, gennaio 2024.

³¹ Ragioneria Generale dello Stato, op. cit.

minimo garantito in modo da ridurre i rischi di natura macroeconomica a cui sono esposti gli assicurati³².

Se attuate senza intaccare il principio dell'equità attuariale, queste modifiche non metterebbero in questione la sostenibilità del sistema; aumenterebbero però la spesa nel breve-medio periodo assorbendo risorse che potrebbero essere altrimenti dedicate a rafforzare la protezione sociale contro altri rischi altrettanto meritevoli di tutela.

Tra i principali paesi dell'area dell'euro, l'Italia è quello che oggi spende di più per pensioni (cinque punti di PIL più della Germania, due della Spagna, uno della Francia). Viceversa per la sanità e per l'assistenza di lungo termine destina meno risorse sia della Germania sia della Francia.

2.2 La sanità

Gli oneri complessivi per la sanità sono pari attualmente a poco più del 6 per cento del PIL. L'*Ageing Report*, che considera un aggregato al netto delle spese connesse con l'assistenza a lungo termine, stima nello scenario di base una sostanziale stabilità fino al 2070. Il profilo atteso della spesa si manterebbe più basso di 1,7 e 2,5 punti percentuali del PIL di quelli tedesco e francese.

La stima della spesa sanitaria nel tempo è un esercizio molto complesso: la tendenza degli esborsi a crescere con l'invecchiamento della popolazione è in parte controbilanciata dal numero maggiore di anni trascorsi in buona salute; inoltre, rilevano l'evoluzione dei costi unitari delle tecnologie e l'elasticità della domanda di servizi sanitari pubblici al reddito. L'Ageing Report riporta proiezioni alternative che illustrano bene il grado di incertezza che caratterizza lo scenario di base. Per l'Italia, nello scenario "di rischio" i costi evolverebbero più rapidamente, per effetto ad esempio dell'adozione di nuove e più costose terapie, e il livello della spesa nel 2070 sarebbe più alto di 0,7 punti percentuali di PIL rispetto alla simulazione di base. Inoltre, se si abbandonasse del tutto l'ipotesi per la quale l'allungamento della vita avvenga "in buona salute" l'incidenza della spesa sanitaria sul PIL sarebbe superiore a quella dello scenario di base di 0,3 punti percentuali.

In prospettiva, il Servizio Sanitario Nazionale (SSN) dovrà far fronte alla fuoriuscita per pensionamento di una quota rilevante del personale,

³² D. Franco e P. Tommasino, *Lessons From Italy: A Good Pension System Needs an Effective Broader Social Policy Framework*, "Intereconomics: Review of European Economic Policy", 55(2), 2020, pp. 73-81.

allo stesso tempo in cui l'invecchiamento della popolazione genererà una domanda crescente per i suoi servizi. Nel prossimo decennio il turnover del personale e il potenziamento dell'assistenza territoriale previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) genereranno un fabbisogno di medici, compresi i medici di base e i pediatri, pari al 30 per cento dell'attuale organico e di infermieri pari al 14 per cento³³. Queste dinamiche sono ancora più pronunciate nel Mezzogiorno.

Alla fine del 2022 operavano presso l'SSN 123 addetti ogni 10.000 abitanti. Nel tempo, i limiti al turnover hanno fortemente inciso sulla composizione per età: nel 2022 il 16 per cento del personale dipendente aveva almeno 60 anni, il 26 per cento considerando solamente i medici. Oltre il 40 per cento dei medici e dei pediatri di base aveva almeno 60 anni. Si stima che nei prossimi dieci anni si pensioneranno più di 27.000 medici, oltre 24.000 infermieri e altrettanti addetti del ruolo tecnico e 28.000 fra medici e pediatri di base. La piena attuazione delle misure del PNRR potrebbe richiedere almeno 19.600 infermieri e 6.300 operatori socio sanitari, perlopiù addizionali rispetto alla dotazione attuale.

2.3. L'assistenza per cure a lungo termine

L'invecchiamento della popolazione accrescerà anche il numero delle persone non autosufficienti, ovvero le persone che hanno perso o ridotto le proprie capacità funzionali e non sono in grado di svolgere autonomamente le attività quotidiane.

Per l'assistenza pubblica a lungo termine l'Italia attualmente spende approssimativamente l'1,5 per cento del PIL, un valore più alto di quello della Spagna (0,8 per cento), ma più basso di quello di Germania e Francia (1,9). Secondo le proiezioni di base dell'*Ageing Report*, nei prossimi decenni queste erogazioni aumenteranno in quasi tutti i paesi dell'area; per l'Italia l'incremento sarà di circa mezzo punto percentuale, al 2,1 per cento del PIL nel 2070.

Alla base di questa proiezione vi è un incremento da oggi al 2070 di circa il 20 per cento, da 3,4 a quasi 4 milioni, del numero di persone non autosufficienti (con un massimo di 4,3 intorno al 2055).

³³ Cfr. il quadro: *Il fabbisogno atteso di personale sanitario*, in *L'economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti ed aspetti strutturali*, Banca d'Italia, 22, 2024.

Questa stima riflette il solo invecchiamento, sotto l'ipotesi che le politiche restino invariate, ma vi sono motivi per prevedere che le politiche per la non autosufficienza verranno riformate.

Se i costi unitari convergessero a quelli medi dell'UE, l'incidenza della spesa per le cure a lungo termine salirebbe nel 2070 al 3 per cento del PIL, rispetto al 2 per cento circa dello scenario di base. Se si considerasse anche un aumento dell'offerta di cure formali, l'incidenza nel lungo termine potrebbe raggiungere il 3,2 per cento del prodotto.

A fronte del previsto aumento della domanda di cura, si contrarrà, in tutti i paesi, la componente di offerta finora centrale: l'assistenza informale fornita dai familiari. Come si è visto, il numero degli adulti per ciascun anziano è destinato a diminuire fortemente: secondo le proiezioni dell'Istat il tasso di dipendenza degli anziani passerà da un valore prossimo al 40 per cento al 62-63 per cento nel periodo 2050-2070. Peseranno anche la tendenza dei nuclei familiari a diventare più piccoli e i maggiori tassi di attività delle donne, sulle quali tradizionalmente grava il maggiore onere nella cura dei familiari non autosufficienti.

L'ampliamento del divario tra domanda e offerta di cura si tradurrà in una forte pressione ad accrescere l'assistenza pubblica. Oltre ai congedi di cura per i familiari, le politiche sociali in quest'ambito si sono basate storicamente su due pilastri: le strutture residenziali, a minore o maggiore intensità sanitaria, e le prestazioni monetarie³⁴.

I paesi scandinavi, che hanno incentrato gli interventi sul primo pilastro, hanno dovuto far fronte agli alti costi delle strutture e, allo stesso tempo, alla loro inadeguatezza nel preservare la rete di legami sociali degli anziani ospitati. In Italia, i problemi principali delle Residenze Sanitarie Assistenziali (RSA) sembrano essere la frammentazione dell'offerta, il finanziamento e gli standard spesso insufficienti delle strutture.

Il costo del ricovero nelle RSA è per il 50 per cento a carico dell'SSN e per il 50 per cento a carico del soggetto; i Comuni di norma intervengono solo in casi di estrema indigenza. Nelle RSA vivono oltre 200.000 anziani non autosufficienti³⁵.

³⁴ Cfr. C. Ranci e E. Pavolini, *Le politiche di welfare*, Il Mulino, Bologna, 2024.

³⁵ Istat, "Le strutture residenziali socio-assistenziali e socio-sanitarie - Anno 2023", 2025.

Anche i trasferimenti monetari (molto rilevanti nel Regno Unito e in Italia) non sono esenti da problemi³⁶. A fronte di una più facile attuazione rispetto alle prestazioni in natura e alla possibilità di modularli in base al livello di non autosufficienza e al reddito, non vi è alcuna garanzia che il beneficiario riesca a utilizzare il sostegno ricevuto nel modo più adeguato. Nel caso di trasferimenti monetari senza vincolo di destinazione, come in Italia l'indennità di accompagnamento, il trasferimento può essere usato in modo addirittura illecito utilizzando personale senza un regolare contratto di lavoro.

L'indennità di accompagnamento è attualmente pari a circa 550 euro mensili; spetta solo a soggetti con invalidità del 100 per cento e non è commisurata al reddito. I beneficiari sono oltre 2 milioni, per una spesa complessiva di quasi 15 miliardi all'anno.

In futuro, si potrebbero quindi sviluppare forme di intervento "ibride", che, da un lato, favoriscono l'assistenza domiciliare e, dall'altro, condizionano l'utilizzo dei trasferimenti monetari a regole più stringenti, come l'acquisto di pacchetti predefiniti di servizi, erogati da soggetti accreditati, sotto la consulenza di un operatore pubblico.

Sembrano andare in questa direzione alcuni elementi della recente legge delega 33/2023 e del decreto legislativo 29/2024 (che attuano uno degli obiettivi del PNRR), anche se alla riforma sono assegnate risorse molto limitate e sono mantenute invariate le regole dell'indennità di accompagnamento³⁷.

2.4. L'assetto istituzionale e la dimensione territoriale

Un ulteriore aspetto critico dello stato sociale italiano è la complessità dell'assetto istituzionale, che coinvolge vari livelli di governo con modalità insufficientemente coordinate.

Le Regioni sono responsabili dell'organizzazione e della fornitura dei servizi sanitari. I Comuni svolgono funzioni amministrative ed erogano prestazioni socio-assistenziali per particolari situazioni di bisogno (prima infanzia, non autosufficienza, disabilità, disagio economico, forme di dipendenza). Lo Stato ha il compito di determinare e garantire il finanziamento sia dei livelli essenziali di assistenza (LEA) in ambito sanitario sia dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) in ambito socio-assistenziale. I LEA/LEP individuano

³⁶ Per una disamina, si vedano i contributi inclusi nel numero speciale su *Cash-for-care schemes in Europe* della rivista "Social Policy and Administration", 54(4), 2019.

³⁷ C. Gori, *Riforma dell'assistenza agli anziani: approvata e rinviata*, lavoce.info, 2024

lo standard che deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale nell'erogazione di servizi che riguardano la tutela dei diritti civili e sociali; essi dovrebbero assicurare parità di trattamento indipendentemente dal luogo di residenza, consentendo allo stesso tempo di calibrare l'erogazione dei servizi alle concrete esigenze di ciascuna comunità. Ciò richiede che i LEA/LEP siano definiti in modo appropriato, siano adeguatamente finanziati e siano applicati in modo coerente con i bisogni da soddisfare, condizioni non sempre rispettate nelle limitate esperienze sin qui avviate³⁸.

Questa complessità comporta una tensione tra le risorse finanziarie necessarie per garantire i livelli essenziali e i vincoli di bilancio delle Amministrazioni locali. In assenza di meccanismi perequativi adeguati, l'erogazione dei servizi è condizionata dalla disponibilità di risorse proprie. Le carenze di queste ultime nelle aree meno ricche del Paese, unitamente a una minore capacità amministrativa, fanno sì che l'intervento pubblico locale sia più debole proprio nelle aree che ne avrebbero maggiormente bisogno.

Queste forti differenze nella qualità e quantità dei servizi offerti sul territorio possono rappresentare un fattore che influenza alcune dinamiche demografiche e possono contribuire a spiegare perché il declino demografico sia più accentuato nel Mezzogiorno.

Nelle regioni meridionali alla riduzione della natalità si aggiunge un consistente deflusso di popolazione giovanile verso le regioni centro-settentrionali³⁹. Negli ultimi due decenni le migrazioni interne hanno ridotto la popolazione del Mezzogiorno di oltre 900.000 persone, per più del 70 per cento giovani fra i 15 e i 34 anni e per quasi un terzo laureate⁴⁰. Gli afflussi netti dall'estero non sono stati sufficienti a controbilanciare le migrazioni interne, segnalando come il Mezzogiorno sia una destinazione scarsamente attrattiva anche per gli stranieri.

Si prevede che tali tendenze si aggraveranno ulteriormente. Secondo lo scenario mediano dell'Istat nei prossimi venticinque anni la popolazione residente nel Mezzogiorno si ridurrà di un sesto (da 19,7 a 16,4 milioni di persone). Dalla seconda

³⁸ Per maggiori dettagli cfr. "Indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", Audizione del Capo del Servizio Struttura economica della Banca d'Italia, Roberto Torrisi, presso la Commissione affari regionali, 18 marzo 2025.

³⁹ G. Messina, *Declino demografico e divari nell'offerta di servizi pubblici nel Mezzogiorno: un circolo vizioso da disinnescare*, "Rivista economica del Mezzogiorno", 37(1), 2024, pp. 151-172.

⁴⁰ Cfr. Svimez, *L'economia e la società del Mezzogiorno. Cittadinanza, lavoro, imprese: l'inclusione fa crescere*, 2023.

metà del prossimo decennio, l'età media supererà per la prima volta quella delle regioni centro-settentrionali; il rapporto fra il numero degli ultrasessantacinquenni e quello dei bambini con meno di 14 anni crescerà in misura sostanziale, portandosi su livelli più alti di quasi un quinto rispetto al resto del Paese. Entro i prossimi venticinque anni, l'emigrazione netta verso le regioni centro-settentrionali sarà pari a quasi 1,1 milioni di residenti e determinerà oltre un terzo del calo della popolazione del Mezzogiorno.

I flussi migratori dal Sud al Nord del Paese sono guidati da molteplici motivazioni, economiche e non. Vi rientra la ricerca di migliori opportunità di studio e di lavoro, ma anche fattori ambientali quali l'offerta dei servizi pubblici locali.

Almeno fin dal classico saggio di Tiebout una consolidata letteratura economica conferma che la qualità delle politiche pubbliche locali influenza le scelte di mobilità delle persone. L'offerta di servizi pubblici ha un impatto diretto e significativo sulle scelte di residenza delle persone, in particolare per quanto attiene alla qualità delle scuole, alla funzionalità del sistema di trasporti, al grado di sicurezza del contesto urbano; la sensibilità delle scelte localizzative rispetto alle politiche pubbliche locali dipende inoltre da caratteristiche individuali quali l'età, il genere, la composizione del nucleo familiare, il livello di istruzione⁴¹.

* * *

Le questioni che ho discusso non sono nuove. Da tempo i demografi ci hanno avvisato di come la demografia del Paese si sta evolvendo e dei rischi che può generare per l'economia e la società. Il tratto più preoccupante nei prossimi anni è il forte ridimensionamento della popolazione in età da lavoro. Se non vi saranno cambiamenti significativi, questo ridimensionamento è destinato a riflettersi in una diminuzione del prodotto del Paese, rendendo più difficile mantenere il tenore di vita sin qui acquisito.

Molti andamenti demografici non possono più essere modificati in modo sostanziale, ma ciò non significa che traccino un destino inevitabile per l'economia. Le considerazioni precedenti suggeriscono che la riduzione della

⁴¹ C. Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditures*, "Journal of Political Economy", 64, 1956, pp. 416-424. Per alcuni esempi di studi successivi cfr. E.M. Gramlich e D.L. Rubinfeld, *Micro Estimates of Public Spending Demand Functions and Tests of the Tiebout and Median-Voter Hypotheses*, "Journal of Political Economy", 90(3), 1982, pp. 536-559; W.H. Hoyt e S.S. Rosenthal, *Household Location and Tiebout: Do Families Sort According to Preferences for Locational Amenities?*, "Journal of Urban Economics", 42, 1997, pp. 159-178; T.J. Nechyba e R.P. Strauss, *Community Choice and Local Public Services: A Discrete Choice Approach*, "Regional Science and Urban Economics", 28, 1998, pp. 51-73; M. Letdine e H.S. Shim, *Location Choice, Life Cycle and Amenities*, "Journal of Regional Science", 59, 2019, pp. 567-585.

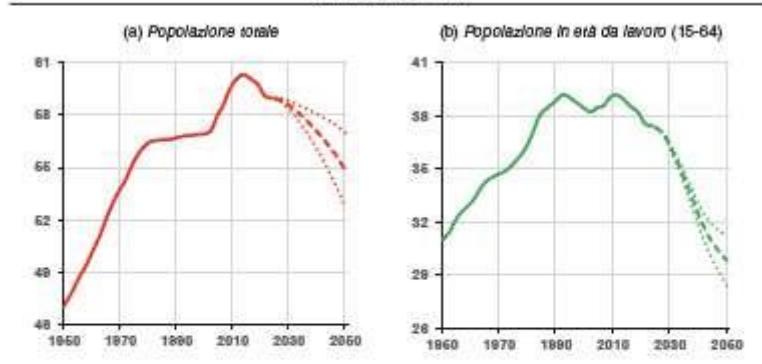
disponibilità di lavoro implicita nei trend demografici può essere contrastata in vari modi: aumentando la partecipazione al mercato del lavoro, soprattutto di donne e giovani, ancora molto bassa nel confronto internazionale; garantendo flussi migratori regolari e assicurando nel contempo che gli stranieri che sono e che arriveranno nel Paese possano integrarsi pienamente; facilitando la partecipazione al lavoro anche in età più avanzate, grazie alle migliori condizioni di salute; sfruttando le possibilità di crescita della produttività che offrono le nuove tecnologie. Politiche volte a conciliare lavoro e genitorialità, centrate più sull'offerta di servizi che sui trasferimenti monetari, possono aiutare ad avvicinare la fecondità a quella desiderata dalla maggior parte delle coppie. Al contempo, l'invecchiamento della popolazione crea nuove esigenze di cura e assistenza e richiede un ripensamento della spesa pubblica rivolta agli anziani non autosufficienti.

Pur mantenendo una politica di bilancio prudente, le politiche pubbliche possono svolgere un ruolo fondamentale. Non è mio compito proporre misure specifiche, al di là delle considerazioni generali sviluppate in precedenza, ma è importante che gli interventi nei vari campi siano tra loro coordinati, coerenti e stabili nel tempo.

FIGURE

Figura 1

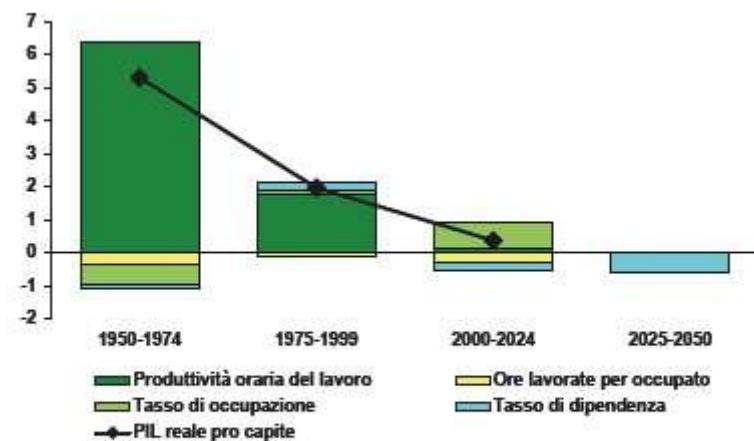
Dinamica della popolazione in Italia, 1950-2050
(milioni di persone)



Fonte: elaborazione su dati Istat.
Le linee tratteggiate e punteggiate indicano rispettivamente le proiezioni mediane e gli intervalli di confidenza al 90 per cento.

Figura 2

Contabilità della crescita del PIL reale pro capite in Italia, 1950-2050
(punti percentuali)

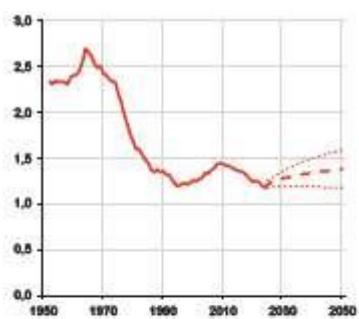


Fonte: elaborazione su dati Istat e altri fonti; cfr. A. Brandolini, op. cit.
Il grafico mostra le variazioni medi annui (approssimate con la differenza logaritmica) del PIL reale pro capite e la scomposizione nelle sue componenti; per ciascun periodo, la somma delle bare coincide con il valore indicato dalla linea.

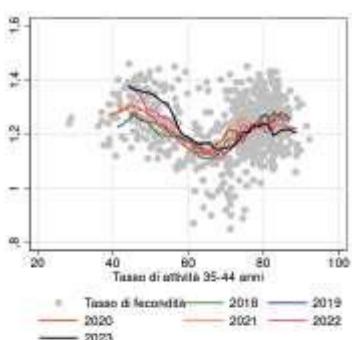
Figura 3

Numero di figli per donna e partecipazione femminile

(a) Numero di figli per donna (1)



(b) Relazione tra tasso di attività
e tasso di fecondità a livello provinciale (2)

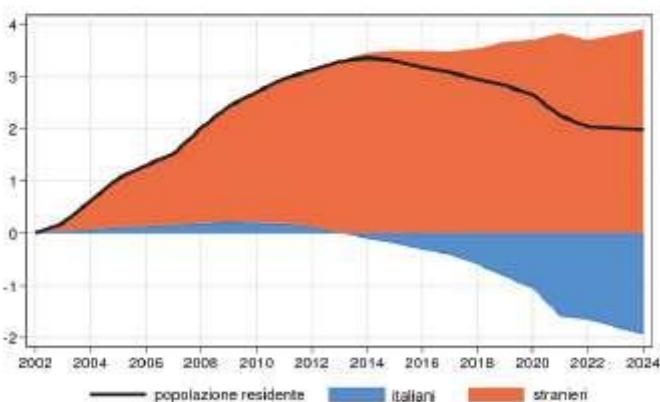


Fonte: elaborazione su dati Istat.

(1) La linea tratteggiata e punteggiata indicano rispettivamente la proiezione mediana e l'intervallo di confidenza al 90 per cento. – (2) Il tasso di attività è in valori percentuali.

Figura 4

Crescita della popolazione dal 2002 per cittadinanza
(milioni di persone)



Fonte: elaborazione su dati Istat.

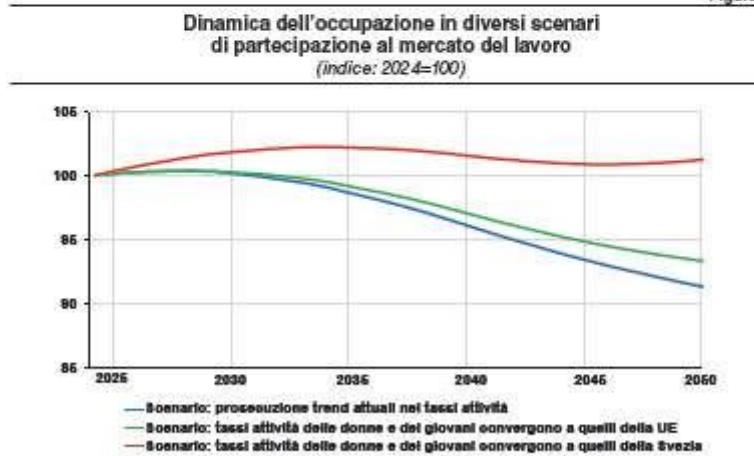
Figura 5



Fonte: elaborazione su dati Istat.

La definizione di saldo migratorio potrebbe parzialmente differire tra i periodi per il diverso trattamento degli aggiustamenti statistici e delle iscrizioni e cancellazioni di ufficio nei censimenti della popolazione e nel Censimento permanente della popolazione introdotto nel 2010.

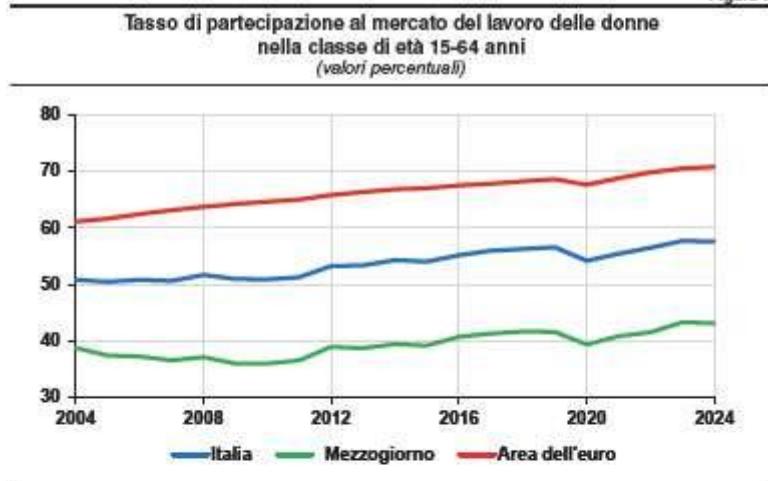
Figura 6



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

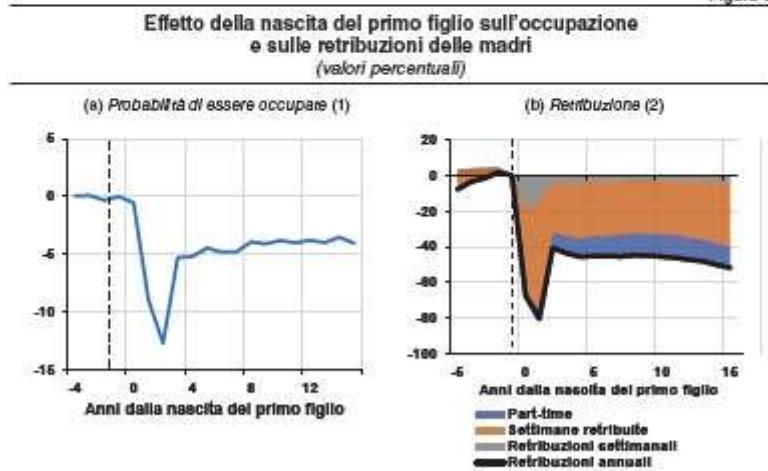
Scenario 1: il tasso di attività per classe di età e genere continua a crescere fino al 2050 con gli stessi tassi osservati tra il 2014 e il 2024; scenario 2: il tasso di attività delle donne e dei giovani 25-34 anni converge nel 2050 al livello osservato nel 2024 nella media della UE, mentre per le altre fasce di età prosegue il trend come da scenario 1; scenario 3: il tasso di attività delle donne e dei giovani 25-34 anni converge nel 2050 al livello osservato nel 2024 nella media della Svezia, mentre per le altre fasce di età prosegue il trend come da scenario 1. Si ipotizza che il tasso di disoccupazione converga dal 2040 al 6 per cento in media e che le ore lavorate totali sugli occupati 15-74 e la produttività del lavoro rimangano sui livelli osservati nel 2024.

Figura 7



Fonte: elaborazione su dati Istat ed Eurostat.

Figura 8



Fonte: M. De Philippis e S. Lo Bello, op. cit.; A. Casarico e S. Lattanzio, op. cit.
(1) Il grafico mostra la differenza tra le variazioni nello status di occupata delle madri e delle donne senza figli rispetto all'anno precedente la nascita del primo figlio. – (2) Il grafico mostra la differenza percentuale tra le retribuzioni annuali delle madri lavoratrici e quella delle donne senza figli (linea nera). Le aree colorate riportano la scomposizione del divario retributivo attribuibile a differenze nelle retribuzioni settimanali equivalenti a tempo pieno, nelle settimane retribuite e nel passaggio a contratti a tempo parziale. La linea verticale tratteggiata indica l'anno antecedente la nascita, rispetto al quale sono stimati gli effetti.

Figura 9

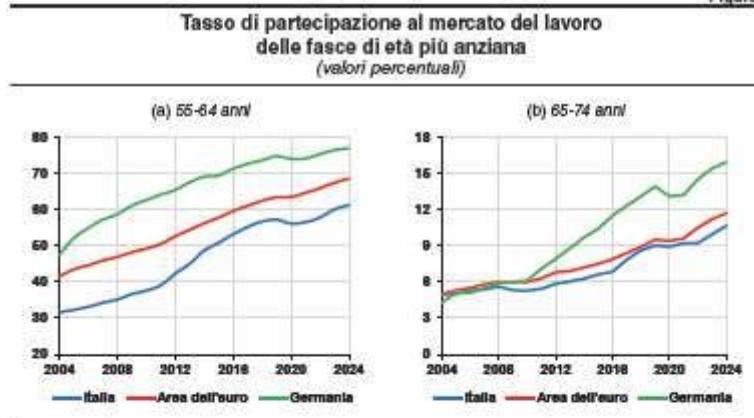


Figura 10

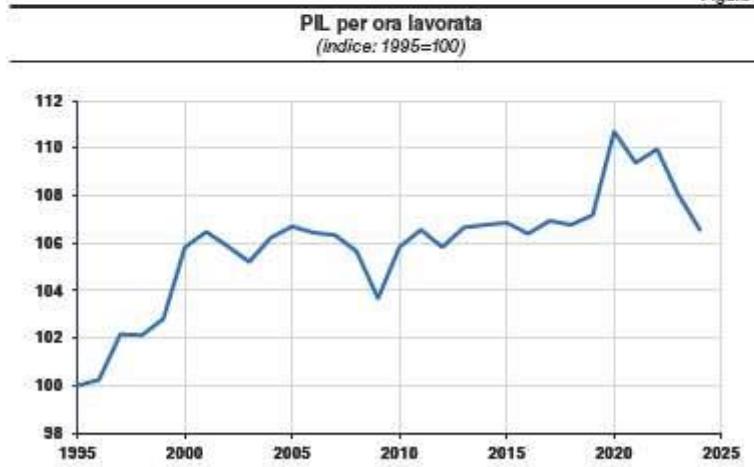
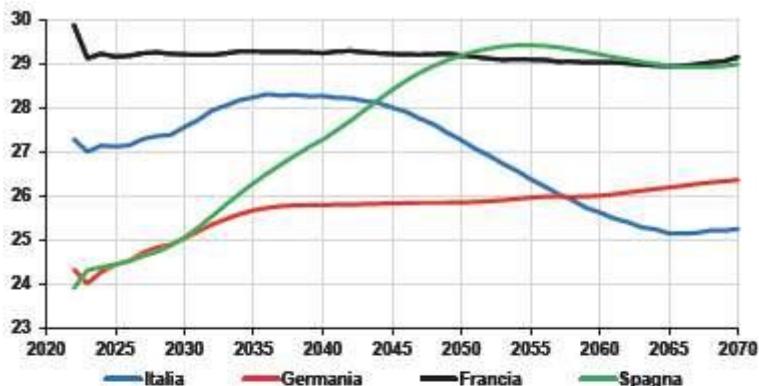


Figura 11

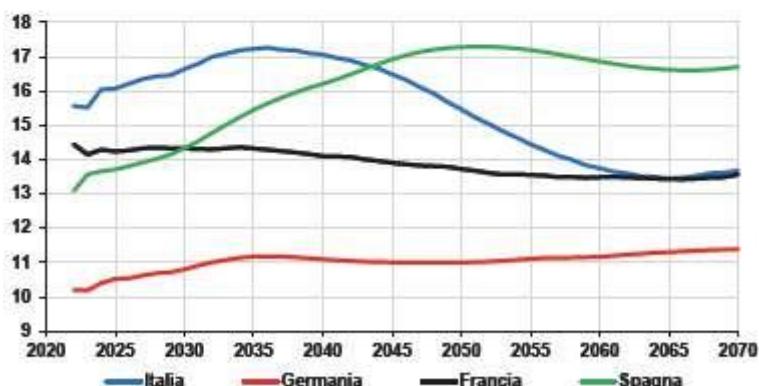
Spesa pubblica legata all'invecchiamento della popolazione
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazione su dati del 2024 Ageing Report, op. cit.

Figura 12

Spesa per pensioni
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazione su dati del 2024 Ageing Report, op. cit.