

XIX LEGISLATURA

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

Seduta n. 2 di Martedì 25 marzo 2025 Bozza non corretta

INDICE

Pubblicità dei lavori:

[Bonetti Elena](#), Presidente ... [2](#)

Audizione di Renato Brunetta, presidente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL):

[Bonetti Elena](#), Presidente ... [2](#)

Brunetta Renato , presidente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) ... [3](#)

[Bonetti Elena](#), Presidente ... [10](#)

Rosina Alessandro , consigliere esperto del CNEL ... [10](#)

[Bonetti Elena](#), Presidente ... [20](#)

Mallen Marcella , consigliere esperto del CNEL ... [20](#)

[Bonetti Elena](#), Presidente ... [24](#)

[Ricciardi Toni \(PD-IDP\)](#) ... [24](#)

Brunetta Renato , presidente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) ... [24](#)

[Ricciardi Toni \(PD-IDP\)](#) ... [24](#)

[Bonetti Elena](#), Presidente ... [26](#)

[Alifano Enrica \(M5S\)](#) ... [26](#)

[Bonetti Elena](#), Presidente ... [27](#)

[Porta Fabio \(PD-IDP\)](#) ... [27](#)

[Bonetti Elena](#), Presidente ... [29](#)

Brunetta Renato , presidente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) ... [29](#)

[Bonetti Elena](#), Presidente ... [32](#)

Brunetta Renato , presidente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) ... [32](#)

Mallen Marcella , consigliere esperto del CNEL ... [34](#)

Rosina Alessandro , consigliere esperto del CNEL ... [35](#)

[Bonetti Elena](#), Presidente ... [37](#)

Comunicazioni del presidente:

[Bonetti Elena](#), Presidente ... [38](#)

ALLEGATO: Memoria presentata dal presidente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro ... [39](#)

TESTO DEL RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE
ELENA BONETTI

La seduta comincia alle 13.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche tramite l'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 Renato Brunetta, presidente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del presidente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), professore Renato Brunetta, che ringrazio di cuore per la sua disponibilità a partecipare ai lavori della nostra Commissione e anche, se mi posso permettere, per essere il primo audito del nostro ciclo di audizioni: credo che la qualità e il livello dell'audizione renderanno ragione – ne sono certa – del valore di questo nostro inizio.

Il presidente Brunetta è accompagnato dal segretario generale, Massimiliano Monnanni, dal capo della Segreteria tecnica Francesco Titotto, dalla consigliera Alessandra Aureli e dai consiglieri esperti Marcella Mallen e Alessandro Rosina, che ringrazio per il contributo che daranno alla nostra audizione, e dal capo dell'Ufficio stampa Marco Benadusi.

Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro apre un ciclo iniziale di audizioni dei soggetti istituzionali più qualificati a fornire alla presente Commissione i principali elementi informativi necessari per lo svolgimento delle sue funzioni. Ricordo che, ai sensi della sua delibera istitutiva, questa Commissione ha il compito di indagare sui fenomeni connessi ai mutamenti e alla prospettiva demografica del Paese.

Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro ha, inoltre, presentato alla Commissione una memoria relativa ai contenuti della presente audizione, che è già stata trasmessa ai commissari e che sarà pubblicata, se il presidente Brunetta concorda, in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna. Il cartaceo è stato distribuito, comunque ne trovate qui alcune copie.

Do quindi la parola al professor Brunetta, ringraziandolo ancora una volta, per lo svolgimento della sua relazione.

RENATO BRUNETTA, *presidente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)*. Grazie, presidente Bonetti. Grazie, Elena. La chiamo Elena perché per me è un nome molto particolare, come molto particolari sono la nostra amicizia e il nostro rapporto.

Quando il presidente Bonetti mi ha chiesto di essere presente qui, oggi, in qualità di presidente del CNEL, con una memoria sul tema della demografia, ho dato subito una risposta positiva, anche perché la sua lettera – partirei proprio da questo – mi ha molto intrigato. Leggo: «La Commissione ha il compito di indagare sui fenomeni connessi ai mutamenti e alla prospettiva demografica del Paese, con particolare riferimento ai seguenti aspetti: lo spopolamento, l'invecchiamento medio della popolazione, la longevità e i conseguenti effetti economico-sociali, la composizione dei nuclei familiari, il contesto abitativo, lavorativo e culturale, la mobilità residenziale della popolazione, il mercato del lavoro, il tasso di occupazione e disoccupazione, le prospettive del welfare e della produttività economica, l'impatto dei cambiamenti demografici sui bilanci pubblici, i flussi migratori, la distribuzione dei servizi sociali e sanitari, la promozione della salute e la prevenzione delle malattie, le competenze e la formazione delle diverse fasce generazionali e nelle diverse aree del Paese».

Parafrasando Charles de Gaulle, ma senza sarcasmo, io direi che è un «vasto programma»; talmente vasto che è lo stesso programma che si è dato il CNEL in questa consiliatura. Talché, parlando con il professor Rosina e la consigliera Mallen – consiglieri di nomina presidenziale tra i massimi esperti, l'una del tema della sostenibilità, l'altro del tema della demografia a livello nazionale e internazionale –, ho detto: come non rispondere positivamente a una richiesta di questo genere, anche perché nella sua articolazione, nel suo vasto programma individua tutti i temi e tutti gli argomenti – forse ne ha saltato uno – dell'interconnessione della crisi. D'altronde,

stiamo parlando di una crisi, di una crisi demografica. Ebbene, tale crisi – questo è il primo pensiero che mi è venuto in termini di valore aggiunto – trova proprio la sua chiave solo e unicamente nella fragilità demografica. Quando un ricercatore si trova di fronte a un elenco di questo genere, normalmente dovrebbe fare una compressione semantica, ossia comprimere tutti questi fenomeni e cercare la chiave originaria della problematica evocata. Di solito si fa così. Se uno è fortunato o è bravo, la compressione semantica, il filtro cognitivo che mette dentro il complesso dei segnali che ha di fronte individua quel segnale o quei segnali, che sono una sorta di onde portanti che contengono tutti gli altri segnali. Pertanto, prima di tutto occorre trovare i segnali fondanti rispetto al complesso degli elementi di crisi.

Ben venga, quindi, questo elenco, questa nuvola di segnali – a questa elencazione si potrebbe aggiungere qualche altro elemento –, ma il percorso che abbiamo fatto insieme alla consigliera Mallen e al professor Rosina è stato quello di individuare l'origine di questo complesso di elementi di crisi, che è certamente la fragilità demografica. Tra l'altro, il fenomeno della fragilità demografica è presente in tutta Europa – ce lo spiegherà poi il professor Rosina –; tuttavia, in Italia è particolarmente grave. Essendo particolarmente grave nel nostro Paese, induce gli altri fenomeni a contorno in una maniera assolutamente preoccupante rispetto agli andamenti medi europei o internazionali.

Qui siamo sempre nel campo delle analisi; poi ascolteremo il professor Rosina per capire perché siamo arrivati a questo punto. Del resto, la demografia è una scienza esatta – contrariamente all'economia, magari è più vicina alla matematica – perché analizza fenomeni che sono già avvenuti, rispetto ai quali il cambiamento di andamento richiede una grande quantità di energia (energia politica, energia finanziaria, energia economica) e tempi enormi. Immaginate di voler cambiare la rotta di un transatlantico: ci vogliono spazi molto lunghi e una grande quantità di energia, perché il transatlantico ha una dimensione e una massa tali per cui il cambiamento di rotta, il cambiamento di derivata, il cambiamento di angolazione richiede tanta energia e tanto tempo. A meno che – su questo entrerà nel merito la consigliera Mallen – il *policy maker*, ovvero voi e noi, avendo anche il CNEL potere di iniziativa legislativa, non prenda decisioni molto forti e molto drastiche per cambiare gli andamenti.

All'elencazione distopica, «bonettiana» – chiamiamola così –, aggiungerei, per soprammercato, che se nascono pochi figli, se le coppie giovani feconde sono poche – non mi corregga più di tanto, professor Rosina, sul mio linguaggio atecnico –, nascono anche poche imprese. Infatti, le imprese continuano a morire, contrariamente agli umani, che invece registrano un prolungamento delle aspettative di vita. D'altronde, è noto che il tasso di natalità delle imprese è correlato alla demografia degli attivi. Per non parlare dello stock di imprese piccole e medie esistenti che, in carenza di generazioni giovanili, non trovano la prosecuzione e il ricambio. Quindi, esiste un problema di stock, che non ha il ricambio, essendo le piccole imprese a ricambio generazionale diretto all'interno del nucleo familiare, ed esiste un problema di mancanza di nuovi afflussi. Difatti, i maggiori nuovi afflussi nella creazione d'impresa vengono dagli immigrati. Dunque, siamo in una distopia piena.

Prima domanda: come siamo arrivati a questa situazione? A questa domanda risponderà poi il professor Rosina, con tutto quello che vorrà aggiungere. Seconda domanda: che fare? La risposta a questa domanda rientra nel vostro e nel nostro mestiere. A tal riguardo, quindi, aggiungo poche considerazioni, dato che avete a disposizione la sintesi, il rapporto, che vi vorrei descrivere, in quanto lo ritengo uno strumento utile.

Quanto al «che fare», finora dal punto di vista generazionale i *policy maker* si sono comportati in maniera miope ed egoista: hanno pensato semplicemente ai loro elettori. Ma hanno pensato agli elettori esistenti, non ai futuri elettori. A questo proposito, ho proposto una piccola variante alle valutazioni di impatto generazionale (VIG) su cui sta lavorando la consigliera Mallen. Se noi mettessimo un semaforo a tutti i commi della prossima legge di bilancio, quindi mettessimo il verde, il giallo e il rosso in ragione della pro o anti-generazionalità dei singoli commi, dei singoli articoli e delle singole leggi di bilancio, noi avremmo una marea di rossi. Ripeto, se noi mettessimo un semaforo – lo dico in maniera immaginifica – vedremmo che quasi tutti i commi e gli articoli delle leggi di bilancio, che stabiliscono il dare e l'avere, le entrate e le uscite, gli investimenti eccetera, dal punto di vista generazionale sono negativi. È ben facile capire, quindi, come in anni e anni, in decenni e decenni di leggi di bilancio – oggi sono senza semafori, non li

abbiamo ancora, ma speriamo di averli a breve, ossia avere una valutazione di impatto generazionale rispetto alle decisioni dei *policy maker* – si è generata una sommatoria di decisioni miopi ed egoistiche che non tenevano in nessun conto le nuove generazioni.

Pensate a tutto quello che è successo in termini pensionistici. Voi conoscete le regole pensionistiche: capitalizzazione e ripartizione. I nostri sistemi, dal dopoguerra ad oggi, sono tutti sistemi a ripartizione, vale a dire gli attivi di oggi pagano per gli attivi di ieri. La capitalizzazione non esiste. La capitalizzazione è il sistema che vige nelle assicurazioni private. Nelle assicurazioni pubbliche, soprattutto al fine di eliminare il pericolo dell'inflazione, ormai in tutto il mondo i sistemi sono strutturalmente a ripartizione. Non fatevi ingannare dalla capitalizzazione come sistema di calcolo, perché quella che abbiamo oggi è semplicemente una simulazione. La capitalizzazione, vale a dire prendere come *proxy* il reddito che si incrementa, corretto dal coefficiente di trasformazione legato all'aumento delle aspettative di vita – che comporta una correzione in corso d'opera, che fa stracciare le vesti a tutti, laddove invece è il portato matematico necessario per tenere il sistema in equilibrio –, è un sistema che si basa sugli attivi di oggi per pagare gli attivi di ieri, ma mette insieme due mondi che non possono più andare insieme. Infatti, se si fanno pagare i contributi pensionistici agli attivi di oggi, che sono figli delle tecnologie di oggi, della crescita di oggi e così via, per pagare gli attivi di ieri, hai un sistema che va in squilibrio.

Il sistema pensionistico è uno dei primi esempi di miopia, egoismo e distopia. Pensiamo ai dibattiti parlamentari – tutti, e io ne ho fatti diversi – sull'età di pensionamento, sulla flessibilità, sulle uscite, che si sono susseguiti senza capire la crisi di sistema. Per cui, tra l'altro, bisognerebbe anche ripensare se debbano essere proprio gli attivi a pagare i contributi e non qualche altro tipo di cespita, non il lavoro degli umani attivi. Dico una cosa anche qui: pensiamo alle macchine, pensiamo ai robot, cioè a tutti gli strumenti che producono un valore aggiunto e che possono essere messi a sistema per trovare nuovi equilibri.

Purtroppo, riflessioni su nuovi equilibri non ce ne sono state o ce ne sono state molto poche, perché sono prevalse la miopia, l'egoismo, il «giorno per giorno». Ne deriva che la fragilità demografica - e finisco - porta a una serie di squilibri sullo stock delle piccole e medie imprese (lo abbiamo visto), sulla sostenibilità dei sistemi di *welfare*; porta crisi non solo sul sistema di *welfare* pensionistico, ma anche di *welfare* sanitario, perché sempre più persone costano avendo bisogno di cure, tra l'altro avendo - altro punto - stili di vita che non si sono mai sincronizzati con questi andamenti. Abbiamo avuto un convegno di diabetologi al CNEL la settimana scorsa: metà dei problemi diabetologici per la popolazione italiana provengono non dal DNA o dalla biologia, ma dagli stili di vita, dai cattivi consumi alimentari. Se continuasse così, il sistema di *welfare* sanitario non sarebbe più sostenibile, costerebbe troppo, oppure i contributi che devono pagare i soliti attivi comporterebbero una distruzione del mercato del lavoro in contemporanea.

Ci troviamo, quindi, all'interno di un sistema esplosivo.

Vado subito alle ipotesi e lascio la parola ai miei colleghi, se la presidente lo consente. Due idee: «idea Mallen» e «idea Rosina».

La prima riguarda la valutazione di impatto generazionale come strumento. Bando alle chiacchiere, qua bisogna fare bene i conti dopo le analisi; del resto, di analisi si può anche morire: uno studia, studia, studia, dopodiché muore tranquillamente e non ha risolto assolutamente niente. A un certo punto, bisogna fermarsi nello studio e proporre soluzioni. Una prima ipotesi risolutiva è, per i *policy maker*, una valutazione di impatto generazionale: il *policy maker*, da cui dipende tutto il sistema, deve darsi questa regola, che vi spiegherà la consigliera Mallen.

L'altra ipotesi correlata a questa, in termini di sostenibilità, è quella del professor Rosina: fare un patto intergenerazionale, che finora non c'è stato. Finora ci sono stati il patto tra produttori, coevi, sincronici, il patto tra datori di lavoro e lavoratori, capitale e lavoro, cose storiche, ma un patto intergenerazionale, cioè tra attori di diverse generazioni, implicante una lungimiranza degli attori più longevi rispetto agli attori che ancora non ci sono e non votano, non c'è ancora. Però, ha ragione il professor Rosina, questa è una delle uniche risposte possibili.

Quanto al documento, guardatelo con attenzione, perché è una piccola summa del lavoro che abbiamo fatto, con le sintesi di tutti i rapporti, ma soprattutto con il QR Code per trovare i testi

originali, senza portarvi dietro un tomo ingombrante. Qui avete tutto il materiale istruttorio, per carità, con i mezzi semplici che ha il CNEL e che ha questo gruppo di ricercatori che abbiamo messo insieme; però potete trovare quasi tutte le istruttorie analitiche sui punti citati dalla vostra presidente (con cui concordare o non concordare), gli accenni, gli inizi dell'attività analitica, l'istruttoria, e trovate anche la tematica della valutazione di impatto generazionale e l'ipotesi di patto intergenerazionale. Questo è l'impianto che abbiamo voluto dare al lavoro del CNEL, che continua, perché noi produrremo disegni di legge di iniziativa CNEL su queste tematiche, produrremo patti sociali, questo sì, perché in fondo il concetto di «patto» è il *bypass* rispetto agli egoismi generazionali, il *bypass* temporale non solo tra corporazioni o tra portatori di interessi. Possono esserci patti sincronici tra portatori di interessi che quasi sempre si mettono d'accordo per - stavo per dire «fregare» - non tener conto di chi potrà venire nel futuro.

L'altro elemento, immediato, che qui si inserisce – questo è più un mio contributo, ma legato agli altri due – è quello dell'immigrazione. L'immigrazione è una risposta, certamente, ma è una risposta solo se è una immigrazione da domanda. La distinzione è conosciutissima: le immigrazioni da domanda sono quelle domandate dai Paesi di destinazione; le immigrazioni da offerta sono il prodotto della crisi o della disperazione dei Paesi di origine. Le immigrazioni da offerta fanno male ai Paesi di origine, ma fanno male anche ai Paesi di destinazione, perché sono immigrazioni caotiche, da disperazione, appunto. In questa logica del patto intergenerazionale e della valutazione d'impatto generazionale, un Paese saggio dovrebbe essere un Paese che programma immigrazioni da domanda, con tutti e due i corollari.

Io ho finito.

PRESIDENTE. Ringraziamo il presidente Brunetta.

Possiamo passare agli interventi del professor Rosina e poi della dottoressa Mallen.

Prego.

ALESSANDRO ROSINA, consigliere esperto del CNEL. Grazie. Ringrazio molto anch'io per questo invito a contribuire a una riflessione su un tema che sta diventando ed è riconosciuto come sempre più importante e rilevante e che, quindi, richiede un potenziamento della capacità di interpretazione dei cambiamenti in atto e di come agire sia sulle cause che sulle conseguenze.

Do un po' di coordinate - velocemente, perché penso siano acquisite - di lettura di questo cambiamento.

C'è una transizione demografica in atto che porta un aspetto positivo: la riduzione dei rischi di morte e il fatto di vivere più a lungo. Questo è un elemento desiderato, realizzato, positivo. C'è, però, un elemento ulteriormente positivo: questa transizione non solo ci ha portato da un'aspettativa di vita molto ridotta del passato a un'aspettativa di vita che supera gli 80 anni, ma è in incremento continuo. Non c'è un punto d'arrivo; semplicemente, ci sono nuove generazioni che vivono più a lungo continuamente rispetto alle generazioni precedenti, e questo porta anche la popolazione anziana ad aumentare continuamente, quindi a chiederci continuamente come gestire, rendere sostenibile questo vivere a lungo non solo come quantità di anni in più, ma anche come qualità della vita in più, e questo richiede investimenti adeguati.

L'altro aspetto della transizione demografica è che, in combinazione con questa riduzione dei rischi di morte, si riduce anche il numero medio di figli per donna che, dagli alti livelli del passato, doveva, in teoria, stabilizzarsi attorno a livello di due. Quando la mortalità è bassa, due figli che nascono arrivano in media a sostituire i due genitori, quindi il ricambio generazionale dal punto di vista quantitativo tiene.

Cosa è successo? In realtà, tutti i Paesi che vanno verso la fine della transizione demografica, anziché stabilizzarsi attorno a due figli per donna, sono scivolti sotto. Questo produce squilibri perché vuol dire che le nuove generazioni via via vivono più a lungo rispetto a quelle precedenti, ma sono anche di meno rispetto a quelle precedenti. Quindi, lo squilibrio nel rapporto tra la generazione più anziana e i più giovani va continuamente ad autoalimentarsi e ad accentuarsi.

L'Italia, all'interno di questo un grande processo, come si colloca? Ovviamente la transizione demografica inizia in Europa e si sta realizzando progressivamente in tutto il mondo. Il fatto che si realizzi in maniera differenziata, con tempi diversi, fa sì che l'Europa adesso si trovi con una popolazione che diminuisce e una carenza di giovani, mentre altre aree del mondo, che sono al

centro della transizione demografica (come l'Africa) si trovano con una crescita della popolazione, con tanti giovani, dunque anche con la necessità di gestire flussi migratori che in qualche modo devono trovare sintesi rispetto a questi cambiamenti differenziati.

L'Italia come si colloca, quindi? Non è stato il primo Paese a scendere sotto i due figli per donna, lo ha fatto più tardi rispetto agli altri Paesi dell'Europa occidentale. È scesa sotto i due figli per donna alla fine degli anni Settanta, ma quando è scesa è precipitata e già nel 1984 era sotto 1,5 figli in media per donna (per coppia, ovviamente; dico «donna» perché è tecnicamente più facile calcolare l'indicatore in questo modo). L'Italia, quindi, è il Paese che da più lungo tempo si trova con una fecondità molto bassa: non sotto due, sotto 1,5. Da oltre quarant'anni, perché siamo scesi nel 1984 sotto questo livello, non siamo più risaliti al di sopra di 1,5.

Quali implicazioni ha tutto questo? In primo luogo, siamo diventati anche il primo Paese al mondo in cui gli *under-15* sono diventati meno degli *over-65*, e questo è già il primo segnale delle implicazioni delle dinamiche demografiche e delle dinamiche della natalità sugli squilibri prodotti nella struttura per età della popolazione: un Paese con più nonni rispetto ai nipoti, se vogliamo dirla in maniera un po' più colorata. In merito al fatto che gli *under-15* a metà degli anni Novanta sono scesi sotto gli *over-65*, provate a pensare dagli anni Novanta in poi a mantenere una fecondità su livelli bassi che cosa succede: gli *under-15* diventano ventenni, venticinquenni, trentenni, e vanno via via ad erodere progressivamente le coorti che entrano in età attiva, in età riproduttiva, cosa che sta succedendo adesso, mentre la popolazione anziana continua ad aumentare per due motivi: perché nell'età anziana ci sono generazioni nate quando la fecondità era sopra i due figli per donna e, in più, sono le generazioni dei *baby boom*, quindi demograficamente particolarmente consistenti. Un cambiamento, perciò, che va a produrre una crescita della popolazione anziana che va a stabilizzarsi e a crescere su livelli più elevati.

Inoltre, le dinamiche più recenti della natalità sono state ulteriormente peggiorative. Se guardiamo gli ultimi dieci anni, il numero medio di figli per donna, anziché risalire sopra 1,5, a un certo punto ha iniziato a diminuire progressivamente. L'ultimo dato che l'ISTAT ha fornito è di 1,2 figli per donna. Questo ha portato al fatto che le nascite sono arrivate a toccare i livelli più bassi di sempre (dieci anni fa) perché la fecondità continua a essere bassa, molto bassa, e perché vanno a erodersi le persone in età da avere figli. Questo combinato disposto - abbiamo sempre meno potenziali genitori con una fecondità che rimane molto bassa - via via porta le nascite ad avvitarsi progressivamente e continuamente verso il basso. Da dieci anni ogni nuovo anno abbiamo battuto il record negativo di sempre dell'anno precedente.

Io ho fatto una simulazione, per puro divertimento: se noi interpoliamo con una retta, semplicemente, in maniera lineare, l'andamento delle nascite degli ultimi dieci anni, che sono andate via via a ridursi, questa retta va a zero nel 2051. Ovviamente non andremo a zero nel 2051, ma questo vi fa capire che il ritmo di diminuzione delle nascite che c'è stato negli ultimi dieci anni è compatibile con l'idea di avere già la data che ci dice quando arriveremo a nascite zero. Questo già dovrebbe quantomeno non solo preoccuparci, ma anche sollecitarci ad agire in maniera adeguata.

Ci sono alcuni aspetti da considerare sulle dinamiche demografiche.

La popolazione diminuisce dal basso, quindi diminuisce per la denatalità, che poi va a produrre un processo di degiovamento, cioè di riduzione della popolazione giovane; processo che ha bisogno di un neologismo, perché il fatto di essere nella condizione dei giovani di nuove generazioni che via via si riducono progressivamente rispetto alle generazioni precedenti, e cioè di non essere più nella condizione di abbondanza di giovani come è sempre stato in passato, ma anzi vedere ridurli progressivamente, è una cosa così nuova che mancava un termine per poterla indicare.

Dal 2014 la popolazione si riduce, ma non in maniera omogenea. Si riduce secondo tre assi. Il primo asse è quello giovani-anziani. Gli anziani aumentano e i giovani diminuiscono. Non solo, i giovani diminuiscono di più rispetto a quanto gli anziani aumentano e questo quindi produce squilibri e dinamiche di diminuzione della popolazione. Inoltre, la popolazione diminuisce di più nel Sud rispetto al Nord del Paese indebolendo quindi i territori più fragili e diminuisce di più nelle aree interne rispetto ai grandi centri del Paese. Ci sono Nord e grandi centri che cercano di tenere, sostanzialmente, e Sud e aree interne che anticipano quella che potrebbe essere la prospettiva del Paese se non si inverte la tendenza e se non si mettono in campo misure

adeguate.

Un punto importante è che rispetto a questi tre assi il più importante è il primo, perché gli altri squilibri (Nord-Sud, aree interne e centri) derivano dagli scompensi della carenza di giovani che, per la denatalità o perché se ne vanno, rendono ancora più fragili quei territori. Soprattutto lo squilibrio nel rapporto tra generazioni, dove è più accentuato, rende le dinamiche demografiche particolarmente svantaggiose, che vanno poi a interagire con altre fragilità. L'elemento su cui agire è dunque intervenire su questo rapporto che diventa sempre più squilibrato.

Come si fa a intervenire su questo rapporto sempre più squilibrato? Gli anziani devono poter vivere bene e a lungo. Dobbiamo fare in modo che la condizione dei giovani in qualche modo si rafforzi. Ed è questo che ci distingue dagli altri Paesi europei. Se noi ci confrontiamo con altri Paesi (tipo Francia, Svezia e Germania), la differenza non è il fatto che noi abbiamo più anziani, cioè che noi viviamo più a lungo: la longevità è la stessa; la sfida di trasformare la longevità in qualità della vita è la stessa; la necessità di investire per rendere solido il sistema previdenziale, per cura, assistenza sanitaria eccetera, riguarda trasversalmente tutte le economie mature avanzate. Quello che ci distingue è il fatto che noi abbiamo una quota di giovani che maggiormente si è ridotta e si va riducendo perché la natalità rimane molto più bassa e perché molti giovani poi lasciano il Paese o si spostano da Sud verso il Nord e dalle aree interne verso i grandi centri (e questo va ad accettuare anche gli squilibri interni).

La chiave è un po' questa. Questo poi porta alla importanza di mettere al centro il patto generazionale. C'è un degiovamento quantitativo (quindi la riduzione quantitativa dei giovani), a cui bisogna rispondere con un potenziamento qualitativo. Perché il potenziamento qualitativo delle nuove generazioni è la chiave? Potenziamento qualitativo vuol dire che se io formo meglio i giovani, do loro competenze adeguate, li aiuto a inserirsi bene nel mondo del lavoro, è vero che abbiamo meno giovani, ma abbiamo anche molti margini, molte leve per potenziare il loro ingresso nel mondo del lavoro. Dato che noi abbiamo tassi di occupazione giovanile tra i più bassi, convergere verso i livelli medi europei o degli altri Paesi vuol dire comunque avere un esercito di riserva che si può mettere in campo e che quindi compensa la popolazione in età lavorativa, ovviamente giovani uomini e giovani donne. Potenziare qualitativamente i percorsi formativi e professionali dei giovani è già una risposta agli squilibri demografici e all'indebolimento della forza lavoro.

Non solo, questo potenziamento qualitativo ha ricadute anche quantitative, perché se io metto i giovani nelle condizioni di essere ben formati e beni inseriti nel mondo del lavoro, in combinazione con politiche abitative e politiche familiari, meglio saranno messi nella condizione di diventare autonomi dalla famiglia d'origine, anziché essere a carico, di formare una famiglia, di avere figli; decideranno di rimanere in Italia e saremo attrattivi anche rispetto a giovani qualificati che possiamo attrarre. Questa è sostanzialmente la leva.

Serve pertanto una visione sistemica delle politiche in risposta agli squilibri demografici che quindi metta assieme politiche sulla formazione, valorizzazione del capitale umano, politiche familiari sulla natalità, politiche abitative, politiche di conciliazione, gestione dei flussi migratori. D'altro canto, all'interno di questa visione ampia, sistemica e integrata, il punto di partenza, la leva riequilibratrice sostanzialmente è quella che parte dal ruolo delle nuove generazioni, perché la stessa lunga vita di qualità ha basi deboli se non si rafforza il contributo qualificato e responsabile delle nuove generazioni. Vuol dire infatti che possono entrare nel mondo del lavoro, possono pagare i contributi e possono quindi anche pensare che avranno una pensione, anziché rassegnarsi a non averla. Poi, entrando in maniera più solida nel mondo del lavoro, danno maggiore garanzia di sostenibilità al sistema sociale e al sistema di welfare. La migliore politica per la popolazione anziana è quella di investire sulle nuove generazioni, perché è solo da lì che il sistema può reggere e la qualità della vita anche in età anziana può trovare un investimento adeguato.

Tutto questo porta all'idea di questo patto generazionale, quindi di prendere anche consapevolezza che il contesto su cui era basato l'implicito patto generazionale, che fin qua è stato dato per scontato e acquisito, è in forte mutamento, è messo a rischio e richiede, pertanto, una volontà reciproca di ridefinirlo affinché le nuove generazioni si sentano parte attiva di un Paese che con loro fa un patto, rispetto al quale la possibilità di crescita, di sostenibilità del Paese stesso è legata all'impegno che i giovani mettono nella possibilità di riconoscersi in un

«progetto Paese» che li veda protagonisti. Questo ha bisogno di qualcosa che esplicitamente gli arrivi come messaggio e li coinvolga.

Gli elementi del patto generazionale in parte sono stati già detti. Il sistema pensionistico è uno degli elementi centrali del patto generazionale, perché lì c'è un patto che si basa sul fatto che io lavoro e pago le tasse e i contributi che servono per le pensioni di chi adesso è in pensione, purché quando io andrò in pensione ci siano condizioni adeguate perché la mia pensione possa averla. Questo viene messo in crisi ed è come se dicesse implicitamente ai giovani che li stiamo un po' prendendo in giro: «Oggi il sistema funziona, ma quando voi andrete in pensione quello che avrete pagato per i contributi, che è servito per chi era in pensione all'epoca, è un dato di fatto; non è detto che reggerà quando andrete in pensione voi». Questa cosa va affrontata, va chiarita, va costruita con un processo di Paese che garantisce che questa possibilità ci sia.

Lo stesso riguarda il debito pubblico. Anche su questo è importante che sia chiarita l'idea che il debito non debba essere semplicemente riversato sulle nuove generazioni, consentendo di garantire chi c'è oggi e di creare debito su chi verrà dopo. Nell'ottica di questo patto c'è un impegno a ridurre il debito pubblico o anche a utilizzarlo – quando si decide di utilizzarlo – in senso positivo, investendo su quello che serve alle nuove generazioni per potenziare la capacità di essere produttivi nel mondo del lavoro e quindi aumentare la ricchezza e diminuire il peso del debito stesso. È l'unico modo per poter uscire da questo carico eccessivo che viene posto su di loro.

C'è il cambiamento quantitativo nel rapporto tra generazioni, che vuol dire tanti anziani che assorbono risorse e pochi giovani. Dobbiamo pensare a come rispondere a questo cambiamento nei rapporti di forza tra generazioni, quindi garantire risorse che siano effettivamente equilibrate e che non vengano semplicemente spostate automaticamente sulla popolazione che cresce e tolte dalla popolazione più fragile, che poi penalizza la possibilità che questa sia parte attiva invece di un processo di sostenibilità che la vede pienamente coinvolta, anche tenendo presente che il patto generazionale che ha funzionato nel passato era un patto che vedeva un'abbondante presenza di giovani e una quota ridotta di anziani. Se cambia strutturalmente questa relazione quantitativa, cosa garantisce che le risorse poi vengano effettivamente non solo assorbite dalla popolazione anziana, ma anche che continuino a essere utilizzate per investire sulle politiche attive del lavoro, sulla formazione, su ricerca, sviluppo e innovazione? Anche perché la possibilità per i giovani di vedere il loro capitale umano adeguatamente valorizzato dipende molto anche dalle grandi sfide che oggi ci sono rispetto alla transizione verde, alla transizione digitale, quindi a competenze avanzate, all'investimento su ambiti e settori in cui i giovani maggiormente possono produrre e allargare il mercato e diventare protagonisti di una crescita e di uno sviluppo in coerenza con le sfide del proprio tempo.

Come ultima cosa c'è l'aspetto, in questo patto generazionale, dell'elettorato che cambia. Le grandi democrazie del passato sono nate di nuovo con abbondante presenza di giovani, quindi il loro peso nelle decisioni di oggi rispetto alle implicazioni che avrebbero avuto domani era un peso che dava loro responsabilità, mentre oggi il cambiamento di questo rapporto tra generazioni rischia di indebolire l'idea di poter contare. C'è l'idea che il tuo peso elettorale come nuova generazione si riduca progressivamente e che quindi la tua possibilità di contare si riduca. Questo, in combinazione con le difficoltà che i giovani già trovano – nella formazione, nel mondo del lavoro, nei salari, nell'occupazione, nelle politiche che si rivolgono a loro, che sono più carenti rispetto a quelle dei coetanei degli altri Paesi europei –, in combinazione con una carenza e una caduta del loro peso elettorale, rischia di dare un senso di sfiducia, di impotenza, di cose su cui non si può agire, non si può intervenire, che non si possono cambiare.

Invece, il messaggio è che questo Paese vuole cambiare, vuole ripartire da una idea di Paese, appunto, da costruire assieme, che quindi vada ad affrontare questi punti di cui abbiamo parlato e che rimetta le basi di un patto condiviso e riconosciuto. Questo come si fa? Vado a chiudere perché ho preso troppo tempo: trovate comunque scritto come pensiamo di fare. Ovviamente, si può fare solo partendo dai giovani stessi.

L'idea del CNEL è di costruire per la prima volta (perché non c'è mai stata) una mappatura delle realtà associative giovanili su tutto il territorio – partendo da quelle già rappresentate dai corpi intermedi del CNEL, quelle che fanno già parte del Consiglio nazionale giovani, quelle

organizzate attorno ad ASViS, ma non solo –, quindi mappare quali sono le realtà associative dei giovani, che cosa fanno e, rispetto a cosa fanno, su questi temi, che cosa dicono, che cosa producono, che riflessioni stanno facendo, quali proposte stanno portando avanti. Costruire, quindi, un documento che, oltre a mappare, metta assieme, organizza e razionalizzi i contenuti di quello che i giovani propongono rispetto a queste sfide che li riguardano e, poi, costruire dei gruppi di lavoro affinché, per ciascuno di questi punti – e questa è la seconda fase –, si affianchino a degli esperti su ciascun tema in maniera che i giovani stessi – con le loro proposte, le loro idee, le loro sensibilità, il loro desiderio di cambiare e il come – vengono affiancati da chi può aiutarli a capire che cosa si può fare e che cosa no, come farlo nel modo migliore e quali strade questo Paese può effettivamente praticare per poter dare risposte a queste questioni e, infine, costruire degli indicatori che vadano a monitorare, anno dopo anno, se si sta andando nella direzione giusta o no e ragionare assieme su come riaggiustare il tiro o no in funzione di un percorso comune tra sistema Paese e giovani stessi.

Mi fermo qui.

PRESIDENTE. Grazie.

Do la parola alla dottessa Mallen.

MARCELLA MALLEN, consigliere esperto del CNEL. Grazie. Buongiorno a tutte e a tutti. Anche per me è un vivo piacere partecipare a questa audizione.

Dopo l'inquadramento e la visione politica tratteggiata dal presidente Brunetta e l'analisi tecnico-scientifica fatta dal professor Rosina, mi ricollego alla seconda parte del suo intervento, quello sulla visione di sviluppo. È una parte che mi piace chiamare di speranza attiva, cosa possiamo fare per trasformare questa situazione angosciante in cui siamo immersi, superare quello che il presidente Brunetta ha evocato, di presentismo miope, questo fatto di concentrarsi solo sul presente e non sulle conseguenze future, alla ricerca di nuovi equilibri.

Tra le nostre linee di azione e di sviluppo c'è anche questa idea di valorizzare la valutazione d'impatto generazionale (VIG) quale strumento per garantire equità tra le generazioni, in linea con i principi di sostenibilità e di inclusività, con la riforma recente del 2022 della Costituzione – che ha introdotto, con la modifica dell'articolo 9, la tutela dell'ambiente e della biodiversità e degli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni – e in attuazione di quella misura comunitaria, lascito dell'Anno per la gioventù europeo del 2022, della Youth Check.

La VIG nasce dall'esigenza di contrastare questi divari generazionali, tra le generazioni attuali e le generazioni precedenti, attraverso scelte di *policy* che tengano conto dei bisogni e del benessere delle giovani generazioni, attuali e future.

L'importanza di questo strumento è confermata, tra l'altro, da un disegno di legge recante misure per la semplificazione normativa, presentato in Senato a luglio del 2024, che ha previsto un'analisi preventiva dei provvedimenti del Governo in relazione agli effetti – in particolar modo a quelli con costi più rilevanti da un punto di vista sociale e ambientale, anche di lungo periodo – ricadenti sulle giovani generazioni. Tra l'altro, con l'introduzione della VIG e con questo disegno di legge il Governo vuole elevare a rango legislativo le linee guida redatte in precedenza, nel 2022, dal Comitato per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche (COVIGE), con le quali erano già stati definiti criteri e indicatori utili per la valutazione dell'impatto delle misure sui giovani tra i 15 e i 34 anni. Questi criteri non avevano carattere vincolante, ma suggerivano semplicemente buone pratiche per le amministrazioni centrali e locali, con l'obiettivo di promuovere una nuova cultura – purtroppo ancora assente – della valutazione dell'impatto generazionale nelle decisioni pubbliche.

Interessanti abbiamo trovato le sperimentazioni effettuate già sul campo rispetto all'applicazione della VIG. Mi riferisco a quella del comune di Parma, città che è stata designata come Città europea dei giovani 2027, grazie proprio a una candidatura focalizzata sulla VIG. Parma ha ufficialmente integrato questa sperimentazione nel proprio DUP (il Documento unico di programmazione), rendendola vincolante per tutti i provvedimenti comunali, che quindi richiedono la bollinatura per essere pubblicati. Bologna ha seguito questo esempio di Parma e poi anche altre municipalità, altri comuni, hanno seguito questo esempio, al punto che l'ANCI, recentemente, ha adottato delle linee guide per renderle disponibili a tutti i comuni.

Anche il CNEL, raccogliendo lo stimolo, da una parte del Governo e, dall'altra, di questi comuni, ha inteso inserire questa innovazione importante della VIG nell'ambito dell'esercizio della propria attività di iniziativa legislativa. L'Assemblea, in una seduta del 18 dicembre 2024, ha approvato una proposta, un disegno di legge sui livelli e la qualità dei servizi pubblici erogati dalle amministrazioni centrali e locali, che prevede che nelle attività di verifica e di monitoraggio sulla qualità dei servizi venga inserita anche la valutazione dell'impatto generazionale, in particolare con riferimento ad alcuni criteri quali l'accesso dei giovani ai servizi pubblici, la equa distribuzione dei benefici e dei costi dei servizi tra le generazioni e la coerenza con gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

Naturalmente, la strada da percorrere è ancora lunga. Occorre implementare efficacemente questa valutazione di impatto generazionale, individuando e identificando degli indicatori chiave di impatto delle politiche pubbliche – è già stato detto prima nei precedenti interventi – sulla sostenibilità dei sistemi previdenziali e del welfare per valutare il rapporto tra popolazione attiva e pensionati e l'equilibrio della spesa sociale; sul mercato del lavoro, per esempio, per analizzare se la carenza di giovani lavoratori possa portare a una maggiore richiesta di manodopera straniera, oppure a un innalzamento dell'età pensionabile; sulla distribuzione della ricchezza e dei consumi tra le generazioni, per valutare la disparità che esiste tra generazioni in termini di reddito, di ricchezza accumulata, di accesso alle risorse (pensiamo alla difficoltà che hanno i giovani, per esempio, ad acquistare una casa o a investire nel proprio futuro); sul sostegno alla natalità e alla famiglia e sui flussi migratori.

Abbiamo predisposto – lo vedrete nel documento – una memoria dal titolo *Dalla migrazione da offerta alla migrazione da domanda*, perché pensiamo che l'immigrazione, se ben pianificata, possa veramente essere una risorsa per riequilibrare la popolazione attiva.

Vado a chiudere perché già tanto è stato detto. Per navigare con successo in questo scenario distopico – come diceva prima il presidente Brunetta – demografico, veramente occorrono bussole affidabili e visioni molto ampie e sistemiche, che tengano insieme tutte le interconnessioni e le interdipendenze tra prospettive generazionali di genere, territoriali e sociali e, anche, che tengano conto del ruolo chiave che può svolgere l'immigrazione. Servono modelli previsionali che permettano di anticipare come questi indicatori chiave di impatto delle politiche sulle giovani generazioni evolveranno nei prossimi venti o trent'anni. Poi, serve anche – crediamo – un confronto; un confronto con le esperienze di altri Paesi europei che hanno già cominciato a fare qualcosa più di noi. Bisogna capire quali sono le strategie che finora hanno dimostrato la loro efficacia, come la Francia e la Svezia che sostengono meglio di noi la natalità o, ancora, come la Germania e i Paesi Bassi che hanno sviluppato sistemi di formazione all'avanguardia. Dobbiamo guardare a queste esperienze e a questi Paesi per alimentare una speranza attiva che un cambiamento sia possibile.

Grazie.

PRESIDENTE. Grazie di cuore per questa audizione davvero ampia e approfondita, non scontata, che sicuramente rappresenterà un punto di partenza importante del lavoro di questa Commissione.

Do la parola ai colleghi che intendono intervenire per formulare quesiti, osservazioni o richieste di chiarimenti.

Prego, onorevole Ricciardi.

TONI RICCIARDI. Grazie, presidente. Grazie al CNEL, grazie a voi per quello che ci avete detto.

Sembra quasi un paradosso, professor Brunetta. Noi siamo un Paese, forse uno dei pochi, che ha in Costituzione, all'articolo 35, la libertà di emigrare. Abbiamo biblioteche e librerie intere di gente che ha narrato a questo Paese per due secoli quanto fosse bello e necessario emigrare. E poi oggi ci troviamo dinanzi a questo impatto, un'età media di 47-48 anni. Io condivido molto quello che lei ha detto. La demografia è una scienza inesatta o forse più esatta dell'economia e inesatta quanto la medicina, solo che se parli di medicina, e la medicina è la demografia, fa fatica ad essere adeguatamente citata e tirata in ballo.

RENATO BRUNETTA, *presidente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)*.
Dopo il Covid non ne sarei così convinto.

TONI RICCIARDI. Condivido molto la questione dell'impatto, della valutazione, del bollino, come lo chiama lei. Anzi, magari fosse possibile. Però, ho un po' di domande da porvi, perché mi convince anche molto il fatto che il lavoro del CNEL si trasformi in proposta di iniziativa legislativa; finalmente, aggiungo.

In primo luogo, mi chiedo che cosa pensate di quello che è stato fatto alla misura degli impatriati. Avevamo cifre e numeri di gente che rientrava, 2 miliardi di introito fiscale non previsto. È stata pressoché affossata. Possiamo sperare nel CNEL?

In secondo luogo, lei che ha avuto un ruolo fondamentale nella pubblica amministrazione sa che noi siamo uno dei pochi Paesi dove un dottorato di ricerca praticamente non serve a nulla se non a fare il professore universitario. Possiamo immaginare di spingere affinché il PhD diventi abilitante professionalmente e crei delle corsie preferenziali nella pubblica amministrazione? Chi ha un dottorato di ricerca, preso anche all'estero, sa che deve concorrere schiacciato di livello sia salariale, stipendiale che di carriera. I più bravi difficilmente entrano nella pubblica amministrazione.

Ultimo punto, io credo che noi abbiamo una grande difficoltà strutturale – e non parlo del salario minimo – che sono i salari. Esattamente per quello che voi ci avete spiegato sulle pensioni, il problema oggi non è solo il patto generazionale di garantire – come diceva il professor Rosina – che non li stiamo prendendo in giro. Il problema è che quando tu hai un sistema contributivo, se i salari sono bassi oggi, le pensioni saranno ancora più basse domani. Allora, io credo che noi dovremmo dare un'immissione violenta di salari generazionali, perché poi il vero *gap* è quello. Noi viviamo un'anomalia sulla quale probabilmente dovremmo intervenire. Io sto seguendo i lavori che voi state facendo e plaudo nuovamente – e sono molto serio in quello che dico – per tutto il lavoro che state facendo, di costruzione di rete rispetto al tema; però noi abbiamo una difficoltà. Quando la Francia, la Svizzera, la Germania avevano problemi demografici – perché i problemi demografici li hanno avuti tutti, in passato –, hanno attinto a piene mani a quel grande serbatoio che erano gli italiani e le italiane, perché potevano offrire loro un differenziale salariale che li attirava al punto tale da poter garantire e invertire la rotta. Noi, purtroppo, non siamo in grado di attrarre. Il problema non è la migrazione della domanda: di domanda ce n'è aiosa, almeno mezzo milione l'anno di richieste. Il problema è che noi riusciamo a essere attrattivi fino a dodici, ventiquattro o trentasei mesi. Il cittadino rumeno o albanese che arriva qui – cito le immigrazioni più facili, meno complicate – una volta acquisito il sistema, se ne va in Germania, se ne va in Svizzera, se ne va da un'altra parte, perché il differenziale salariale resta sempre l'appiglio.

Da questo punto di vista, secondo me, ci vorrebbe una ridefinizione – per davvero – del sistema pensionistico, non so se per introdurre il sistema a pilastri, come esiste in altri Paesi. Se noi non andiamo verso questa direzione, rischiamo, purtroppo, che il professor Rosina abbia ragione, o più che ragione, quando dice che nel 2051 metteremo un punto.

Grazie.

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Ricciardi.

Raccogliamo gli altri interventi. Ha chiesto di intervenire l'onorevole Alifano, cui do la parola.

ENRICA ALIFANO. Grazie. Ringrazio tutti i presenti e gli audit.

Mi ricollego a quello che è stato detto dal collega Ricciardi, che mi ha anche in parte rubato il quesito. Certamente è da indagare quanto le dinamiche demografiche siano legate alle dinamiche salariali: sicuramente è stato fatto da voi uno studio per indagare perché il tasso di fecondità è così basso, se dunque ciò è da ricollegarsi al tasso di occupazione ovvero ci sono anche altre motivazioni che portano poi a un tale tasso, come gli stili di vita o anche le convinzioni etiche e religiose (potrebbe esserci anche quest'altra motivazione), anche per conoscere in quale misura queste motivazioni influiscono su un tasso di fecondità così basso.

Volevo chiedere, inoltre, se è stata fatta un'indagine in relazione a coloro che appartengono a fasce di reddito che conoscono dei tassi di fecondità bassi. Alla fine, in soldoni, sono i poveri che

adesso fanno meno figli? È paradossale. Il proletariato era proprio designato ad avere la prole come unica ricchezza. Adesso è il proletariato che fa meno figli? C'è una doppia punizione per chi è povero, che poi alla fine non mette nemmeno più al mondo figli.

C'era anche un'altra cosa che volevo chiedere. È stato fatto un piccolo accenno all'intelligenza artificiale che, di necessità, ruberà molto lavoro. Molti lavori verranno sostituiti dalle macchine. Questo comporterà, ovviamente, ulteriori criticità per la tenuta del sistema previdenziale. Chiedo se, secondo voi, sarà poi necessario stabilire una forma di tassazione per coloro che invece di assumere lavoratori sostituiscono gli stessi con delle macchine, quindi una tassazione sui robot.

PRESIDENTE. Grazie.

Do la parola all'onorevole Porta.

FABIO PORTA. Grazie, presidente. Grazie al presidente Brunetta e ai suoi collaboratori.

Credo che ci abbiano confermato le preoccupazioni che qui abbiamo tutti, ovviamente. Se siamo membri di questa Commissione è perché partiamo da una constatazione sulla drammaticità, sull'urgenza di un tema che forse non è al centro come dovrebbe essere anche del dibattito politico, del dibattito dei *policy maker*.

Avrei due domande. Una, in realtà, è stata già in qualche maniera affrontata non dico già con una risposta: mi riferisco a quando, a proposito della VIG, si parlava di Parma e di Bologna, cioè di esempi virtuosi che già esistono. Credo che questo, presidente, potrebbe anche indicarci un cammino. Noi veramente dovremmo avere il bollino per la prossima legge di bilancio con quel semaforo. Se alcuni enti locali sono già in quella direzione, credo sia qualcosa che dobbiamo forse approfondire.

Passo all'altra domanda. Ci avete confermato come a questo dramma si risponde sostanzialmente con le politiche attive a favore della natalità e poi sul tema dei flussi, sia quelli in uscita – e qui i miei colleghi hanno appena parlato del problema salariale, della mobilità in uscita – che quelli in entrata. In entrata ci sono, in realtà, due flussi. C'è un problema di narrazione e di percezione e anche questo forse è un tema che dovremmo affrontare anche come Commissione, perché dell'immigrazione tutti parliamo come di una soluzione, ma se andiamo per strada probabilmente qualcuno ci dirà che è più un problema che una soluzione. Quanto ai flussi in entrata, all'immigrazione da domanda – si parlava dell'emigrazione nostra all'estero – parliamo anche di un bacino straordinario rappresentato dai nostri italo-descendenti. Lo scorso anno il Ministero degli esteri (al di là di come lo ha declinato) ha fatto un grande progetto sul turismo delle radici, per incentivare il rientro, in particolare nelle aree interne e nei piccoli comuni, che sono proprio quelli da cui partivano i nostri emigrati.

Vorrei chiedere al presidente del CNEL se non sia il caso di cominciare anche a pensare a misure strutturali che favoriscano questo flusso di ritorno in maniera più costante, per esempio semplificando alcune procedure. Penso ai visti, a quello che viene fatto in altri Paesi (in Spagna per esempio) e anche a incentivi fiscali a famiglie che, ad esempio, accolgano questi studenti, perché parliamo anche di un problema che riguarda le nostre piccole università, che sono a rischio declino se non hanno quell'attrattività di cui si parlava prima.

Questo è il tema che volevo porre. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie.

Se non ci sono altre richieste di intervento, faccio una velocissima domanda io e poi passo la parola al presidente Brunetta, alla dottoressa Mallen e al professor Rosina per le risposte.

Giustamente lei ha parlato di legge di bilancio, di valutazione di impatto. In questo momento nel nostro Paese è in corso di revisione tutta la normativa nell'ambito della finanza pubblica, perché con la revisione del Patto di stabilità e dei regolamenti sulla governance economica europea stiamo rivedendo le leggi fondamentali che la vanno a regolare, quindi anche tutto il tema dell'iter, del processo della sessione di bilancio. Vorrei sapere se il CNEL ha già fatto alcune valutazioni al riguardo o se, in qualche modo, questo tipo di ragionamento potrebbe inserirsi anche in questa modifica normativa in corso di elaborazione.

Prego, presidente Brunetta.

RENATO BRUNETTA, presidente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL).

Parto dalla fine. Come è a tutti voi noto, a fine aprile inizia il semestre di bilancio con il DEF (Documento di economia e finanza) che, mentre l'anno scorso era smilzo in attesa della riforma, quest'anno è in attesa della riforma della riforma, perché stanno cambiando tutti i paradigmi rispetto ai quali si era costruito. Io sono solito dire che l'Europa ha dato le migliori performance quando ha sospeso le sue regole di bilancio e finanziarie, cioè con il Covid, sostanzialmente, con il *Temporary Framework* e la clausola di sospensione sugli aiuti di Stato. Eravamo in emergenza, però paradossalmente la cosa fa molto riflettere: le performance migliori dei Paesi europei si sono avute con la sospensione delle regole fondamentali della sostenibilità economica e finanziaria.

Al di là della quasi battuta, vengo alle domande, che ho molto apprezzato. Inizio io a rispondere, poi lascio la parola ai miei colleghi.

Intanto, le risposte devono essere olistiche, a 360 gradi. Quello che diceva lei, onorevole Ricciardi, è assolutamente straordinario e vero: anche se può sembrare puntuale (titoli di studio, specializzazioni universitarie, e così via), fa parte di un equilibrio. Noi dobbiamo affrontare questo tema a 360 gradi. Non era sarcasmo la mia battuta sul vasto programma, questo è il modo: prendere tutto insieme, senza pensare che ci sia una chiave risolutiva valida per tutto. Prendere tutti i pezzi, tutti gli spezzoni e portarli - come dice il professor Rosina - dentro un consenso democratico, a partire dai giovani, e non solo i giovani, ovviamente, e in tutti i luoghi decisionali. Non basta il Bonus Bebè, non bastano le singole misure prese da un Governo piuttosto che da un altro. Occorre fare il pacchetto olistico, vedere come funziona e fare in modo che abbia consenso.

Altro punto: le migrazioni, il rimbalzo. Noi siamo il Paese di primo approdo e poi non solo scappano gli immigrati, ma scappano anche i nostri giovani. Stiamo facendo un approfondimento sugli Expat, sui nostri giovani italiani che se ne vanno – tra l'altro con il doppio rimbalzo: da Sud al Nord e dal Nord all'estero – e non tornano più. Questa è la distopia endogena delle generazioni giovanili interne formate, cioè quelle più di valore, quelle su cui il professor Rosina vuole investire, che intanto stiamo perdendo: quelle del Sud fanno un primo salto al Nord e poi dal Nord se ne vanno all'estero. Ed è lo stesso atteggiamento degli immigrati. Abbiamo scarsissima attrazione nei confronti dell'estero.

Allora, il tema è: torniamo ai salari. Non voglio entrare nella polemica, perché è una polemica molto riduttiva: è per contratto o per legge. Il problema non è per contratto o per legge: è un fatto fenomenico. Farlo per legge, a mio modo di vedere, è una consolazione, ma non risolve i problemi. È come quando fissi un prezzo per legge (faccio l'economista di mestiere): non è che avendolo fissato per legge funzioni per ciò solo. Tutte le volte che qualcuno ha fissato per legge i prezzi è finita male.

Il problema è avere un sistema economico produttivo capace di avere dinamiche salariali ad alta produttività e dinamiche salariali comparabili con quelle del resto del mondo o dell'Europa. Noi non le abbiamo. Abbiamo fatto scelte diverse: io le chiamo, con un sorriso, «sole, pizza e amore, tuppete-ta». Abbiamo cioè fatto scelte di terziario a bassa produttività, distributori di redditi, e non abbiamo fatto altre scelte di investimenti ad alta produttività, soprattutto nel terziario; nella manifattura sì, ma nel terziario, nel terziario avanzato no. Il risultato è quello che abbiamo di fronte.

Da questo punto di vista, la mia chiave è un approccio di insieme. Il vostro pacchetto mi va benissimo: ampliatelo, organizzatelo. È su questo che dovremmo lavorare tutti insieme.

Quello dell'intelligenza artificiale è un altro tema. Fa sorridere l'idea di tassare i robot, però non parlo di tassare i robot come penalizzazione, bensì come fatto strutturale. Se tassi i robot come penalizzazione perdi produttività, invece tu devi puntare alla produttività che il robot o l'intelligenza artificiale robotizzata, quantistica o non quantistica, ti può dare, ma devi prendere una parte di ricchezza da quella produttività. La chiave di tutto è sempre la distribuzione efficiente, inclusiva, equa dei guadagni di produttività, comunque essi vengano prodotti. Questa è la chiave.

I flussi. Abbiamo fatto un rapporto per la Presidenza del Consiglio – comunque è citato nella memoria - sulla critica dell'attuale sistema (*click-day*, annessi e connessi). Ne stiamo preparando un altro su un segreto che io non sono mai riuscito a svelare: come tutti i Governi negli ultimi 20-

30 anni abbiano calcolato il numero del fabbisogno sui «decreti Flussi». Non ho mai saputo come abbiano fatto: qual è l'algoritmo, qual è la metodologia.

PRESIDENTE (*fuori microfono*). Di qualcuno ne ha fatto parte!

RENATO BRUNETTA, *presidente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)*. Qualche mio Governo l'ha fatto, certo, ma non l'ho mai saputo. È un segreto quasi come la formula della Coca-Cola. È il segreto meglio custodito.

Ne deriva che se io dovessi fare un «decreto Flussi» andrei territorio per territorio, fabbisogno per fabbisogno, azienda per azienda, settore per settore, a dire quante me ne servono, e alla fine verrebbe fuori un numeretto, più o meno vero. Non è mai stato fatto così. I numeri che vengono fuori, quindi, di tutti i Governi, come sono stati calcolati? Perché poi il risultato è 453.500... C'è un rapporto di 40 pagine, lo trovate qui dentro, e su questo stiamo cercando di avere una metodologia da consigliare al Governo per calcolare i fabbisogni, con i meccanismi di selezione, con i meccanismi di domanda, con la bilateralità, con tutti gli strumenti che abbiamo a disposizione, in maniera tale che non vi siano flussi di rimbalzo di questo tipo.

In merito al tema degli italiani all'estero vorrei dire una cosa. Noi non viviamo da soli come CNEL, ma abbiamo fatto accordi interistituzionali con tutti i ministeri o con tutti i ministeri disponibili: Ministero della gioventù, Ministero dello sport, Ministero degli esteri. Per esempio, con il Ministero degli esteri stiamo costruendo l'ipotesi di uno Statuto degli italiani all'estero e di uno Statuto degli stranieri in Italia. Abbiamo una congerie di normative molto caotiche, mentre quel bacino di italofoni, di italiani di seconda e terza generazione, figli di italiani, potrebbe essere un'area di grande interesse. Ma come fai ad attirarli? Questa è un'altra strategia. La Spagna ha molte esperienze al riguardo. Secondo noi, bisognerebbe investire molto su questo: sempre pezzi di un approccio multi-strategico da questo punto di vista.

Passiamo, poi, alla legge di bilancio. Se ci riusciamo – adesso faremo questa riflessione anche per il prossimo DEF, per poi vedere come vanno le cose in Europa, ovviamente –, noi vorremmo mettere nella nostra audizione, quando saremo audit per il DEF, una serie di questi elementi, di queste proposte. Se trovassimo sponda anche da parte vostra potrebbe avere un significato. Noi, poi, senza colpo ferire, produciamo tranquillamente un disegno di legge di iniziativa CNEL, il che non vuol dire nulla, assolutamente, è solo un sasso nello stagno, che però consente al Parlamento di essere usato strumentalmente: prendere i pezzi di emendamenti e portarli dentro il dibattito parlamentare. Noi siamo solamente dei sassi nello stagno. Abbiamo l'iniziativa legislativa, ma non ancora la possibilità di approvare le leggi. Non dispero, però. A parte la battuta, abbiamo una relativa facilità di costruire il consenso nei corpi intermedi. Questo può sembrare un paradosso ma, a parte il parere sul salario minimo per legge o non per legge, che è stato l'unico elemento in cui ci siamo divisi, tutto il resto lo abbiamo sempre approvato all'unanimità. Abbiamo, quindi, un *idem sentire* su tutte queste tematiche, che poi è l'*idem sentire* dei corpi intermedi, cioè dei datori di lavoro, dei lavoratori, del volontariato e degli esperti, e vogliamo trasferirlo.

Il professor Rosina e la consigliera Mallen qui presenti sono due esperti nominati dal Presidente della Repubblica. Questa mescolanza di portatori di interessi, portatori di cultura, portatori di scienza sta producendo questi contenuti, che forse possono essere utili anche ai legislatori, che siete voi.

Lascerei proseguire alla consigliera Mallen.

MARCELLA MALLEN, *consigliere esperto del CNEL*. Aggiungo poche cose, partendo dai flussi. Nelle considerazioni preliminari, che trovate a pagina 15 di questa memoria che abbiamo preparato per l'audizione, ai fini della programmazione dei «decreti Flussi», abbiamo evidenziato tutti i limiti delle modalità del *click-day*, che non soddisfano affatto il reale fabbisogno interno, veramente solo in una modestissima parte, e alimentano il lavoro irregolare. L'idea, quindi, è quella di sperimentare nuove modalità di ingresso, per esempio far conoscere di più la Carta blu, poco conosciuta anche dai datori di lavoro, che favorisce l'ingresso di professioni specialistiche. Lavorare, quindi, per divulgare e promuovere questo nuovo tipo di approccio al tema.

Vorrei dire una parola anche sulla fecondità, sul perché la fecondità è bassa. Ormai da più di

dieci anni, per esempio, al Sud nascono meno bambini rispetto al Nord e al Centro. Perché? È facile: perché al Sud non ci sono asili nido, ci sono molte meno scuole educative per la prima infanzia. Il problema è questo, ma lo sappiamo, lo diciamo da tanto tempo, e lo sa bene l'onorevole Bonetti da quanto tempo lo si dice. Partire da lì, quindi. Purtroppo sono stati ridotti anche gli stanziamenti del PNRR sui nidi per il Sud, sono stati tagliati. Ecco l'interconnessione, quindi, anche con la prospettiva di genere. Servono investimenti in servizi educativi per la prima infanzia e serve anche una cultura positiva della genitorialità, quindi mettere mano ai congedi di paternità e fare in modo che si arrivi a una dimensione temporale di questi congedi paragonabile a quella di altri Paesi europei, che non sia uno scandalo per un padre in Italia prendere il congedo di paternità.

Per quanto riguarda la VIG, ci tengo a dire che queste sperimentazioni fatte dai comuni sul campo sono un fenomeno che non trova riscontro in altri Paesi europei. È una nostra eccellenza, una nostra prerogativa. Partire da lì può essere interessante esplorarlo, perché è dilagata e ha funzionato.

Una battuta – e poi lascio la parola al professor Rosina – sull'intelligenza artificiale. Sono molto d'accordo su questa possibile tassazione sui robot, ma in genere sono d'accordo su forme collaborative tra umano e non umano. Bisogna non aver paura, ma imparare a collaborare in tutti i sensi, anche nella ricerca di nuovi equilibri tra popolazione attiva e pensionati.

Prego, professor Rosina.

ALESSANDRO ROSINA, consigliere esperto del CNEL. Intervengo anch'io velocemente.

Non vorrei aumentare il livello di complessità rispetto al tema che dobbiamo affrontare e su cui districarci, però nelle dinamiche generazionali, nei meccanismi di ricambio generazionale che è entrato in crisi non c'è solo l'aspetto quantitativo, ma c'è anche l'aspetto qualitativo, cioè quale idea le nuove generazioni portano del fare famiglia, dell'avere figli, cosa significa per loro, che cosa significa per loro il lavoro. Anche questo sta mutando e deve trovare soluzioni che funzionino. Non manca nei giovani il desiderio di formare una famiglia e di avere figli. Tutti i dati che noi abbiamo sul numero medio di figli desiderati non fanno vedere l'Italia a livelli più bassi rispetto agli altri Paesi: il numero è attorno a due. Se i giovani semplicemente realizzassero il numero di figli che dichiarano di volere non avremmo un problema di denatalità, ma non solo in Italia, anche in tutti gli altri Paesi. Il problema è il *gap* tra quello che vorrebbero fare sia nel lavoro sia nell'essere parte attiva nei processi di crescita e sviluppo del benessere del Paese sia nella costruzione positiva dei propri percorsi di vita e di realizzazione piena. È evidente che in questo cambiamento qualitativo alcuni aspetti quantitativi rimangono: tu puoi anche offrire loro un lavoro che piace, che appassiona, ma se li paghi poco non possono diventare autonomi rispetto alla famiglia d'origine, non possono avere un figlio se non indebitandosi e rischiando di entrare in condizioni di povertà, non possono affrontare i costi di un affitto e non possono pensare positivamente alla loro vita anziana, perché non riescono a pagare i contributi adeguati. Questo vuol dire che, però, si arricchisce l'idea di lavoro che mette assieme aspetti a cui anche le generazioni precedenti davano rilevanza (lavoro, carriera, successo), ma con altri aspetti qualitativi che stanno cambiando: poter portare la passione, poter portare se stessi, riconoscersi nei valori dell'azienda, eccetera. Questo, però, ci porterebbe lontano.

Dal punto di vista della natalità, dei figli, ci sono aspetti oggettivi: se mancano le politiche di conciliazione, se mancano i servizi per l'infanzia, che cosa fai? Se non hai i nonni vicini come fai a continuare a lavorare e ad avere figli? Succede quello che succede nel nostro Paese alle donne: se hai figli rinunci a lavorare e se lavori rinunci ad avere figli. Noi siamo il Paese che maggiormente mette le coppie, le famiglie e le donne in questa condizione, perché non ci caratterizza solo la bassa natalità, più bassa rispetto agli altri Paesi con cui ci confrontiamo, ma anche la più bassa occupazione femminile e il più alto rischio di povertà delle famiglie che vanno oltre il primo, dal secondo figlio in poi. Se devono rinunciare a un secondo reddito è chiaro che si mettono nelle condizioni di essere a rischio. Con un reddito solo, l'instabilità lavorativa diventa un problema.

In un mondo come il nostro, in cui avere un figlio non è più una scelta scontata, ma li fai perché desideri farli e per dare loro una prospettiva di stabilità, di sicurezza e di prospettive in un mondo su cui vuoi che possano vivere bene, e lo fai in condizioni di grande insicurezza e

incertezza per tutto quello che sta avvenendo nel mondo (riscaldamento globale, epidemie, guerre, eccetera), se non ti attacchi a elementi oggettivi, di effettivo supporto, queste insicurezze e queste incertezze entrano in una dinamica perversa anche con quelle interne e ti bloccano quella scelta. Non è che tu non scelga di non fare un figlio: semplicemente rinvii continuamente, perché non ci sono ancora le condizioni adatte. Ma, rinviando e rinviando, a un certo punto implicitamente prendi coscienza che quella scelta, pur desiderata, non sei riuscito a realizzarla; al contrario, negli altri Paesi ti aiutano a fare in modo che questa scelta venga realizzata e sia una scelta di successo: e, se viene realizzata nei tempi giusti e nei modi giusti e diventa una scelta di successo, non solo si ha il numero di figli desiderato, ma se ne aggiunge anche uno successivo.

Noi dobbiamo semplicemente mettere i giovani nelle condizioni di poter pienamente realizzare le loro scelte e di sentirsi in un Paese che da oggi progressivamente migliorerà le condizioni perché quelle scelte possano essere pienamente messe in campo.

PRESIDENTE. Grazie di cuore per lo straordinario contributo, lo dico davvero fuori da ogni retorica. Ringrazio di cuore il presidente Brunetta, il collega e amico Renato, a cui sono anch'io molto legata, la dottoressa Mallen, il professor Rosina e tutti i rappresentanti qui presenti del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, con il quale credo che questa Commissione possa continuare in modo proficuo a collaborare nei tempi e nei modi che potremo definire.

Dichiaro quindi conclusa l'audizione.

Comunicazioni del presidente.

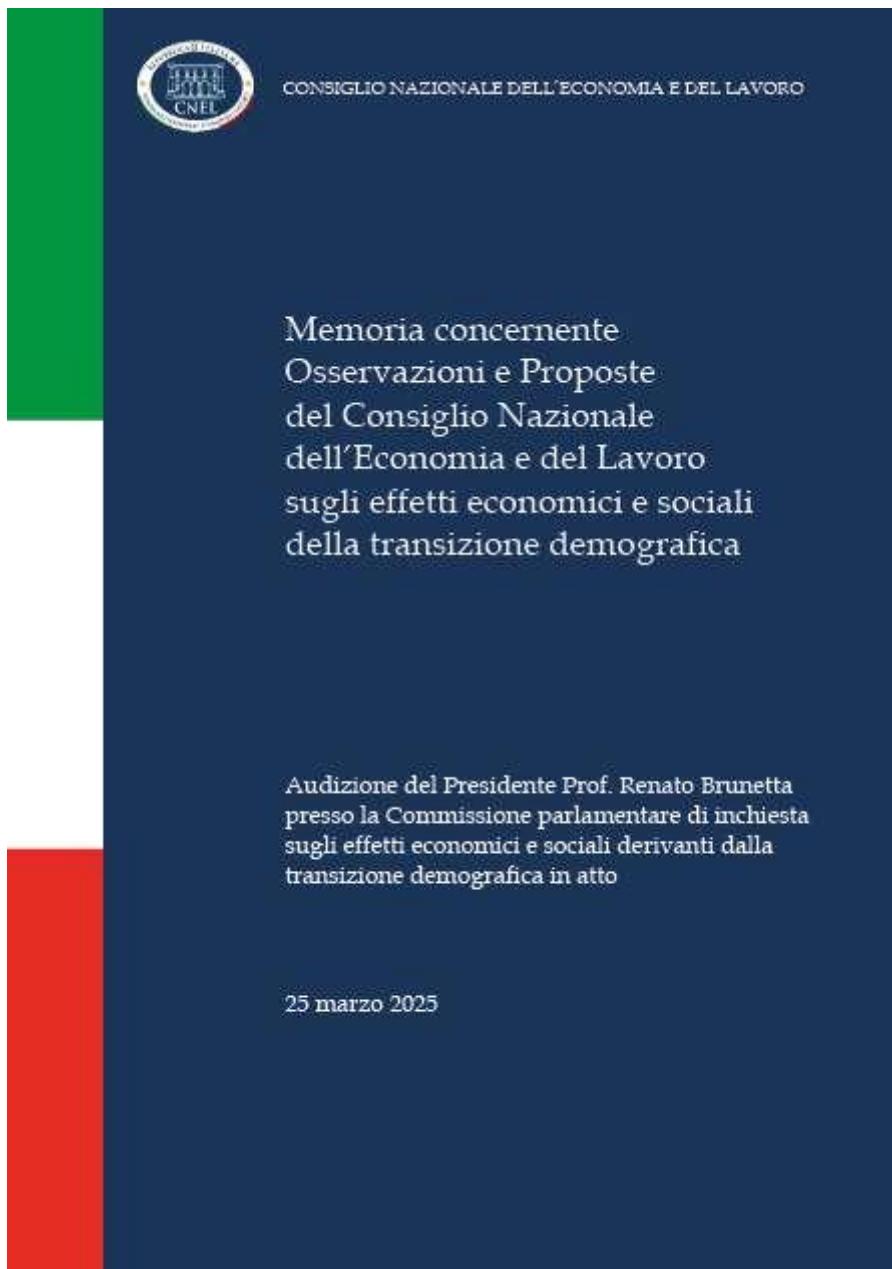
PRESIDENTE. Comunico che l'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi nella riunione dell'11 marzo scorso ha convenuto che la Commissione si avvalga della collaborazione dei militari appartenenti al Nucleo speciale della guardia di finanza presso le Commissioni parlamentari di inchiesta per la gestione e la tenuta dell'archivio della Commissione stessa, con specifica indicazione del luogotenente CS Francesco Guarino.

Se nessuno chiede di intervenire, dichiaro conclusa la seduta.

La seduta termina alle 14.25.

ALLEGATO

**Memoria presentata dal presidente del Consiglio Nazionale
dell'Economia e del Lavoro.**



**SOMMARIO**

Premessa	3
Parte Prima	7
Gli atti del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro in materia di transizione demografica adottati nel corso dell'attuale XI ^a Consiliatura	7
Parte seconda	17
Visione di sviluppo	17
La rappresentanza e partecipazione giovanile	17
Un nuovo Patto generazionale tra i Giovani ed il sistema Paese	19
La VIG come strumento per un'equa transizione demografica	21
Allegato 1	24

**PREMESSA**

Il presente documento è stato predisposto sulla base della richiesta pervenuta dalla Commissione parlamentare di inchiesta sugli effetti economici e sociali derivanti dalla transizione demografica in atto in occasione del primo ciclo di audizioni dei soggetti istituzionali più qualificati a fornire alla Commissione i principali elementi informativi necessari per lo svolgimento delle sue funzioni.

Con riguardo alle responsabilità attribuitele, ai sensi dell'art. 1, c. 2, della delibera della Camera dei deputati 31 luglio 2024, la Commissione ha il compito di indagare sui fenomeni connessi ai mutamenti e alla prospettiva demografica del Paese, con particolare riferimento ai seguenti aspetti: lo spopolamento, l'invecchiamento medio della popolazione, la longevità e i conseguenti effetti economici e sociali, la composizione dei nuclei familiari, il contesto abitativo, lavorativo e culturale, la mobilità residenziale della popolazione, il mercato del lavoro, il tasso di occupazione e disoccupazione, le prospettive del welfare e della produttività economica, l'impatto dei cambiamenti demografici sui bilanci pubblici, i flussi migratori, la distribuzione dei servizi sociali e sanitari, la promozione della salute e la prevenzione delle malattie, le competenze e la formazione delle diverse fasce generazionali e nelle diverse aree del Paese.

Nell'accogliere molto favorevolmente la richiesta pervenuta, il CNEL esprime la massima disponibilità a fornire tutti gli elementi a propria disposizione, utili all'approfondimento delle varie e complesse tematiche indicate, al fine di contribuire ad una analisi integrata e strutturale del problema che possa portare anche ad una valutazione di quali politiche pubbliche ed eventualmente quali strumenti di valutazione delle stesse debbano essere efficacemente introdotti per affrontare tale fenomeno.

Preme, innanzitutto, sottolineare come, in attuazione del programma di attività della XI Consiliatura, il CNEL abbia orientato il suo impegno ad accompagnare le diverse transizioni in atto attraverso valutazioni puntuali degli impatti che tali processi evolutivi hanno sui contesti economico-sociali, sulle realtà produttive e sulle politiche pubbliche mirate a ridurre le disuguaglianze e tutelare i più fragili. Le trasformazioni connesse alla transizione ecologica e digitale sono, infatti, destinate a cambiare i modelli di produzione, lavoro, consumo e i sistemi di convivenza civile delle persone. Del pari, la transizione demografica, con una diminuzione dei tassi di natalità e di mortalità, le interseca in maniera dirompente e rappresenta una delle sfide centrali, in ragione delle sue immediate ricadute sulla coesione sociale, sul capitale umano e sulla competitività del nostro Paese.

Nel contesto sovranazionale, con particolare attenzione al continente europeo, l'Italia rappresenta un esempio paradigmatico della grave fragilità demografica, determinata dall'effetto combinato della elevata longevità – dato sicuramente positivo – e di una fecondità in diminuzione. Quest'ultima si attesta, ormai da molti anni, al di sotto del livello di sostituzione ed ha, inoltre, generato la c.d. "trappola demografica", ossia la progressiva



rarefazione del numero di potenziali genitori (in particolare la diminuzione delle donne dai 15 ai 49 anni) che spiega il 60% del decremento di nuovi nati registrato nell'ultimo decennio.

Il problema vero, che rischia di incidere negativamente sulla competitività economica e la sostenibilità del sistema sociale, sono gli squilibri tra popolazione in età anziana e popolazione in età attiva dovuti alla riduzione della popolazione attiva che si ottiene quando la natalità scende e rimane su valori troppo bassi. L'Italia è il paese in cui lo squilibrio demografico si riflette maggiormente sul piano dello sviluppo economico e del mercato del lavoro; nel confronto competitivo nei processi di crescita e sviluppo con gli altri grandi paesi europei ci troviamo quindi, a parità di forza lavoro, con una componente molto più debole degli under 35. Sotto tale profilo, formare bene i giovani, sviluppare le loro competenze, inserirli in modo efficiente nel mondo del lavoro, valorizzarne al meglio il contributo qualificato nelle aziende e nelle organizzazioni, può essere la migliore risposta sia alla riduzione quantitativa dei nuovi entranti, sia alle esigenze di rafforzamento qualitativo dei processi produttivi e di crescita della produttività.

Un altro punto di debolezza riguarda le piccole e medie imprese familiari italiane, mediamente amministrate da membri della famiglia anziani (con pochi manager esterni o strutture di governance evolute, come invece per le PMI in Germania e Francia), in cui oggi la mancanza di successori in grado di assumere la gestione e la proprietà dell'azienda familiare è la principale minaccia alla continuità aziendale, causata dalla crisi demografica e, nel caso in cui siano presenti degli eredi, dal disinteresse per l'azienda di famiglia o dalla scarsa vocazione imprenditoriale. Da non trascurare, inoltre, le recenti analisi sulla nascita e mortalità delle imprese giovanili da cui emerge una trasformazione del tessuto imprenditoriale italiano, effetto anche dell'inverno demografico.

In questi casi, puntare sulle nuove generazioni può accelerare il necessario cambiamento, apportando una visione innovativa, competenze digitali e tecnologiche, una mentalità imprenditoriale e un approccio intergenerazionale, tutti elementi in grado di stimolare lo sviluppo economico e la competitività a livello internazionale.

Il CNEL nel mettersi al servizio di chi decide, mostrando un'attitudine crescente alla interpretazione della società in un'epoca di profonde trasformazioni, ha voluto affiancare ai compiti consolidati di formulazione "ex post" di pareri, osservazioni e proposte sui provvedimenti di rilievo e natura economica, sociale e del lavoro, un'attività di valutazione "ex ante" e di iniziativa legislativa, esercitata a supporto dei decisori pubblici.

Significativa è stata anche l'adozione, con riguardo alla qualità dei servizi pubblici, di una visione ampia che qualifica la sostenibilità come principio guida dell'intervento pubblico. Con l'intento di guidare la PA a un ripensamento del proprio ruolo, non solo come erogatore di servizi, ma come attore chiave nella costruzione di un futuro più equo e sostenibile, la Relazione annuale sui servizi pubblici 2024 ha sviluppato la propria riflessione prendendo come riferimento l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, che, con i suoi Obiettivi di Sviluppo



sostenibile, offre una cornice strategica in tale direzione. Una scelta di metodo e merito confermata, nel segno della continuità, anche per la Relazione sui servizi pubblici 2025 in fase di elaborazione.

L'ambizione è, dunque, di rafforzare una prospettiva di impegno collettivo di tutte le forze sociali, che oggi appare necessaria e sempre più urgente per gestire il rinnovamento radicale che attraversa l'economia e la società, imponendo la sostituzione di vecchi paradigmi e l'attribuzione di nuove responsabilità.

Il presente documento si propone di offrire una ricognizione dei principali rapporti, studi e indagini, realizzati dal CNEL nella Consiliatura in corso, su temi connessi ai cambiamenti demografici del Paese, utile a cogliere le numerose implicazioni e il forte impatto della transizione demografica su problematiche centrali ed emergenti che permeano la realtà dei nostri tempi.

Il documento si compone di due parti: la prima dedicata al **racconto del lavoro svolto dal CNEL** nell'ambito delle Commissioni istruttorie permanenti, della Commissione speciale dell'Informazione, oltreché degli altri organismi previsti e dei gruppi di lavoro ad hoc, attraverso una descrizione sintetica dei dati disponibili e delle loro fonti contenuti nei vari documenti presi in esame, allo scopo di agevolare una visione d'insieme sui singoli fenomeni, che spazia dal mercato del lavoro alla riforma del sistema previdenziale, dalla demografia e forza lavoro alle migrazioni economiche, dal mismatch tra domanda e offerta di lavoro agli stili di vita, dalle dinamiche demografiche delle aree interne ai servizi per la salute e il benessere e ai servizi sociali territoriali.

La seconda parte dedicata alla **visione di sviluppo del CNEL** aderente alle esigenze e alle criticità emerse nel sistema di governo della transizione demografica. Nel condividere il fatto che non esista un'unica misura efficace in tutti i territori e sia, al contrario, cruciale dotarsi di un'ampia gamma di strumenti integrati che tengano conto dei fabbisogni e delle specificità locali, viene innanzitutto suggerito un approccio globale, con l'obiettivo di cogliere i benefici dell'evoluzione demografica e, allo stesso tempo, contenerne i rischi.

Tra le innovazioni proposte, l'avvio di un percorso di **integrazione e consolidamento della componente giovanile** nel Consiglio al fine di promuovere la partecipazione attiva ed il coinvolgimento delle nuove generazioni e garantire una rappresentanza degli interessi e dei valori in una prospettiva generazionale. Nella stessa direzione è l'idea di promuovere il protagonismo positivo delle nuove generazioni attraverso un confronto aperto non solo "per" i giovani, ma soprattutto "con" loro e "per" l'intero Paese, volto a definire le condizioni per un nuovo **Fatto generazionale** che valorizzi il ruolo attivo delle nuove generazioni nel potenziamento dei processi di sviluppo e benessere. Un'altra linea di proposta e azione consiste nella **valorizzazione della Valutazione di Impatto Generazionale (VIG)** delle politiche pubbliche, quale strumento per una equa transizione demografica in linea con i principi di sostenibilità e inclusività e con la recente modifica della Costituzione che ha inserito tra i principi fondamentali all'art. 9 "la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni".



XI CONSILIATURA

Le attività già svolte dal CNEL, urtamente alla linea di sviluppo brevemente indicata e che si approfondirà nel prosieguo, mettono in luce come la sfida demografica per la sua complessità richieda di assumere una visione sistematica dei cambiamenti in atto, che tenga conto sia dell'interdipendenza delle prospettive generazionali, di genere, territoriali e sociali, sia del ruolo rilevante che può giocare l'immigrazione nella costruzione di scenari tendenti a ridurre gli squilibri esistenti.

6

CNEL | MEMORIA TRANSIZIONE DEMOGRAFICA 25 MARZO 2025



PARTE PRIMA

GLI ATTI DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO IN MATERIA DI TRANSIZIONE DEMOGRAFICA ADOTTATI NEL CORSO DELL'ATTUALE XI^A CONSILIATURA

Il programma della XI^A Consiliatura del CNEL (2023-2028) ha individuato la transizione demografica tra le "dimensioni" più rilevanti del tempo presente ed ha approfondito il fenomeno sia in chiave di studio e analisi che di valutazione delle politiche pubbliche. Sino ad oggi, l'impegno profuso dal CNEL nelle numerose iniziative, sedi ed interventi di competenza ha prodotto diversi contributi che, direttamente ed indirettamente, hanno riguardato anche le conseguenze della transizione demografica sul contesto socio-economico del Paese.

Di seguito, in ordine cronologico, si indicano i principali prodotti del CNEL, cui si rinvia per maggiori approfondimenti.



- [12 dicembre 2023](#)

Memoria concernente osservazioni e proposte del CNEL sul sistema previdenziale

Consultare il documento al [link](#).



La transizione demografica ha un impatto significativo sul sistema pensionistico italiano, in particolare sulla sostenibilità sociale del modello esistente, messa fortemente in discussione dalla tendenza progressiva alla riduzione del numero dei contribuenti a fronte di un numero elevato di pensionati provenienti da generazioni numerose con carriere lavorative lunghe e stabili. L'andamento di medio periodo della spesa pensionistica è in larga parte dovuto alle tendenze demografiche che incidono sulla sufficienza delle risorse, sulle condizioni di vita professionale e di salute dei beneficiari delle prestazioni erogate nonché sulla sostenibilità finanziaria del sistema. Senza dimenticare che per le generazioni più giovani, caratterizzate da bassa e discontinua contribuzione, la transizione demografica in atto comporta la prospettiva di percepire in futuro assegni pensionistici di modesta entità. In tale contesto, è stato evidenziato come la scelta dei parametri per la rivalutazione delle pensioni deve tenere conto delle dinamiche demografiche e del rapporto tra lavoratori attivi e pensionati.

7

CNEL | MEMORIA TRANSIZIONE DEMOGRAFICA 25 MARZO 2025



XI CONSILIATURA



- **19 marzo 2024:**

Parere in merito all'Atto UE "Cambiamento demografico in Europa: strumentario d'intervento"

a cura del Cons. Alessandro Rosina

Consultare il documento al [link](#)



Il Cnel ha istituito un Comitato per l'esame degli atti dell'Unione Europea, con il compito di esprimere pareri al Parlamento sugli atti dell'UE in materie di particolare interesse economico e sociale. Con il documento indicato, è stato formalizzato un parere sulla Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *"Cambiamento demografico in Europa: strumentario d'intervento"*.

Il Cnel ha espresso parere favorevole alla Comunicazione, sottolineando come la transizione demografica rappresenti una delle sfide principali per la coesione sociale e la competitività economica dell'Unione, da affrontare in relazione positiva con le transizioni verde e digitale e in coerenza con gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Il parere evidenzia, in particolare, come si renda necessario un cambiamento culturale e un uso più critico del termine "cittadini anziani" per accompagnare la "società della longevità", distinguendo chiaramente tra gli effetti della longevità (aumento della popolazione anziana) e della denatalità (riduzione delle nuove generazioni e invecchiamento relativo della popolazione attiva) per comprenderne appieno le implicazioni. Vengono condivisi, inoltre, l'impatto positivo potenziale della *silver economy* ma anche i rischi legati alla fragilità e l'opportunità di orientare i consumi dei senior verso prodotti e servizi sostenibili.

Sul fronte delle nuove generazioni, il parere condivide l'importanza dei temi posti sull'autonomia economica e abitativa dei giovani, sull'accesso a un reddito stabile, sul rafforzamento della formazione e sui servizi per rendere l'arrivo del primo figlio un'esperienza positiva

8

CNEL | MEMORIA TRANSIZIONE DEMOGRAFICA 25 MARZO 2025



XI CONSILIATURA



- **18 aprile 2024:**
XXV Rapporto sul mercato del lavoro e
contrattazione collettiva

Consultare il documento al [link](#)



Sul fronte dell'impatto della transizione demografica sul Mercato del Lavoro, i lavori del CNEL evidenziano, innanzitutto, l'accrescimento degli squilibri tra le generazioni dovuto ad un progressivo invecchiamento della forza lavoro, ancora più veloce di quello generale della popolazione, ad un positivo contributo dei lavoratori over 65 alla crescita dello stock di occupati ed alle permanenti criticità nell'occupazione femminile e giovanile. Tali ultimi fenomeni risultano aggravati dall'accentuarsi dell'emigrazione dei giovani in altri Paesi, con 36mila emigrati nella fascia 25-34 anni nell'ultimo anno (2023), di cui il 46% laureato, non compensato dall'ingresso di giovani stranieri. Le dinamiche demografiche, con la necessità di sostituzione di occupati che rappresenta la componente prevalente nel fabbisogno occupazionale, porteranno ad una diversa composizione della forza lavoro e all'evoluzione dei modelli di spesa e consumo, con una conseguente trasformazione dei fabbisogni professionali e formativi. Le stime indicano per il medio periodo un incremento del numero di occupati variabile tra 675mila e un milione di unità, ma le dinamiche demografiche fanno emergere una prospettiva di grave carenza di competenze.

9

CNEL | MEMORIA TRANSIZIONE DEMOGRAFICA 25 MARZO 2025



XI CONSILIATURA



- **26 settembre 2024:**
Demografia delle aree interne e condizioni
per un'inversione di tendenza
a cura del Cons. Alessandro Rosina

Consultare il documento al [link](#).



Lo studio del CNEL nell'ambito della stesura del Piano strategico nazionale delle aree interne, con specifico riferimento alle dinamiche demografiche ha evidenziato le possibili tipologie di obiettivi per affrontare le tendenze demografiche in atto. Le Aree interne, in particolare quelle del Sud e delle Isole, sono meno attrattive per le immigrazioni dall'estero e alimentano maggiormente i flussi di mobilità interna verso i grandi centri del Nord, costituita in buona parte da giovani in cerca di migliori opportunità. Di conseguenza, nel Mezzogiorno, la diminuzione della popolazione riguarda per lo più i Comuni appartenenti alle Aree interne ed è più intensa rispetto alla stessa tipologia di Comuni nel Centro-nord. Tra il 2014 e il 2024, il declino demografico è generalizzato, ma con maggiore forza nelle aree periferiche (-6,3%) e ultraperiferiche (-7,7%). Sul fronte degli obiettivi da perseguire per le Aree interne, si individuano l'inversione di tendenza relativamente alla popolazione ed alle nascite attraverso l'incremento della attrattività verso le nuove generazioni e l'implementazione di condizioni favorevoli alla genitorialità. Altro obiettivo è quello dell'accompagnamento in un percorso di spopolamento ritenuto irreversibile, realizzando un piano mirato per assistere a un declino e invecchiamento cronicizzato in modo socialmente dignitoso per chi risiede nelle zone considerate.

10

CNEL | MEMORIA TRANSIZIONE DEMOGRAFICA 25 MARZO 2025



XI CONSILIATURA



- **14 ottobre 2024:**
Relazione sui servizi pubblici 2024

Consultare il documento al link.



Le tendenze demografiche in atto, con bassa natalità e crescente invecchiamento della popolazione, hanno un impatto significativo e multiforme anche sul fronte dei servizi pubblici, sia in tema di quantità e costi che in tema di qualità, facendo emergere un quadro complesso che tocca diversi ambiti ed accentua le già presenti disuguaglianze sociali e territoriali per ciò che riguarda l'accesso ai servizi, le dotazioni strutturali e la qualità complessiva dei territori.

L'aumento della popolazione anziana, previsto in forte crescita nei prossimi decenni, determina un incremento della domanda di servizi sanitari e assistenziali, con un focus sulle fragilità, le patologie croniche e la non autosufficienza. Il tutto a fronte di risorse finanziarie, strumentali e di personale del sistema sanitario che appaiono insufficienti, determinando un aumento della spesa privata per le prestazioni di assistenza e cura e la crescita del fenomeno della rinuncia alle cure per motivi economici o organizzativi.

La transizione demografica produrrà effetti importanti anche sulle strutture familiari: le famiglie aumenteranno in termini assoluti, ma saranno sempre più piccole e sempre più frammentate, con un aumento esponenziale delle persone sole o a rischio isolamento ed un conseguenziale incremento della domanda di servizi sociali e di welfare. Sotto questo profilo è già presente, a livello territoriale, una significativa variazione della spesa sociale pro-capite, con un disequilibrio marcato tra Centro-nord e Sud. Divario che, peraltro, si accentua anche nella dimensione infraregionale: le risorse aumentano al crescere della dimensione demografica dei singoli Comuni, riducendosi notevolmente nei centri meno popolosi.

La scarsa natalità e la perdita progressiva della popolazione in età prescolare – soprattutto nelle aree interne e nel Mezzogiorno – comporta ricadute anche sul sistema dei servizi educativi, ove alcune zone varranno incontro ad un calo della domanda, con conseguenti deficit organizzativi, soprattutto per la prima infanzia. Viceversa, la concentrazione della popolazione solo in alcuni territori del Paese determina la perdita di aree naturali e dell'impermeabilizzazione del suolo ed influenza i trend di mobilità ed il fabbisogno di servizi e infrastrutture per il trasporto pubblico. Correlativamente, i cambiamenti

11

CNEL | MEMORIA TRANSIZIONE DEMOGRAFICA 25 MARZO 2025



XI CONSILIATURA

demografici possono esercitare forte pressione sulle risorse idriche e sui sistemi di distribuzione, accentuando criticità infrastrutturali e gestionali, specialmente nel Mezzogiorno.

In generale, la perdita di popolazione in alcune aree, in contrasto con la densificazione in altre, pone sfide specifiche per la sostenibilità e l'efficacia dei servizi su tutto il territorio nazionale.



- **28 novembre 2024:**
Osservatorio nazionale
servizi sociali territoriali
Rapporto 2024

Consultare il documento al [link](#)



Il rapporto "Rapporto ONSST 2024" analizza la spesa dei comuni nel 2021 per diverse aree di utenza, tra cui famiglia e minori, disabili e anziani. Queste categorie sono direttamente influenzate dai cambiamenti nella struttura demografica della popolazione, come l'invecchiamento della popolazione o la diminuzione del tasso di natalità.

Il rapporto evidenzia che nel 2021 la spesa per gli anziani è stata di € 1.260 milioni, pari al 15% della spesa totale dei comuni per i servizi sociali territoriali mentre la spesa per famiglia e minori si attesta sul 37,7% della spesa totale (€ 3.160 milioni). L'analisi della spesa per fasce d'età e categorie di utenza fornisce informazioni rilevanti sul modo in cui i comuni allocano le risorse in un contesto demografico specifico, caratterizzato da diverse esigenze sociali. Le tendenze di spesa per queste categorie nel tempo (confrontate con il 2019) suggeriscono alcune risposte all'impatto dei cambiamenti demografici sulle priorità di spesa sociale.

12

CNEL | MEMORIA TRANSIZIONE DEMOGRAFICA 25 MARZO 2025



XI CONSILIATURA



- 28 novembre 2024:
Odg in materia di desertificazione della rete dei servizi alle famiglie e alle imprese nel territorio delle aree interne a partire dalle filiali bancarie

Consultare il documento al [link](#)



Anche la desertificazione dei servizi è indice di un cambiamento strutturale nel Paese derivante dalla conformazione della popolazione in termini di collocamento sul territorio. La transizione demografica in atto, con un tasso di rinnovamento della popolazione negativo influisce fortemente sull'abbandono delle aree interne e dei comuni più piccoli. Il CNEL ha discusso la crescente desertificazione dei servizi, con un focus iniziale sulla chiusura delle filiali bancarie nelle aree interne e nei piccoli comuni italiani. Il Consiglio intende sviluppare una strategia di posizionamento e promuovere iniziative istituzionali e politiche per contrastare tale tendenza, valutando anche modelli esteri e il potenziale del proprio potere di iniziativa legislativa per presentare proposte al Parlamento. Le azioni proposte includono la creazione di osservatori regionali, la valutazione della sostenibilità delle banche e il ricorso a innovazioni tecnologiche, con l'obiettivo di preservare la coesione sociale e l'accesso ai servizi essenziali.



- dicembre 2024:
Rapporto demografia e forza lavoro
a cura del Cons. Alessandro Rosina

Consultare il documento al [link](#)



13

CNEL | MEMORIA TRANSIZIONE DEMOGRAFICA 25 MARZO 2025



XI CONSILIATURA

La transizione demografica in atto in Italia sta mutando profondamente la consistenza e la struttura della popolazione italiana, con un inedito impoverimento del potenziale della forza lavoro. Questo indebolimento si combina con l'aumento della popolazione anziana nelle età tradizionalmente inattive. In termini specifici, l'impatto si manifesta in diversi modi: riduzione del numero di individui in età lavorativa; invecchiamento della forza lavoro; esodo di giovani con elevate competenze; aumento della spesa sociale e rischio per la sostenibilità del sistema sociale; impatto sulle nuove generazioni e sul territorio. In particolare, si sottolinea come gli squilibri demografici siano strettamente interdipendenti con quelli generazionali, di genere, territoriali e sociali. È necessario, quindi, un approccio integrato e sistematico per ridurli.

Nonostante uno scenario critico, si evidenzia che l'Italia ha ancora rilevanti margini di miglioramento se riesce a invertire rapidamente la tendenza negativa, valorizzando la forza lavoro attiva, in particolare giovani, donne e persone over 55, assieme ad una adeguata gestione dei flussi migratori. Un percorso impegnativo di convergenza dei tassi di occupazione giovanile, femminile e dei senior alla media europea, combinato con politiche di sostegno all'autonomia e di conciliazione tra famiglia e lavoro, consentirebbe al sistema Paese di imboccare lo scenario più favorevole tra quelli previsti dalle previsioni demografiche Istat, evitando la "trappola demografica" e stabilizzando base e centro della piramide delle età. L'alternativa è quella di squilibri che si autoalimentano con un rapporto tra popolazione anziana e popolazione occupata che diventa progressivamente insostenibile, determinando sia uno svantaggio competitivo in termini di sviluppo economico e tecnologico rispetto ai paesi con cui ci confrontiamo, sia una condizione interna di insostenibilità della spesa sociale.



- [dicembre 2024:](#)
Organismo nazionale di coordinamento
delle politiche di integrazione degli stranieri
Rapporto 2024

Consultare il documento al link



• **31 gennaio 2025:**

Dalla migrazione da offerta alla migrazione da domanda. Considerazioni preliminari ai fini della programmazione del decreto flussi

Consultare il documento al [link](#)



L'Italia rappresenta un esempio emblematico di grave fragilità demografica, determinata dall'effetto combinato dell'elevata longevità e di una fecondità in diminuzione, attestandosi ormai da molti anni al di sotto del livello di sostituzione. Questa situazione ha generato la cosiddetta "trappola demografica", ovvero la progressiva rarefazione del numero di potenziali genitori, in particolare la diminuzione delle donne in età fertile (15-49 anni), che spiega una parte considerevole del decremento delle nuove nascite registrato nell'ultimo decennio. Il combinato disposto di una popolazione in età fertile sempre più ridotta e dei bassi tassi di fecondità determina un sostanziale arresto della capacità di crescita della popolazione. Tale effetto negativo sul saldo naturale (tra nascite e decessi) viene solo in parte mitigato dal saldo migratorio con l'estero. Infatti, nel 2023, il saldo migratorio positivo e l'aumento netto della popolazione straniera residente hanno compensato la differenza negativa tra morti e nascite, contribuendo alla sostanziale stabilità della popolazione residente a livello nazionale. Tuttavia, a livello regionale, si riscontrano dinamiche diverse, con un aumento della popolazione nel Nord grazie alla componente straniera e alle migrazioni interne, mentre il Centro, il Sud e le Isole registrano tassi negativi. La popolazione straniera residente in Italia è parte integrante della trasformazione demografica, culturale e sociale del Paese e viene sempre più considerata una delle risorse per affrontare il decremento demografico in corso e il rapido invecchiamento. Senza l'apporto degli stranieri, la popolazione residente in Italia tra il 1991 e il 2001 sarebbe diminuita. Il contributo degli stranieri si è concentrato nelle fasce d'età più giovani, contribuendo a rallentare i processi di invecchiamento. Tuttavia, con il rallentamento dei flussi migratori, si prevede un'accentuazione del processo di invecchiamento demografico e una diminuzione complessiva della popolazione residente. In prospettiva, i flussi migratori, se adeguatamente governati, potranno avere un contributo positivo in contesti nazionali come l'Italia, caratterizzati da un significativo decremento numerico dovuto a saldi naturali negativi strutturali e da una crescente invecchiamento demografico, con le conseguenti implicazioni economiche e sociali.



XI CONSILIATURA



- **In corso di elaborazione:**
Stili di vita. Più benessere, più crescita, più produttività

In Italia, l'aspettativa di vita alla nascita è aumentata di 10 anni da quando è stato creato il Servizio Sanitario Nazionale. Nonostante ciò, l'aspettativa di vita sana (anni vissuti senza malattie croniche e invalidanti) è molto inferiore: 66,8 anni per gli uomini e 66,9 per le donne. Questo significa che gli uomini vivono in media 14,4 anni e le donne 18,7 anni con malattie croniche non trasmissibili.

L'aumento dell'aspettativa di vita, con un numero significativo di anni vissuti con malattie croniche, ha diverse ed importanti implicazioni sociali ed economiche che, tuttavia, potrebbero essere ridotte attraverso politiche di diffusione di stili di vita sani. In questo contesto vengono evidenziati, in particolare, i benefici che potrebbero derivarne in tema di riduzione della pressione sul Servizio Sanitario Nazionale, implementazione di politiche che mirano all'invecchiamento attivo ed a prevenire e sostenere le fragilità e pianificazione strategica per la sostenibilità del welfare.

16

CNEL | MEMORIA TRANSIZIONE DEMOGRAFICA 25 MARZO 2025



PARTE SECONDA

VISIONE DI SVILUPPO

LA RAPPRESENTANZA E PARTECIPAZIONE GIOVANILE

Il CNEL, in qualità di sede dei corpi intermedi e delle Parti sociali, da sempre pone il tema della rappresentanza dei nuovi interessi emergenti nella società italiana, promuovendo una cultura istituzionale aperta e inclusiva del punto di vista generazionale.

Del pari, preme evidenziare il forte legame tra le politiche di sviluppo sostenibile e il pieno godimento dei diritti di cittadinanza: il Goal 16 dell'Agenda 2030 nei Target 16.6 e 16.7 mira rispettivamente a "sviluppare istituzioni efficaci, responsabili e trasparenti a tutti i livelli" e ad "assicurare un processo decisionale reattivo, inclusivo, partecipativo e rappresentativo a tutti i livelli".

La sfida della partecipazione attiva della società civile e del coinvolgimento delle nuove generazioni è un tema aperto che può e deve partire dalla sperimentazione di nuove forme di partecipazione democratica della cittadinanza, identificando adeguate e innovative modalità di dialogo nei processi di definizione delle governance centrali e territoriali. Ad esempio, attraverso piattaforme permanenti, capaci di condividere i processi politici e decisionali, ma anche di fornire ai giovani strumenti per comprendere fino in fondo il disegno delle politiche pubbliche.

Una direzione intrapresa dal CNEL da oltre 30 anni, a partire dal percorso di integrazione e consolidamento delle Forze Sociali Giovanili (FSG) nel Consiglio avviato nel 1992, a seguito di un ciclo di audizioni condotte nel 1991 sulla legislazione per l'imprenditoria giovanile e i Consigli della Gioventù. Sulla base delle convergenze culturali e strategiche tra i rappresentanti delle FSG, venne costituito un gruppo di lavoro stabile, che tra gli obiettivi aveva quello di restituire centralità alla società e alle sue trasformazioni, con attenzione alla nuova cultura del lavoro e alla diversità generazionale nelle visioni sul lavoro.

Un percorso che ha condotto, durante la VI Consiliatura, all'istituzione della Consulta delle Forze Sociali Giovanili, prima sede nazionale di rappresentanza dei livelli giovanili delle Forze Sociali maggiormente rappresentative nell'Assemblea del Consiglio.

Istituita come organo consultivo, la Consulta ha permesso di analizzare le criticità che, ancora oggi, pesano sulle nuove generazioni in relazione al mercato del lavoro, alla formazione professionale e alla rappresentanza sociale. I tre Rapporti annuali elaborati dalla Consulta, il primo dei quali risale al 1998, hanno evidenziato le profonde disuguaglianze che caratterizzano il mercato del lavoro italiano, proponendo soluzioni innovative per superare il divario generazionale.



Nel 1° Rapporto sulla condizione giovanile è stato preso in esame il tema della precarietà del lavoro e proposto un ripensamento delle politiche attive del lavoro, rafforzando i centri per l'impiego e introducendo percorsi personalizzati di supporto alla ricerca di un'occupazione. Allo stesso tempo, è stata sottolineata l'importanza sia di sostenere l'imprenditorialità giovanile, con fondi dedicati alle startup e alle imprese guidate dai giovani, soprattutto nei settori innovativi, sia di formare giovani, sviluppando percorsi di alternanza scuola-lavoro e tirocini professionalizzanti in grado di avvicinare i giovani alle esigenze delle aziende.

Il Rapporto ha posto attenzione, altresì, ai divari territoriali, suggerendo di investire nelle infrastrutture e nei servizi pubblici, migliorando i trasporti, la connettività digitale e le strutture educative, in particolare nelle aree meno sviluppate e in quelle più fragili. Allo stesso tempo, è stato proposto di creare incentivi per favorire il ritorno o la permanenza dei giovani in questi territori, attraverso sgravi fiscali, sostegni economici per l'acquisto di una casa o per l'avvio di un'attività imprenditoriale.

La visione avanguardista della Consulta delle Forze Sociali e giovanili si è confermata nel 2° Rapporto sulla condizione giovanile, pubblicato nel 1999, in cui sono state trattate forme di flessibilità lavorativa, anticipando molti dei temi che ancora oggi sono al centro del dibattito, quali la difficoltà di inquadrare giuridicamente il telelavoro e la necessità di flessibilità per adattarsi alle nuove tecnologie.

Il 2° Rapporto sulla condizione giovanile ha analizzato, inoltre, il tema del disallineamento tra le competenze acquisite durante il percorso formativo e quelle richieste dal mercato del lavoro, tradottosi in un alto tasso di disoccupazione giovanile e in significative difficoltà per chi cerca di inserirsi nel mondo del lavoro. L'adattamento del sistema formativo alle richieste del mercato e alle nuove tecnologie avrebbe reso possibile, secondo il CNEL, ridurre il divario tra le competenze acquisite e le necessità delle imprese e favorire, dunque, un ingresso più agevole dei giovani nel mondo del lavoro, trasformando il loro alto livello di istruzione in un vantaggio competitivo.

La Consulta, nel corso della sua attività, oltre ad aver approfondito temi afferenti al lavoro subordinato, ha riservato ampio spazio all'imprenditorialità giovanile, con un focus particolare dedicato alla Legge 44/1986 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1985, n. 786, concernente misure straordinarie per la promozione e lo sviluppo della imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno".

La centralità del tema della rappresentanza giovanile è riemersa nel 3° Rapporto sulla condizione giovanile, in cui si è evidenziata la difficoltà di coinvolgere i giovani nel circuito decisionale delle politiche e le conseguenze negative di questa esclusione. Per promuovere la presenza dei giovani negli ambiti sociale e istituzionale, secondo la Consulta, sarebbe stato necessario *in primis* rivalorizzare la tematica giovanile e promuovere la partecipazione nelle associazioni intermedie, incentivando i giovani con l'offerta di spazi democratici, servizi mirati e possibilità di crescita nelle sedi di rappresentanza.



La scarsa partecipazione dei giovani ai processi decisionali, unita al forte squilibrio demografico, ha indotto l'attuale Consiliatura a ridare centralità alla questione, anche attraverso iniziative promosse dai Consiglieri del CNEL sulle tematiche afferenti ai giovani.

In particolare, riprendendo l'esperienza positiva della VI^a consiliatura, si propone la ricostituzione della Consulta delle Forze Sociali Giovanili, con l'intento di offrire alle organizzazioni giovanili rappresentate nel CNEL uno spazio di confronto e, al contempo, di demandare a tale organismo la valutazione di impatto generazionale degli atti del Consiglio.

UN NUOVO PATTO GENERAZIONALE TRA I GIOVANI ED IL SISTEMA PAESE

Il contesto attuale è profondamente diverso rispetto a quello in cui sono cresciute le generazioni nate nel secolo scorso, con implicazioni rispetto alle fondamenta su cui si è tradizionalmente basato il patto implicito tra generazioni: il sistema pensionistico è cambiato, il debito pubblico è aumentato significativamente, il rapporto quantitativo tra le generazioni si è modificato con conseguenze sul mercato del lavoro e sulla tenuta del sistema sociale, mentre l'avanzare dell'intelligenza artificiale e delle nuove tecnologie rende sempre più cruciale il potenziamento degli investimenti in ricerca e sviluppo e la valorizzazione del capitale umano giovanile. Su tutti questi aspetti la condizione delle nuove generazioni italiane risulta più debole rispetto a quella dei coetanei europei (più incerte le prospettive pensionistiche, maggiore il debito pubblico ereditato, più accentuati gli squilibri demografici, più bassi gli investimenti in formazione, in politiche attive, in ricerca, sviluppo e innovazione).

Va inoltre considerato che la crisi demografica sta producendo, più in Italia che nel resto d'Europa, uno sbilanciamento dell'elettorato a sfavore delle nuove generazioni. In combinazione con i punti precedenti, questo può far crescere senso di impotenza, disillusione, sfiducia e quindi astensionismo.

Serve far arrivare ai giovani il messaggio chiaro e forte che - tanto più per il fatto di essere demograficamente di meno - il sistema paese darà ancor più attenzione alle loro esigenze e istanze, che investirà ancor più sulla loro formazione e sulle loro opportunità, che - indipendentemente dalle origini - chi studia e si impegna troverà strumenti adeguati per dare il meglio di sé in Italia. Questo impegno non va però preso per i giovani, ma con i giovani e per il Paese. Non può, quindi, basarsi su rassicurazioni generiche ma richiede la definizione di un nuovo Patto generazionale.

Per affrontare le sfide dei cambiamenti in atto è necessario, quindi, mettere al centro il protagonismo positivo delle nuove generazioni, con alla base un'idea positiva e condivisa di futuro da costruire. A tale fine è precondizione un confronto aperto, che non si limiti a riscrivere il Patto generazionale "per" i giovani, ma "con" i giovani e "per" l'intero Paese. Si tratta di avviare con le realtà giovanili un percorso di riflessione comune, finalizzato a

19

CNEL | MEMORIA TRANSIZIONE DEMOGRAFICA 25 MARZO 2025



definire le condizioni per un nuovo Patto generazionale che valorizzi il ruolo attivo delle nuove generazioni nel rafforzamento dei processi di sviluppo e benessere. Un confronto aperto, che abbia come base condivisa l'incontro tra quello che le nuove generazioni vorrebbero poter esser e fare (in coerenza con le sfide del proprio tempo) e quello di cui ha bisogno il Paese (con le sue specificità) per rafforzare i propri processi di sviluppo e benessere.

La proposta elaborata dal CNEL si articola in 3 fasi: una prima fase intesa ad effettuare una ricognizione delle attività sui temi connessi ai nodi del patto generazionale (tema pensioni, debito pubblico, ridistribuzione risorse di investimento in un paese che invecchia, qualità del lavoro valorizzando la specifico capitale umano delle nuove generazioni, rafforzamento del ruolo dei giovani nelle decisioni collettive a fronte della riduzione del loro peso elettorale).

A questo fine il CNEL potrebbe prendersi carico di realizzare una "mappatura" delle realtà organizzate giovanili, a partire da quelle che fanno parte delle organizzazioni rappresentate nel CNEL stesso, unitamente alle associazioni rappresentate nel Consiglio nazionale giovani, oltre che da quelle che trovano espressione nell'ASviS.

La mappatura ha il valore aggiunto di fornire un quadro comune di importanza unica (non presente in Italia) delle realtà giovanili organizzate riconosciute, da aggiornare anno per anno, ma consente anche di avere un ritratto delle attività (quindi anche delle idee, opinioni, proposte) che il mondo giovanile esprime sui temi che riguardano il ruolo delle nuove generazioni nei processi di sviluppo sociale ed economico del paese.

Questo ritratto verrebbe poi restituito a ciascuna realtà giovanile che, quindi, potrà valutare come le proprie attività si collocano rispetto a quanto fanno altre associazioni, quali temi comuni vengono trattati, quali posizioni e proposte espresse, funzionale anche ad attivare sinergie comuni.

La seconda fase, a partire dalla mappatura e dalla razionalizzazione ed elaborazione del materiale pervenuto vede la costituzione di Gruppi di lavoro formati da giovani ed esperti riconosciuti, su alcuni temi strategici. In particolare:

- Debito pubblico (come ridurlo o gestirlo in modo che non cresca ulteriormente).
- Pensioni presenti e future (come rendere il sistema sostenibile ed equo per tutte le generazioni, compresi gli anziani di domani).
- Condizioni di ingresso e valorizzazione nel mondo del lavoro (attraverso opportunità di lavoro, formazione, ricerca e sviluppo).
- Attrattività del Paese (in termini di sostenibilità, valori e welfare).
- Partecipazione ai processi democratici e cittadinanza attiva (in un contesto di riduzione del peso elettorale dei giovani).



XI CONSILIATURA

Nel corso della terza fase è prevista la realizzazione di un evento finale che condurrà alla redazione di un documento aperto che identifichi gli elementi chiave su cui riscrivere il nuovo Patto generazionale e delinei nuove linee guida coerenti con le sfide del XXI^o secolo e il potenziale delle nuove generazioni.

Il risultato finale potrebbe inoltre contenere una definizione degli indicatori rilevanti di ciascun tema, da monitorare ogni anno in funzione di target da raggiungere (avendo anche come riferimento i valori medi europei) e le proposte (*action plan*) per raggiungere gli obiettivi comuni definiti.

LA VIG COME STRUMENTO PER UN'EQUA TRANSIZIONE DEMOGRAFICA

La riforma costituzionale del 2022 che ha modificato gli articoli 9 e 41, introducendo *de facto* il principio di sviluppo sostenibile e giustizia intergenerazionale nella nostra Costituzione, spinge verso l'opportunità di implementare la Valutazione di Impatto Generazionale (VIG), consentendo di attuare la misura europea conosciuta come "Youth Check".¹

La VIG si presta ad assumere un ruolo chiave quale elemento integrante del procedimento legislativo, con lo scopo principale di favorire l'equità tra le generazioni, assicurando che le scelte di policy tengano conto dei bisogni e del benessere delle giovani generazioni attuali e future.

Un'importanza confermata dal recente Ddl sulla semplificazione legislativa del luglio 2024², proposto per snellire e migliorare le procedure amministrative, rendendo più efficiente il rapporto tra cittadini, imprese e Pubblica Amministrazione, attraverso l'introduzione all'articolo 4 della VIG. In particolare, la valutazione di impatto generazionale consiste nell'analisi preventiva dei disegni di legge del Governo in relazione agli effetti – in particolar modo quelli con rilevanti costi di tipo ambientale e sociale, anche di lungo periodo – ricadenti sui giovani e sulle generazioni future.

L'obiettivo è quello di fornire al Governo e alle Amministrazioni pubbliche gli strumenti necessari per progettare politiche e norme che rispondano alle esigenze specifiche dei giovani, superando una forma di "presentismo" incapace di considerare le conseguenze di lungo termine che produce l'implementazione delle disposizioni.

¹ Lo Youth Check europeo è stato ufficialmente annunciato dalla Commissione Europea il 10 gennaio 2024 come parte del lascito dell'Anno Europeo dei Giovani 2022. Questo strumento mira a valutare l'impatto delle politiche pubbliche sui giovani e a garantire che le loro esigenze e prospettive siano considerate nel processo decisionale a livello europeo.

² Disegno di legge intitolato "Misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità della normazione, con delega al governo per la semplificazione, il riordino e il riassesto di varie materie", presentato in Senato il 15 luglio 2024 (A.S.1192).



Con l'introduzione della VIG il Governo intende, quindi, elevare al rango legislativo le Linee guida redatte dal "Comitato per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche" (Covige), di cui al DM 8 luglio 2022, con le quali sono stati definiti criteri e indicatori utili per la valutazione dell'impatto delle misure sui giovani tra i 15 e i 34 anni. Tali criteri, che rappresentano uno strumento per integrare una prospettiva giovanile nelle decisioni politiche, non costituiscono norme vincolanti, bensì un quadro di riferimento da adottare come *best practice* nelle amministrazioni centrali e locali, con l'obiettivo di promuovere una cultura della valutazione dell'impatto generazionale nelle decisioni pubbliche.

Le prime sperimentazioni sul campo sono il risultato della visione lungimirante di alcune amministrazioni locali. Tra queste spicca il Comune di Parma, designato come città europea dei giovani 2027 (grazie a una candidatura focalizzata sulla VIG). Parma ha ufficialmente integrato queste sperimentazioni nel proprio Documento Unico di Programmazione (Dup), rendendole vincolanti per ogni provvedimento comunale che richiede "bollinatura" prima della pubblicazione. Successivamente, anche il Comune di Bologna e altre municipalità hanno seguito questo esempio, stimolando l'Anci ad elaborare e presentare le proprie linee guida (febbraio 2025), rendendole disponibili per tutti i comuni italiani.

Anche il CNEL, raccogliendo lo stimolo del Governo e dei Comuni, ha inteso inserire questa innovazione importante, in linea con i principi di sostenibilità e inclusività, nell'ambito dell'esercizio della propria attività di iniziativa legislativa³.

Rispetto alla transizione demografica, una implementazione efficace della VIG richiederà indicatori chiave (KPI) che tengano conto di come l'invecchiamento della popolazione e il calo delle nascite influenzino le diverse generazioni in termini di lavoro, welfare e crescita economica. Ad esempio, occorrerà analizzare l'impatto delle politiche su:

1. **Sostenibilità del sistema previdenziale e del welfare:** valutare il rapporto tra popolazione attiva e pensionati, nonché l'equilibrio della spesa sociale tra generazioni. Se la spesa pensionistica cresce troppo rispetto al contributo dei giovani lavoratori, il sistema diventa insostenibile per le nuove generazioni.
2. **Mercato del lavoro:** analizzare l'impatto della riduzione della popolazione attiva e la creazione di posti di lavoro in settori chiave per lo sviluppo economico e sociale del Paese. La carenza di giovani lavoratori, in particolare in alcuni territori o settori/professioni,

³ L'Assemblea del CNEL nella seduta del 16 dicembre 2024 ha approvato un Disegno di legge in materia di livelli e qualità dei servizi pubblici erogate dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali ove è stato previsto che nelle attività di verifica e monitoraggio deve essere inclusa anche una specifica valutazione dell'impatto generazionale, con particolare riferimento: a) accessibilità dei giovani ai servizi; b) equità nella distribuzione dei costi e dei benefici dell'erogazione dei servizi tra le generazioni; c) coerenza con gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'agenda Onu 2030. <https://www.cnel.it/Comunicazione-e-Stampa/Notizie/ArtMID/1174/ArticleID/4656/DISEGNO-DI-LEGGE-CNEL-SU-SERVIZI-PA>



potrebbe portare a una maggiore richiesta di manodopera straniera o a un innalzamento dell'età pensionabile.

3. Distribuzione della ricchezza e dei consumi tra generazioni: valutare le disparità tra generazioni in termini di reddito, ricchezza accumulata e accesso alle risorse e le potenziali difficoltà dei giovani ad acquistare una casa o a investire nel proprio futuro.

4. Sostegno alla natalità e alla famiglia: valutare l'efficacia delle politiche per incentivare la natalità e sostenere le famiglie. Se le politiche per la natalità sono insufficienti, il calo demografico continuerà a pesare sulle generazioni future.

5. Flussi migratori e integrazione nel mercato del lavoro: se non gestita bene, l'immigrazione può generare squilibri nel mercato del lavoro; se ben pianificata, può essere una risorsa per riequilibrare la popolazione attiva.

Per navigare con successo nel complesso scenario demografico che ci attende, è indispensabile dotarsi di una bussola affidabile: un modello previsionale, che permette di anticipare come gli indicatori chiave di impatto delle politiche sulle giovani generazioni evolveranno nei prossimi 20-30 anni.

Attraverso un'analisi approfondita delle proiezioni demografiche e delle tendenze del mercato del lavoro, si potranno costruire scenari dettagliati che guideranno nella comprensione delle possibili traiettorie future.

Inoltre, dal confronto con le esperienze di altri Paesi europei si possono individuare le "best practices", ovvero le strategie che hanno dimostrato la loro efficacia. Ad esempio, come la Francia e la Svezia sostengono la natalità, o come la Germania e i Paesi Bassi hanno sviluppato sistemi di formazione all'avanguardia, traendo ispirazione per le nostre politiche.

In definitiva, il compito dei *policy makers* è costruire un'Italia in cui i giovani e le donne trovino opportunità di formazione e lavoro, gli anziani vivano una vita dignitosa e la ricchezza sia distribuita equamente, garantendo l'accesso ai servizi su base egualitaria e inclusiva.

Un'Italia dinamica, inclusiva e pronta ad affrontare le sfide del XXI° secolo.



Allegato 1

Esempi di Key Performance Indicators e unità di misura

Categoria	KPI	Unità di Misura
Mercato del Lavoro	Tasso di disoccupazione giovanile (15-34 anni)	%
Mercato del Lavoro	Tasso di occupazione giovanile (15-34 anni)	%
Mercato del Lavoro	Quota di contratti a tempo determinato per under 35	%
Mercato del Lavoro	Numeri medio di anni per ottenere un contratto stabile	anni
Mercato del Lavoro	Lavoratori in part time under 35/over 35	rapporto
Mercato del Lavoro	Rapporto lavoratori over 50 / under 35	rapporto
Mercato del Lavoro	Neet (15-29 anni)	%
Distribuzione ricchezza	Reddito medio per fasce d'età (20-34 vs. 50-64)	€
Distribuzione ricchezza	Rischio povertà o esclusione sociale (25-34)	
Costo della Vita	Quota di giovani (25-34 anni) che vivono con i genitori	%
Costo della Vita	Rapporto prezzo medio casa / reddito medio annuo giovane	rapporto
Costo della Vita	Numeri di anni necessari per l'acquisto di una casa per un under 35	anni
Sistema Previdenziale	Spesa pubblica per le politiche giovanili (% PIL)	%
Sistema Previdenziale	Rapporto tra lavoratori attivi e pensionati	rapporto
Sistema Previdenziale	Tasso di dipendenza degli anziani	%
Sistema Previdenziale	Spesa pubblica per pensioni rispetto al PIL	%
Sistema Previdenziale	Quota di pensionati sotto la soglia di povertà	%
Sistema Previdenziale	Età media effettiva di pensionamento	anni
Natalità e Famiglia	Tasso di fecondità	figli per donna
Natalità e Famiglia	Età media del primo figlio	anni
Natalità e Famiglia	Donne under 35 che rimandano la maternità per motivi economici	%
Natalità e Famiglia	Numero di posti asili nido per 100 bambini	posti/100
Natalità e Famiglia	Spesa pubblica per sostegno alla natalità (% PIL)	%
Flussi Migratori	Saldo migratorio netto	numero
Flussi Migratori	Quota di lavoratori stranieri su totale occupati	%
Flussi Migratori	Tasso di occupazione degli immigrati vs. autoctoni	%
Flussi Migratori	Quota di immigrati con istruzione superiore occupati in lavori poco qualificati	%
Flussi Migratori	Livello di integrazione economica degli immigrati (reddito medio, accesso a mutui, proprietà immobiliari)	indice