

XIX LEGISLATURA

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

Seduta n. 15 di Mercoledì 9 luglio 2025
Bozza non corretta

INDICE

Sulla pubblicità dei lavori:

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

**Audizione del capo dell'Ufficio legislativo del Ministero per la pubblica amministrazione,
Francesco Radicetti:**

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

Radicetti Francesco , capo dell'Ufficio legislativo del Ministero per la pubblica
amministrazione ... [3](#)

[Bonetti Elena](#) , Presidente ... [12](#)

[Alifano Enrica \(M5S\)](#) ... [13](#)

[Bonetti Elena](#) , Presidente ... [15](#)

Radicetti Francesco , capo dell'Ufficio legislativo del Ministero per la pubblica
amministrazione ... [16](#)

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

ALLEGATO: Memoria presentata dal dottor Francesco Radicetti ... [21](#)

TESTO DEL RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE
ELENA BONETTI

La seduta comincia alle 9.30.

Sulla pubblicità dei lavori.

[PRESIDENTE](#). Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della presente audizione 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 del capo dell'Ufficio legislativo del Ministero per la pubblica amministrazione,
Francesco Radicetti.**

[PRESIDENTE](#). L'ordine del giorno reca l'audizione del capo dell'Ufficio legislativo del Ministero per la pubblica amministrazione, Francesco Radicetti, che è accompagnato dai funzionari Anna Frascino e Matteo Falcone.

Ricordo che il dottor Radicetti è stato delegato dal Ministro Zangrillo a comparire in sua vece nell'ambito di questo ciclo iniziale di audizioni dei soggetti istituzionali più qualificati a fornire

alla Commissione i principali elementi informativi necessari per lo svolgimento delle sue funzioni ai sensi della delibera istitutiva.

Il dottor Radicetti ha presentato alla Commissione una memoria relativa ai contenuti della presente audizione, che è già stata trasmessa ai commissari e che sarà pubblicata, se egli concorda, in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

Ringrazio davvero di cuore il dottor Radicetti, al quale chiedo di estendere i ringraziamenti anche al Ministro Zangrillo, per la disponibilità a partecipare ai lavori della nostra Commissione, e gli do la parola per lo svolgimento della sua relazione. Al termine, come sempre, potranno intervenire i commissari che lo richiedano.

Prego, dottore.

FRANCESCO RADICETTI, *capo dell'Ufficio legislativo del Ministero per la pubblica amministrazione*. Grazie molte, presidente. Ringrazio anche a nome del Ministro Zangrillo per il coinvolgimento in questa importantissima attività di indagine, che vede la pubblica amministrazione e il suo sistema organizzativo coinvolti su temi che anche illustri predecessori auditi precedentemente hanno sottolineato.

Nella relazione che ho trasmesso ci sono alcune evidenze significative che non ripeterò pedissequamente, ma che attengono ai dati forniti dall'ISTAT in relazione sia al fenomeno della denatalità che a quello del conseguente invecchiamento della popolazione nonché alla disomogenea distribuzione di questo tipo di fenomeno all'interno del territorio nazionale: abbiamo infatti un incremento demografico al Nord e un decremento al Sud, particolarmente negativo nelle aree interne. Questo comporta chiaramente un riflesso molto importante in termini di pubblica amministrazione, intesa non solo come apparato che eroga prestazioni economiche, ma anche come centro di erogazione di servizi.

Tutti i dati statistici che noi abbiamo alla nostra portata – quelli di cui ha parlato in modo molto diffuso il Ministro dell'economia, ma anche la presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio – sono elementi sulla cui base il decisore politico e le amministrazioni dovranno orientare la propria azione. Da questo punto di vista noi dobbiamo trarre una prognosi delle necessità del nostro reclutamento, delle necessità della nostra organizzazione, di quello che dobbiamo articolare nel prossimo futuro affinché la pubblica amministrazione continui ad erogare il cosiddetto «valore pubblico», cioè la prestazione del servizio, che si rende necessaria sul territorio nazionale e che sarà molto disomogenea sul territorio nazionale stesso, sarà disomogenea per categorie di amministrazioni e per categorie anche di territorio; soprattutto, sarà particolarmente importante riuscire ad intercettare le esigenze e i cambiamenti che portano a determinati valori funzionali all'interno dell'amministrazione.

Le metodologie con cui si può affrontare questo fenomeno partono innanzitutto dall'analisi del perché la curva demografica diminuisce, del perché la popolazione invecchia e del perché non ci sono più nuove nascite. Abbiamo assistito ad un decremento costante della natalità all'interno del nostro Paese e questo è un fenomeno multifattoriale: è un fenomeno culturale, un fenomeno economico ed è un fenomeno che molto spesso nasce dalla necessità, per le nuove generazioni e in particolar modo per i giovani, di essere di fronte ad un bivio, di scegliere se essere genitori o se essere a volte anche lavoratori; bivio che è particolarmente importante per le donne lavoratrici, per le lavoratrici madri, per cui la maternità diventa a volte un ostacolo in più nel mondo del lavoro e nella carriera.

Da questo punto di vista il Governo è intervenuto con molti provvedimenti a favore della natalità, dello stimolo e del supporto alla genitorialità, però va anche considerato che tutti questi provvedimenti da soli non bastano affinché ci sia un'inversione della curva. Paradossalmente, rispetto ad esempio ai Paesi nordici, noi veniamo da un passato in cui l'assistenza primaria data alle nuove famiglie veniva dalla famiglia stessa. Io, che ho avuto tre figli, personalmente ho avuto la fortuna di poter avere a mio supporto i miei genitori e mia suocera. Quindi, sostanzialmente, ho potuto avere quel tipo di supporto familiare che rendeva quasi inutile o superfluo il ricorso a strumenti di assistenza pubblici (all'asilo nido o ad altro), ma non è così per tutti e soprattutto non è così da molti anni. Questo perché molto spesso ci si sposta sul territorio nazionale per andare in cerca di lavoro e, quindi, si perde il legame con il territorio e con la famiglia di provenienza, per cui dobbiamo costruire un sistema che vada ad intercettare queste nuove

esigenze di misure a sostegno della genitorialità; esigenze che non sono uniformi dappertutto e che cambiano anche in relazione alla prospettiva del lavoro.

Si è fatto molto al riguardo, innanzitutto con l'introduzione in ambito normativo del principio della conciliazione del lavoro con la propria vita familiare e, quindi, con l'introduzione di forme di lavoro agile. Oggi il lavoro agile è uno strumento di organizzazione molto flessibile, che viene utilizzato anche per le esigenze di carattere familiare, sempre restando nel limite della funzionalità dell'organizzazione, ma questo è solo un esempio di quello che potrebbe farsi e potrebbe prodursi.

È chiaro che la distribuzione disomogenea dei fattori di natalità e di invecchiamento rende necessario avere strumenti flessibili che intercettino questo tipo di esigenze sul territorio. Non avremo, quindi, la stessa esigenza di costruire lo stesso numero di asili nido in tutte le città. Dovremo andare a vedere dove effettivamente le risorse limitate che abbiamo intercettano questa domanda e questa esigenza, per cercare poi di fare in modo che non ci sia né un fattore di spopolamento né un fattore di isolamento territoriale all'interno del quale poi le coppie, le giovani coppie non vanno a vivere. Questo, secondo noi, è un paradigma che si ripercuote non solo sul piano normativo, ma anche sul piano organizzativo. Ciascuna amministrazione, nell'ambito degli strumenti di pianificazione di cui dispone, dovrà avere contezza, partendo dalle prognosi statistiche e dalla rilevazione di quello che è il tessuto culturale, il tessuto sociale e il tessuto lavorativo del proprio territorio, di quali saranno le esigenze che dovrà affrontare nel prossimo futuro.

Questo comporta una revisione dei meccanismi anche assunzionali. La decrescita demografica, il calo demografico comporterà una revisione del numero degli insegnanti da reclutare? Questa è una domanda. Se lo comporta, lo comporta in modo omogeneo in tutto il Paese? Nel momento in cui avremo più insegnanti in proporzione agli alunni, come distribuire e utilizzare queste risorse? Se non avremo abbastanza alunni da riempire tutte le classi, avremo bisogno di più assistenza sanitaria o assistenza a lungo termine per anziani? Anche lì occorrerà – secondo noi – valutare gli effetti di questo fenomeno a medio e lungo periodo in modo da poter intercettare, anche attraverso una flessibilità organizzativa, le variabili che si concretizzano e che si manifestano in modo disomogeneo su tutto il territorio nazionale.

La disomogeneità territoriale e, quindi, la diversità delle esigenze territoriali è un fenomeno che noi riscontriamo già oggi in tantissime altre situazioni. Ne cito una che non ha a che fare con il calo demografico: i segretari comunali. È difficilissimo trovare segretari comunali in aree particolarmente disagiate da un punto di vista territoriale. Se è difficile trovare segretari comunali, immaginate quanto potrà essere complicato trovare insegnanti o assistenti per anziani, assistenti sociali. Quindi, al di là delle politiche – che dovremo assolutamente portare avanti ed implementare – di sostegno alla genitorialità, dovremo anche prendere atto del loro impatto sulla curva demografica, che potrà essere attenuata, ma sicuramente nel medio periodo non invertita, dunque orientare le scelte di organizzazione verso modelli che intercettino effettivamente le esigenze che poi si verranno a porre.

Come si fa? Non è semplice. È una scelta chiaramente politica. Uno degli strumenti che nel nostro ordinamento è in corso di introduzione per via normativa è quello della verifica dell'impatto generazionale. Nel momento in cui si decide di fare una scelta di politica economica, di politica anche organizzativa, di riforma dell'amministrazione, va verificato quale sia effettivamente l'impatto che quella scelta produrrà rispetto alle nuove generazioni. Non che oggi queste valutazioni non si facciano. Oggi ciascun provvedimento normativo che il Governo adotta, tranne quelli di necessità ed urgenza, è anticipato da due forme di analisi: l'analisi di impatto sulla regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN). L'AIR e l'ATN sono famosissime e sono oggetto di verifica preliminare prima di portare un provvedimento in Consiglio dei ministri. La presidente, in quanto ex Ministro, lo sa benissimo perché ne avrà affrontate tantissime. Questa è già una verifica che si fa, ma è un *focus* di carattere generale. La verifica di impatto generazionale, invece, è un *focus* particolare che deve essere volto a capire come quel tipo di riforma impatta sulle nuove generazioni, perché tutto impatta su quello che verrà dopo di noi, purtroppo o per fortuna. Avere un *focus* su questi specifici meccanismi significa cercare di capire la norma e, quindi, la scelta politica che si fa dietro la norma, in relazione a come essa va ad intercettare o a cambiare le prospettive future dei nostri giovani.

Questo è un processo – secondo me – estremamente importante ed è un passaggio non solo normativo, ma anche culturale. Nella relazione che ho depositato ho detto che alcuni analisti ritengono che le nostre leggi siano affette dal cosiddetto «presentismo», cioè si guarda all'oggi e non si guarda al domani. In parte sicuramente è così e in parte – secondo me – è un'affermazione un po' ingenerosa. Molto spesso le decisioni che prendiamo da un punto di vista normativo sono frutto di contingenze che non possono essere affrontate diversamente e che richiedono una tempestività della decisione che molto spesso non è corrispondente ai classici requisiti di necessità ed urgenza, ma impone comunque scelte che diano un effetto qui e ora. È ovvio che il legislatore, il Governo e anche il Parlamento, nel momento in cui affrontano la guerra in Ucraina o la crisi internazionale, devono essere in grado di guardare all'oggi oltre che al domani. Una volta che la scelta è fatta e che la risposta concreta e tempestiva è stata data, bisogna poi tornare non sulla scelta, ma sull'analisi di quei fattori ed intervenire attraverso una verifica dell'impatto della disciplina che è stata introdotta.

Faccio un esempio banale. Dopo il blocco del *turnover* che c'è stato fino al 2019 nella pubblica amministrazione si è ricominciato ad assumere. Abbiamo avuto un invecchiamento della popolazione lavorativa pubblica (di media intorno ai 55-56 anni) dovuto anche alla stagnazione del reclutamento, al blocco per motivi di carattere finanziario del reclutamento che negli anni dal 2012 al 2019 ha visto sostanzialmente assunzioni pari quasi a zero, se non per taluni settori critici (come quelli della sicurezza, della difesa e del soccorso pubblico). I dati ci dicono che con la ripresa del *turnover*, l'età media di chi entra all'interno dell'amministrazione oscilla tra i 34 e i 39 anni, estremamente più bassa di quella degli anni pre-pandemici e pre-blocco del *turnover*.

In questa prospettiva, dovremmo analizzare anche come le nuove generazioni si affidano al mondo del lavoro pubblico. Non entro nel tema del lavoro privato, perché non è una mia competenza, però un giovane che entra nel lavoro a 34 anni quando andrà in pensione e con quale pensione andrà? Anche questo è un tema. Non è sufficiente, chiaramente, dire che andrà in pensione più tardi. Io sono entrato a 19 anni perché sono entrato nelle Forze armate, adesso ho 35 anni di servizio e 54 anni di età, ma mi ritengo quasi fortunato. Quanto si può chiedere a un lavoratore? Questo è uno dei temi che dovremo valutare, anche perché una protrazione dell'attività lavorativa impatta, a livello generazionale, sulle possibilità di occupazione dei giovani: più portiamo in avanti l'età dei lavoratori, meno lavoratori più giovani possiamo assumere. È chiaro che, anche in relazione ai fenomeni della digitalizzazione, le nuove professionalità saranno sicuramente diverse da quelle che abbiamo assunto a volte tre, quattro, cinque, dieci anni prima.

Al di là del tema della formazione, quindi, ci sarà anche un *gap* estremamente importante, che andrà verificato, sul tema della qualità del reclutamento. Il reclutamento deve essere dinamico, deve andare veloce e incontro alle esigenze che si manifestano, per cui deve rispondere a determinati requisiti. Nel contesto della pubblica amministrazione, per abbassare l'età anagrafica e soprattutto per introdurre nuove generazioni, abbiamo introdotto, prima con il decreto-legge n. 36 del 2022 e, da ultimo, con il decreto-legge n. 25 del 2025, delle forme di accesso per giovani laureandi (quindi non ancora laureati) e per diplomati degli Istituti Tecnologici Superiori (ITS) all'interno della pubblica amministrazione. Un laureato ITS – che mediamente ha 23-24 anni – può entrare nella pubblica amministrazione, essere inquadrato nell'area dei funzionari, percepire il relativo trattamento economico, ancorché non provvisto di laurea, e stabilizzarsi se nei tre anni successivi consegue il titolo di studio, che è il requisito per l'accesso in quell'area funzionale.

Questa è già una chiave di attrattività. Sappiamo che il percorso degli studi è lungo e difficile e molto spesso le amministrazioni hanno bisogno di professionalità tecniche che non corrispondono necessariamente a una laurea. Abbiamo introdotto un meccanismo che speriamo possa darci – lo vedremo da qui a qualche mese – un buon effetto sia sull'impatto anagrafico e demografico della popolazione lavorativa pubblica sia in termini di attrattività per i giovani, quindi per rendere il mondo pubblico più dinamico. Infatti, un giovane che entra in amministrazione a 25 anni, oltre ad avere prospettive di sviluppo di carriera chiaramente maggiori, è anche qualcuno che porta, in una realtà medio-piccola, una ventata d'aria fresca: è dinamico, ha esigenze dinamiche, ha conoscenze che vengono dal mondo esterno, che normalmente chi ha la mia età

ed è chiuso in ufficio da un tot numero di anni non porta. Immaginate in una piccola amministrazione riuscire ad avere uno o due lavoratori tra i 20 e i 30 anni: è un cambiamento molto importante e significativo ed è anche uno strumento che rilancia un po' l'attrattività della pubblica amministrazione. Anche questo strumento normativo, quindi, è stato pensato nella prospettiva di rendere l'amministrazione un po' più giovane, quindi anche più facile nell'assorbire i nuovi fenomeni, le nuove conoscenze, più facile anche da formare in relazione alle esigenze tecnologiche che si traggono.

Questo vale sul piano normativo, ma sul piano organizzativo l'impatto generazionale – secondo noi – è una verifica che va fatta in modo ancora più scrupoloso. Io sono il capo di un ufficio legislativo, quindi mi limito, chiaramente, al mio settore, ma immaginate un sindaco, un assessore di una città medio-piccola che decide di investire determinate risorse e deve scegliere tra un campo sportivo e una RSA. Queste, purtroppo, sono scelte concrete in cui le limitate risorse che si hanno a disposizione molto spesso mettono gli amministratori dinanzi a un bivio: devi privilegiare un'esigenza dei giovani che hai oggi, magari in modo limitato, nel tuo paese e che dopo vanno a fare l'università altrove, magari vanno all'estero e non tornano, o devi privilegiare un investimento, tenuto conto che la tua popolazione cittadina sta progressivamente invecchiando e avrai bisogno di servizi diversi? Questa, secondo me, è una scelta – se vogliamo, senza esagerare – molto drammatica per chi amministra la realtà, per chi si scontra con le esigenze dei cittadini tutti i giorni.

Probabilmente la reale verifica generazionale è su queste scelte di organizzazione, su cui l'amministratore dovrà interrogarsi. Qui probabilmente è importante che la pubblica amministrazione dia un supporto e analizzi questo tipo di esigenze dando chiavi di lettura. Molto spesso queste esigenze vengono soddisfatte nelle amministrazioni più virtuose anche attraverso l'associazione o l'unione di comuni, che mutuano le proprie esigenze e cercano di soddisfarle al meglio attraverso una suddivisione delle risorse, facendosi carico ciascuno delle esigenze degli altri. Questa può essere sicuramente una chiave di lettura, ma la prospettiva dell'impatto generazionale va affrontata, oltre che a livello normativo, anche a livello organizzativo.

In questa cornice, l'analisi del fenomeno demografico dovrà anche portarci a individuare quali categorie di personale saremo in grado di reclutare. Infatti, il tema non è solo se scegliere più insegnanti o più assistenti sanitari; il problema sarà: avremo sufficienti cittadini adeguati in giovane età per poter partecipare – ad esempio – ai concorsi che oggi hanno il limite anagrafico, per fare il poliziotto, per fare il militare o per fare il vigile del fuoco? Saremo cioè in grado, con l'invecchiamento della nostra popolazione, di soddisfare quel tipo di esigenze che noi oggi diamo per scontate e che nessuno mette in dubbio? Pensiamo che il concorso in polizia sia il concorso che vogliono fare in tantissimi, ed è vero, ma è un concorso che giustamente ha un limite di età. Io non mi ci vedo a 55 anni a correre dietro a un bandito, non ce la farei. A parte che ho il *pacemaker*, quindi non ce la posso fare. È un fattore di riflessione. Se abbiamo un fabbisogno nel comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico di 30 mila cittadini l'anno, saremo in grado di reclutare, di fare un'offerta di reclutamento per queste categorie professionali in relazione all'offerta – chiamiamola così – demografica che abbiamo? Non è che li cooptiamo: ciascuno potrà scegliere se fare il poliziotto, se fare il vigile del fuoco, se fare il vigile urbano, se fare il medico, se fare l'infermiere. Anche in tema di reclutamento, quindi, questo tipo di valutazione ha sicuramente un suo impatto, anche considerando la possibilità di ricorrere, per talune professioni – non quelle che, chiaramente, comportano un esercizio di pubblici poteri –, anche a una immigrazione qualificata, se questa immigrazione qualificata c'è e se effettivamente è qualificata.

Nella pubblica amministrazione, quindi, l'analisi del fenomeno generazionale è particolarmente importante ed è un fenomeno che stiamo affrontando – secondo me – in modo abbastanza serio, ma lo dovremo affrontare anche a livello organizzativo. Ciascuna scelta, anche di carattere gestionale delle realtà, dovrà essere fatta in relazione a quelli che potranno essere i bisogni futuri, perché saranno bisogni del medio periodo, non del lungo periodo quelli che dovremo affrontare e che cambieranno il paradigma delle nostre scelte.

Io non mi tratterei oltre. Se avete domande, sono a disposizione.

PRESIDENTE. Grazie davvero per la prospettiva, che ha colto la molteplicità degli aspetti – dei quali, tra l'altro, la Commissione ha compreso l'importanza – del fenomeno della transizione demografica; molteplicità che collima perfettamente con le direzioni verso cui stiamo avviando le nostre riflessioni.

Do ora la parola ai colleghi, in presenza o da remoto, che intendano intervenire per porre questi, formulare osservazioni o richieste di chiarimenti.

Prego, onorevole Alifano.

ENRICA ALIFANO. Grazie, presidente.

È stata estremamente interessante la relazione, che ho ascoltato veramente con grande attenzione, anche perché si poneva l'accento sul fatto che la transizione demografica – chiamiamola così – è il risultato di una molteplicità di fattori. Non c'è, quindi, un solo fattore che ha determinato questo fenomeno.

Si pone molto l'accento – a mio parere –, anche nel corso delle audizioni che si sono susseguite in questa Commissione, sui fattori economici. Si parla spesso della carenza degli asili nido, si parla molto spesso del fatto che le donne adesso siano maggiormente impegnate nel mondo del lavoro. Personalmente penso – e questo, secondo me, aggrava notevolmente il quadro – che alla base ci siano dei fattori culturali. Sono i fattori culturali che poi determinano la scelta, soprattutto per le nuove generazioni, di stabilirsi nei centri maggiori piuttosto che restare nei territori più eccentrici, dunque nelle aree interne. Questo, ovviamente, determina un ulteriore spopolamento di quelle aree, anche perché, andando via le giovani generazioni, non c'è un ricambio. Se restano solo le persone che non sono nell'età riproduttiva questo significa che quei territori andranno inesorabilmente a morire. Dunque, ci sono dei fattori culturali – io penso – legati anche alla visione religiosa, di cui poco si parla, ma è così. C'è una liquidità di rapporti e c'è soprattutto l'idea che si possa anche cambiare *partner*. Vivaddio. Viviamo in un mondo in cui c'è una visione familiare e sociale differente da quella che c'era nell'immediato passato. Sono quindi proprio i modelli culturali che alla fine influenzano le scelte, soprattutto dei giovani, di stabilire la propria residenza in un luogo piuttosto che in un altro o di mettere al mondo dei figli. Come dicevo prima, è estremamente difficile pensare di mettere al mondo più figli visto e considerato che non c'è una stabilità del progetto – chiamiamolo così – matrimoniale o di convivenza. Sembrano cose un po' *ancien régime*, ma in fondo è la constatazione della realtà. Questi modelli culturali spingono le giovani generazioni a ricercare il centro, la città. Ricordo una vecchia canzone di Celentano che parlava, per l'appunto, dell'emigrazione dalla campagna alla città: è un fenomeno che oramai va avanti da decenni.

Proprio perché ci sono questi fattori culturali che influenzano tantissimo, personalmente – e le chiedo conferma – penso sia necessario l'investimento di ingenti risorse per rendere attrattive le aree interne. Queste ingenti risorse, se vogliamo veramente fare qualcosa per ripopolare le aree interne, dovrebbero essere impiegate nella qualità dei servizi, che dovrebbe essere migliore, più attrattiva. Una scuola con pochi alunni potrebbe portare anche a un progetto formativo più incisivo per coloro che seguono le lezioni, quindi per i ragazzi nel corso della loro crescita educativa. Nello stesso tempo, si potrebbe pensare anche a una tassazione agevolata per imprese e famiglie. Dunque, sono necessarie risorse, e le chiedo conferma su questo punto.

Le faccio due piccoli accenni. Stamattina (io ero in collegamento) c'è stata nella Commissione per l'attuazione del federalismo l'audizione del Ministro Giorgetti, il quale poneva l'accento sul fatto che lo spopolamento delle aree interne non riguarda solamente i territori del Sud del Paese, ma è generalizzato e riguarda anche vaste aree del Nord-Italia – questo è un fatto ormai risaputo –, quindi è un problema tutto italiano ed è un problema da affrontare.

Vorrei sottolineare un secondo aspetto. Ieri ho fatto un intervento di fine seduta perché mi era stato lì per lì comunicato che l'ospedale del comune di Piedimonte Matese è attualmente interessato dalla chiusura del punto nascite. Parliamo di una zona del mio territorio, quindi non è detto che lei la conosca, comunque è sita nell'arco matesino, ci sono montagne lì intorno. Se si chiude il punto nascite in quel centro, considerato che Piedimonte non è piccolissima, le donne dove vanno a partorire? Significa dire: andate in città, qui non ci sono servizi. Allora, visto che il problema è culturale e che è estremamente difficile invertire la rotta, diciamo chiaramente – perché è meglio essere chiari e capire adeguatamente la dimensione dei problemi – che è

necessario investire molte risorse. Quindi, vorrei avere una sua conferma di questo dato e sapere che cosa eventualmente ci si ripromette di fare sul fronte del reclutamento nella pubblica amministrazione.

Grazie.

PRESIDENTE. Grazie.

Non registro altre richieste di intervento, dunque aggiungo anche io qualche osservazione.

La collega Alifano ha già approfondito la questione inerente agli aspetti organizzativi in termini di assunzione, di organizzazione e di risorse dei servizi erogati dalla pubblica amministrazione e ciò che sta emergendo dalle varie audizioni che abbiamo tenuto – questione a cui anche lei ha fatto riferimento – è che a minore popolazione in età scolare corrisponde, a sistema attuale vigente, minore potenziale necessità di numero di insegnanti. Pertanto, le chiedo se un minore numero di insegnanti non metta la scuola italiana nelle condizioni di non riuscire a portare avanti quella controriforma rispetto alla transizione demografica negativa, rispetto ai più giovani, che quindi favorisca una formazione più continuativa, magari affiancata a quella, in età adulta, nel mondo del lavoro, oppure una formazione più mirata soprattutto nelle aree interne. Quando lei parlava di asili nido, la domanda che ci siamo posti è che, rispetto a un piccolo paese con pochi bambini, apparentemente l'asilo nido rappresenta un cattivo investimento, dal momento che non si ha la platea dei potenziali beneficiari, ma l'assenza di asilo nido è sicuramente una condizione che porta allo spegnimento totale di qualsiasi aspettativa di natalità o di reinvestimento. Pertanto, se si vogliono usare le politiche pubbliche come leve di attivazione di processi positivi e non come semplice reazione, come modalità più passiva di gestione della transizione, si deve avere il pragmatismo di sapere che bisogna pensare a forme di flessibilità all'interno della pubblica amministrazione. Dunque, vorrei capire quanto questo oggi sia oggetto di ragionamento.

Inoltre, lei ha fatto un accenno – per cui la ringrazio – sulla valutazione di impatto generazionale (che in alcune amministrazioni comunali è stata inserita) e rispetto ad alcune buone pratiche che riguardano le amministrazioni locali – a partire dal tema del fattore famiglia, che dovrebbe rientrare – immagino – in una riflessione sulla riforma dell'ISEE (che almeno personalmente ritengo oggi necessaria). A questo proposito le chiedo se avete già sufficienti elementi per darci una sorta di bilancio oppure se possiamo eventualmente prevedere una successiva audizione per fare un punto su questo tema, considerato che si tratta di una delle questioni che erano emerse all'interno della Commissione.

Do la parola al nostro ospite per la replica.

FRANCESCO RADICETTI, *capo dell'Ufficio legislativo del Ministero per la pubblica amministrazione*. Ringrazio delle domande, che sono estremamente collegate, perché di fatto il tema è quello.

Secondo noi la chiave di tutto è la flessibilità organizzativa. La pubblica amministrazione deve essere in grado sia di reagire ai fenomeni che deve affrontare sia di essere il propulsore di quelle attività che vogliono fare in modo di evitarli, questi fenomeni. L'esempio delle buone pratiche citato nella relazione o l'ipotesi di funzioni associate da parte delle amministrazioni serve sostanzialmente a quello. Partendo – purtroppo – dal dato di fatto che le risorse finanziarie sono limitate, dobbiamo evitare che ci sia il momento drammatico di scegliere se chiudere il punto nascita o l'asilo nido, oppure realizzare la RSA. Dobbiamo fare in modo che le due esigenze convivano. Analogamente, dobbiamo fare in modo che la qualità dell'insegnamento non vada a detrimento di quella fetta di popolazione che di insegnamento, invece, ha bisogno. Quindi, non dobbiamo diminuire il numero dei docenti, ma dobbiamo fare in modo che questi docenti possano esercitare la loro funzione anche attraverso profili di formazione orientata ad attività che non sia più soltanto quella scolastica. Quindi, in un centro in cui si registra poca densità scolastica, bisogna erogare il servizio scolastico e, allo stesso tempo, erogare formazione agli adulti, formazione ai migranti, formazione continua rispetto a esigenze che dobbiamo comunque affrontare.

Il bivio può essere rappresentato da questo assunto: recluto 100 mila insegnanti quando avrò meno studenti? Non è che la natalità la posso concentrare in alcune aree. Del resto, non è solo il

discorso che giustamente faceva l'onorevole Alifano tra il piccolo centro e la città. Noi abbiamo una densità scolastica disomogenea sul territorio nazionale. Sia al Nord che al Centro i differenziali sono enormi. Quindi, noi dobbiamo essere in grado – a mio avviso – di coprire anche l'alunno che sta nel paesino di montagna, perché anche lui ha diritto all'istruzione, e dobbiamo fare in modo che non ci sia una contrazione dei servizi. Come si fa, con le risorse limitate a nostra disposizione, a non contrarre i servizi? Attraverso la flessibilità, quindi probabilmente attraverso strutture che possano essere versatili su più settori, che possano garantire a più amministrazioni di convogliare i bacini di utenza, o semplicemente fare in modo che, a fronte di un polo scolastico in una regione territoriale non particolarmente estesa, le amministrazioni si facciano carico del trasferimento degli alunni. In altre parole, bisogna creare un sistema economico ma soprattutto sociale e organizzativo flessibile.

Il tema del reclutamento ovviamente si pone, ma si pone anche nei termini in cui potremmo non avere personale in età tale da poter essere reclutata per talune professioni. Questo è un fattore che dovremo valutare attentamente come impatto, perché se non voglio (e non devo) rinunciare agli insegnanti, non posso e non devo neanche rinunciare ai poliziotti. Ma potrei non averli. Così come oggi abbiamo carenza assoluta di personale sanitario. Stiamo infatti cercando di incentivare tale personale, attraverso da ultimo il rinnovo del contratto del comparto sanità, per assicurare un incremento e un incentivo economico per talune professioni di frontiera. Penso al pronto soccorso e all'emergenza-urgenza. È un percorso necessariamente lungo – purtroppo –, che va portato avanti in simbiosi con i ministeri competenti, in particolar modo con il Ministero dell'economia e delle finanze, perché è il dicastero che ha il termometro della nostra spesa. Da questo punto di vista non contiamo di ridurre il reclutamento delle categorie di personale, che oggi stiamo fortunatamente stabilizzando (mi riferisco al personale docente). Noi contiamo di poter avere a sistema quella flessibilità organizzativa che consenta di assolvere a tutte le molteplici funzioni a cui l'amministrazione è tenuta a dare risposte.

Non abbiamo a disposizione il dato che chiedeva il presidente, in quanto stiamo ancora lavorando con le amministrazioni, per cui su quel punto dobbiamo rinviare a un approfondimento, che però mi impegno, a nome personale ma anche del Ministro, a farvi avere in tempo congruo. Però, vi possiamo assicurare che il fenomeno è osservato, è sotto la nostra lente, perché dobbiamo poter fare scelte che impattino favorevolmente sull'efficienza dei servizi e sulle varie realtà. Ogni volta che si chiude un asilo, una scuola o un punto nascite non è una vittoria, è una sconfitta, perché vuol dire che in quel contesto si abdica a determinate attività, lanciando di conseguenza un messaggio particolarmente negativo.

Con riferimento alle aree interne, il Dipartimento per la trasformazione digitale sta facendo un lavoro enorme per portare la fibra su tutto il territorio nazionale, il che significa che anche in aree in cui fino a poco tempo fa internet non era raggiungibile domani una famiglia potrà fare lavoro agile. Con il contratto collettivo nazionale delle funzioni centrali, ad esempio, abbiamo introdotto in via sperimentale la settimana corta (quattro giorni lavorativi), oltre che un ulteriore stimolo al lavoro agile. Questo potrebbe consentire di coniugare ulteriormente le esigenze familiari o di vita anche di chi vive in zone periferiche e che magari non sono ben collegate. Questo è importantissimo. La flessibilità organizzativa è presente nel nostro ordinamento e che dobbiamo spingere. Faccio un esempio banalissimo di vita quotidiana. Io abito a Santa Marinella e sono venuto qui oggi in macchina, mentre la mia collega, che abita, come me, a Santa Marinella, mi ha scritto alle 7.40 per dirmi che, a causa di lavori in corso, avevano soppresso alcune tratte e che i treni si fermavano a Maccarese. Vi assicuro che da Maccarese arrivare a Roma è una transumanza biblica. Pertanto, la mia collega è restata a casa, comunque ha potuto tranquillamente lavorare da casa. Fortunatamente il nostro è un lavoro più che «smartabile». Ebbene, la flessibilità si traduce anche nella possibilità di affrontare questo tipo di esigenze. Ci sono realtà che richiedono di essere sul posto di lavoro e lavori che consentono di farlo pochi giorni a settimana o pochi giorni al mese, il che sicuramente incentiva la permanenza in piccoli centri o in zone disagiate dal punto di vista dei collegamenti, che sappiamo non essere uniformi, per cui bisogna puntare su questo e far capire che si può essere performanti dal punto di vista lavorativo e contestualmente risiedere in posti in cui quel lavoro fisico non c'è. Anche questo è un segnale importante. Chiaramente questo discorso non vale per il carabiniere o il poliziotto, o per il medico, che deve essere in corsia, ma per quelle professioni in cui, invece, l'attività da

remoto può essere altamente profittevole, anche questa può essere una scelta organizzativa che mira a incentivare la permanenza in determinate realtà e, soprattutto, a coniugare esigenze di vita con le prospettive lavorative. Non dobbiamo mettere i ragazzi e le ragazze nelle condizioni di dover scegliere una cosa o l'altra, altrimenti rischiamo di perdere tutto, perché in questa fase storica di relativismo individuale nessuno sceglierà qualcos'altro anziché se stesso. Quindi, dobbiamo fare in modo che le scelte siano sempre ambedue possibili. E questo è certamente uno sforzo anche culturale che dobbiamo compiere.

PRESIDENTE. La ringrazio.

Non essendovi ulteriori richieste di intervento da parte dei colleghi parlamentari, ringrazio nuovamente il dottor Radicetti e i suoi collaboratori, nonché la struttura del Dipartimento, e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 10.15.

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

**Audizione del Capo dell'Ufficio Legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione
Francesco Radicetti**

9 luglio 2025

Presidente, Onorevoli deputati,

desidero, anzitutto, ringraziare la Commissione per l'opportunità di partecipazione ai lavori relativi ad un tema tanto importante, particolarmente sentito dalla Pubblica amministrazione e sul quale è necessaria un'attenta valutazione.

La transizione demografica in atto in Italia è, infatti, una questione di assoluto rilievo e la complessità che ne deriva non potrà che essere gestita e superata attraverso uno sforzo congiunto e costante da parte di una molteplicità di attori istituzionali, che dia spazio a riflessioni trasversali sulle cause del fenomeno, alle possibili soluzioni (qualora ve ne siano), nonché alle conseguenze che tale fenomeno impone ai fini di una programmazione, normativa e organizzativa, orientate in ogni caso a produrre valore pubblico.

Le proiezioni statistiche in materia di curva demografica indicano, per i prossimi decenni, un aggravarsi delle già evidenti disparità strutturali tra Nord e Sud, con il rischio concreto di un Mezzogiorno sempre più spopolato.

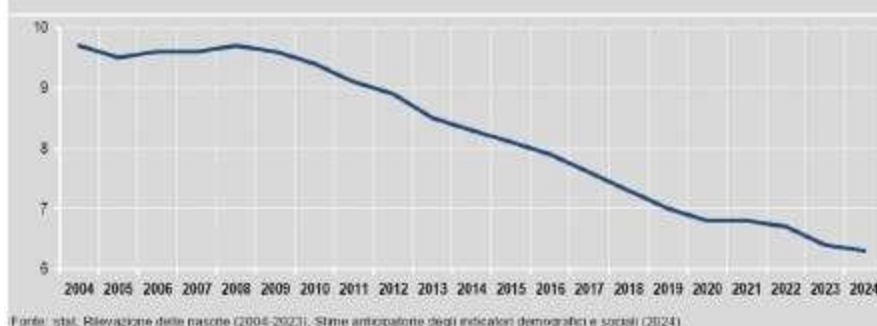
A fronte di un incremento nelle aree del settentrione (dell'1,6 per mille), Centro Italia e Mezzogiorno registrano variazioni negative rispettivamente pari a -0,6 per mille e a -3,8 per mille.

La tendenza negativa si concentra, in particolare, nelle Aree interne del Paese¹, con un picco negativo per quelle del Mezzogiorno (-4,7 per mille).

Nel 2024 le nascite si attestano a quota 370mila, registrando una **diminuzione sul 2023 del 2,6%**.

¹ secondo la classificazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), i Comuni che presentano tempi di percorrenza maggiori di 20 minuti dai Comuni che offrono servizi essenziali (salute, offerta scolastica, mobilità) formano le Aree interne e si suddividono in comuni Intermedi, Periferici e Ultra-periferici

FIGURA 3. TASSO DI NATALITÀ. Anni 2004-2024. Valori per 1.000 abitanti.



Diminuiscono anche i decessi (651mila), il 3,1% in meno sul 2023, dato più in linea con i livelli pre-pandemici che con quelli del triennio 2020-22. Il saldo naturale, ovvero la differenza tra nascite e decessi, è quindi ancora fortemente negativo (-281mila unità).

A questo fenomeno si devono aggiungere le emigrazioni per l'estero, che ammontano a loro volta a 191mila, in sensibile aumento sul 2023 (+33mila).

Alla base di questo squilibrio vi è, evidentemente, una combinazione di fattori particolarmente rilevante: da un lato, l'aumento della longevità; dall'altro, un tasso di fecondità stabilmente basso.

Il presente contributo intende, dunque, provare ad analizzare il contesto e le misure introdotte a sostegno della genitorialità e della conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro, evidenziando come una risposta efficace debba coinvolgere l'intera società e rientrare in una strategia di ampio respiro, in grado di contrastare il continuo declino demografico, ma anche di delineare quelle azioni, normative o organizzative, attraverso le quali analizzare il fenomeno alla luce delle esigenze funzionali tipiche della pubblica amministrazione, che possiamo, ai nostri fini, individuare nelle politiche di reclutamento e di impiego e in quelle di erogazione di prestazioni alla collettività (il c.d. valore pubblico).

Tra le cause principali del disagio demografico che affligge l'Italia vi è, come ben rilevato da più parti, il drastico calo delle nascite. Un dato, questo, strettamente legato alla persistente diminuzione della fecondità. Se negli anni '60 una donna italiana aveva in media più di 2,6 figli, trent'anni dopo questo numero si è dimezzato, scendendo a meno di 1,2.

Peraltro, nonostante un lieve aumento della dimensione della popolazione femminile in età fertile tra il 1975 e il 2000, il numero complessivo di nascite non è più risalito in modo significativo.

Di conseguenza, ogni nuova generazione ha un potenziale riproduttivo più basso della precedente. Questo effetto moltiplicatore rischia di innescare un circolo vizioso: meno figli oggi significa ancor meno figli domani.

A ciò si aggiunga, in linea generale, che anche le diverse abitudini ed attitudini di vita delle nuove generazioni, unitamente al ritardo con cui spesso quest'ultime accedono al mondo del lavoro (cui consegue il prolungamento dei periodi di "precariato economico" e di insicurezza per il futuro), potrebbe essere un fattore che contribuisce alla riduzione del numero di figli: ed infatti, all'innalzamento dell'età in cui le coppie si sentono in condizione di procreare, stante la riduzione del periodo fertile residuo, non può che corrispondere un numero inferiore di nuovi nati.

Le proiezioni demografiche dell'Istat al 2080 parlano chiaro: gli squilibri per età, frutto della denatalità prolungata, tenderanno a diventare cronici. E anche le politiche più efficaci, se non agiscono in modo tempestivo, potranno solo mitigare, ma non invertire, questa tendenza.

Il Governo, profondamente consapevole dell'impatto sul futuro di tale dinamica, sta interrogandosi su quanto e come le politiche pubbliche possano ancora incidere su questo fenomeno, e in che misura si possa evitare quella che ormai viene definita come una vera e propria "trappola demografica".

Sotto tale profilo, i piani di intervento potrebbero operare in una duplice direzione: da un lato, giocando d'anticipo, intercettando, cioè, anche dal punto di vista delle politiche di reclutamento, gli effetti di questa profonda trasformazione del tessuto sociale. Chiedersi, dunque, da chi e come sarà composta la società dei prossimi decenni e di cosa avrà bisogno.

Se, a mero titolo esemplificativo, la previsione è una diminuzione dei nuovi nati ed un corrispondente aumento della popolazione anziana, è evidente che le politiche assunzionali risentiranno del "servizio" che la pubblica amministrazione sarà chiamata ad offrire. Serviranno, con molta più probabilità, meno insegnanti e probabilmente molti più operatori a

sostegno degli anziani, molti meno asili e molte più strutture di accoglienza per anziani e fragili. È un tema, questo, oltre che sociale, di sostenibilità della spesa pubblica.

Come ha ampiamente illustrato il Ministro Giorgetti, il declino demografico ha già, di fatto, determinato una rilevante perdita di studenti, che si attesta, nell'ultimo quinquennio, in una loro riduzione del 5,2 e che, probabilmente, continuerà a crescere, seppur in maniera non omogenea nei vari territori e con differenze per classi d'età.

Questo induce ad immaginare una revisione delle politiche assunzionali in taluni settori, posto che a fronte del progressivo calo demografico, rispetto alla professione del docente, assisteremo all'accrescersi della domanda di servizi e strutture in ambito sanitario e assistenziale, con conseguente fabbisogno di personale.

Non è quindi solo il tessuto sociale a cambiare, ma anche, coerentemente, il mondo del lavoro, le figure professionali richieste, le competenze, le esigenze cui dare risposta.

Sotto altro, profilo, occorre intervenire sul presente, chiedendosi, dunque, quali sono i correttivi che possono essere apportati al panorama ordinamentale vigente per garantire a coloro i quali scelgono oggi di diventare genitori, di incontrare nel lavoro e nella sua organizzazione un vantaggio e non un limite.

La legislazione degli ultimi decenni, da questo punto di vista, ha fatto passi importanti, soprattutto in ambito pubblico, ma occorre chiedersi se quello che è stato fatto è sufficiente a garantire l'elisione delle differenze di accesso al mondo del lavoro e in termini di progressione di carriera tra genitori e non genitori. Se, infatti, essere genitori (e madri in particolare) non è "conveniente" da un punto di vista lavorativo, il rischio di dover scegliere se essere genitori o lavoratori aumenta e, all'aumentare di questo rischio, aumenta proporzionalmente la possibilità di incremento del calo demografico.

E allora, il secondo obiettivo del legislatore in ambito lavoristico deve essere quello di riuscire ad intercettare i limiti degli attuali sistemi organizzativi del lavoro ed apportare, ove necessari, dei correttivi che rendano la conciliazione lavoro-genitorialità un fattore concretamente percepibile.

Su questo tema, inizialmente, l'ordinamento si è concentrato soprattutto sulla tutela della salute della madre e del bambino, evolvendosi, però, con il tempo, in una duplice direzione.

Da un lato, le tutele sono state estese anche ai padri lavoratori, come previsto dal Testo Unico sulla maternità e paternità del 2001. Dall'altro lato, si è cominciato a dare rilievo al tema della conciliazione tra cura, vita e lavoro, con il decreto legislativo n. 80 del 2015.

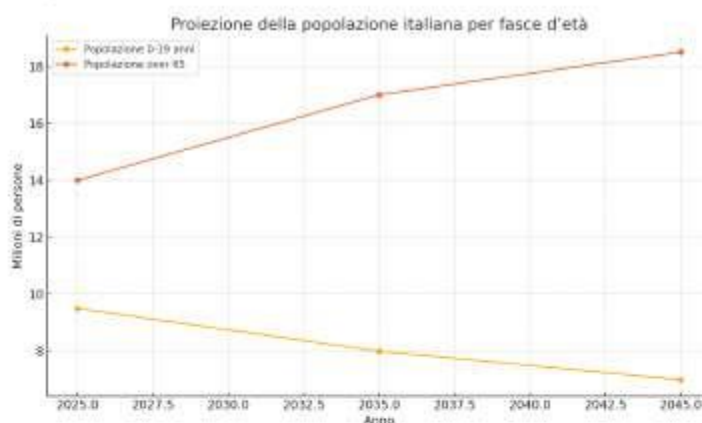
Dagli ultimi dati Inps risulta che il 73% dei padri usufruisce oggi del congedo di paternità. È un segnale incoraggiante, che testimonia una crescente disponibilità maschile a condividere le responsabilità familiari ed anche che le politiche introdotte in materia di genitorialità hanno intercettato delle importanti esigenze. Questo nuovo approccio può contribuire, non solo al benessere dei figli, ma anche a rafforzare l'equilibrio tra uomini e donne, con effetti positivi su tutta la società.

Di seguito, per agevolare l'analisi del fenomeno, si propone una breve disamina suddivisa per punti degli aspetti sin qui accennati.

1. Il quadro demografico attuale in Italia

Negli ultimi decenni, l'Italia ha assistito a un progressivo invecchiamento della popolazione. Secondo l'ISTAT, il tasso di natalità è in costante calo (6,7 nati ogni 1.000 abitanti nel 2023), mentre l'età media supera ormai i 46 anni. Il saldo naturale è negativo dal 2007 e il contributo dell'immigrazione non è sufficiente a riequilibrare il declino. La popolazione attiva si sta riducendo, con un rapporto di dipendenza crescente tra popolazione anziana e popolazione in età lavorativa. Le proiezioni ISTAT indicano che tra 25 anni - entro il 2050 - circa un terzo della popolazione sarà over 65, con impatti significativi sull'intero sistema pubblico. L'Italia sta entrando in una nuova fase della sua storia che corrisponde a un inedito impoverimento del potenziale della forza lavoro. Questo indebolimento della componente più strategica dello sviluppo del Paese si combina con l'aumento della popolazione anziana nelle età tradizionalmente inattive. Se questa trasformazione non viene gestita con approccio nuovo e strumenti efficaci, il rischio è quello di un avvitamento verso il basso delle possibilità di sviluppo, di competitività, di produzione di ricchezza, di sostenibilità del sistema sociale.

Grafico 1: Proiezione della popolazione residente in Italia per fasce d'età – Anni 2025, 2035, 2045



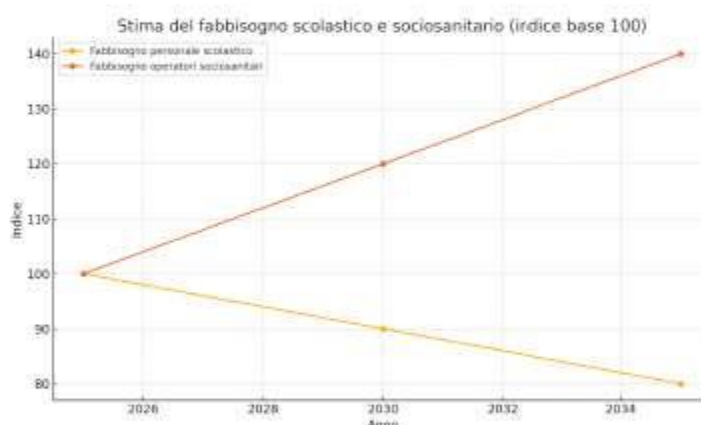
Il grafico mostra l'evoluzione prevista della popolazione italiana secondo le proiezioni ISTAT. Le fasce di età più giovani (0-19 anni) sono in calo, mentre cresce il segmento over 65, con impatti significativi sull'erogazione dei servizi pubblici.

2. Impatto sul personale della pubblica amministrazione

L'invecchiamento del personale della pubblica amministrazione italiana rappresenta una sfida significativa e trasversale a diversi settori, che si riflette in modo particolarmente evidente nel profilo demografico dei dipendenti pubblici. Come evidenziato dal Rapporto CENSIS, l'età media dei lavoratori pubblici supera i 51 anni, e in alcuni ambiti come l'istruzione e la sanità si raggiungono punte di 55 anni. Questo dato è il risultato di un lungo periodo di blocco del turn over, durante il quale i concorsi pubblici sono stati scarsi o addirittura assenti, con una conseguente carenza di nuove leve, ma soprattutto di giovani, all'interno della PA. Tale situazione, oltre ad aver rallentato il ricambio generazionale, si scontra, oggi, con la crescente esigenza di innovazione e digitalizzazione che caratterizza il contesto attuale e il modello di sviluppo della PA. Le nuove tecnologie e i processi di modernizzazione richiedono infatti competenze aggiornate e capacità di adattamento che non sempre sono presenti nel personale più anziano, rendendo indispensabile un investimento mirato nella formazione continua e in nuovi profili professionali. Ci sono settori, quali quello educativo-scolastico, in cui le

dinamiche della denatalità sono destinate ad impattare sulle politiche assunzionali, comportando – in prospettiva – la necessità di affrontare una domanda di insegnamento in costante diminuzione. Il che, tuttavia, non comporta la necessità di ripensare soltanto al numero degli insegnanti, ma anche la loro formazione e la loro distribuzione sul territorio, affinché siano garantite qualità ed efficacia didattica anche in un contesto di popolazione scolastica ridotta. Parallelamente, il settore sociosanitario si trova di fronte a una dinamica opposta. Con l'invecchiamento della popolazione, la domanda di assistenza agli anziani cresce in modo esponenziale, e si prevede che entro lo stesso arco temporale, fino al 2035, sarà necessario incrementare il personale dedicato a questa attività di circa il 40%.²

Stima del fabbisogno di personale scolastico e sociosanitario al 2035



² Sul punto, il rapporto ISTAT 2024 evidenzia che l'aumento della speranza di vita e dell'instabilità coniugale fanno sì che il numero di persone che vivono da sole, vere e proprie "micro-famiglie", cresceranno nel complesso del 15%, facendo aumentare il loro ammontare da 9,3 milioni nel 2023 a 10,7 nel 2043. Gli uomini che vivono soli vedranno un incremento del 10%, passando da 4,2 a 4,7 milioni nel 2043. Per le donne sole si prevede una crescita ancora maggiore (+20%), che ne determina un aumento da 5,1 a 6 milioni. Le famiglie monocomponente, per via della loro composizione per età, hanno un importante impatto sociale, considerando che è soprattutto nelle età più avanzate che le persone sole aumentano in modo significativo. Già nel 2023, tra i 9,3 milioni di persone sole quelle con 65 anni e più ammontano a 4,4 milioni, costituendo il 47,5% del totale. Negli anni a venire l'incidenza di ultrasessantacinquenni sul complesso delle famiglie unipersonali cresce in misura consistente. Nel 2043, grazie a una crescita di ben il 40%, gli ultrasessantacinquenni soli raggiungeranno i 6,2 milioni, arrivando a costituire il 57,7% dei 10,7 milioni di persone che si prevede vivranno sole.

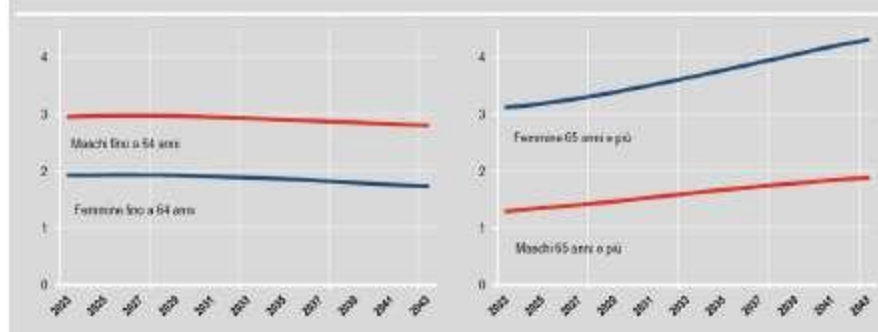
Il grafico confronta la riduzione della popolazione scolastica con l'aumento della domanda di operatori sociosanitari, evidenziando il necessario riallineamento delle politiche di assunzione nella PA.

Il dato riportato rappresenta una sfida notevole in termini di reclutamento, formazione e gestione delle risorse umane, considerando anche la complessità e la delicatezza dei servizi offerti. In sintesi, l'impatto demografico sul personale della pubblica amministrazione in Italia è duplice: da un lato, la necessità di gestire un progressivo invecchiamento e una diminuzione del personale in settori tradizionalmente consolidati, dall'altro, la richiesta di ampliare e specializzare le risorse nei servizi sociosanitari, in risposta al mutato profilo demografico della popolazione. Questo scenario richiede una visione strategica complessiva, che sia capace di coniugare rinnovamento generazionale, innovazione tecnologica e adeguamento funzionale ai nuovi bisogni sociali.

3. Riorganizzazione dei servizi alla luce delle nuove esigenze

Il mutamento demografico impone una riconfigurazione territoriale e funzionale dell'offerta pubblica. In particolare, l'aumento costante della popolazione anziana (figura 2)

FIGURA 2. PERSONE SOLE PER SESSO E GRANDI CLASSI DI ETÀ, SCENARIO MEDIANO, ITALIA.
Anni 2023-2043, dati in milioni



determina una crescita significativa della domanda di servizi sociosanitari; strutture come le residenze sanitarie assistenziali (RSA), i servizi di assistenza domiciliare integrata (ADI) e i centri diurni diventano sempre più centrali nella rete di supporto territoriale. Di conseguenza,

la pubblica amministrazione è chiamata a ripensare la distribuzione delle risorse, concentrandole maggiormente su questi servizi, per garantire risposte efficaci alle nuove esigenze di cura e assistenza, specialmente in un contesto dove l'invecchiamento non è uniforme ma interessa in modo più marcato alcune aree geografiche rispetto ad altre. Allo stesso tempo, il calo demografico che colpisce molte zone, in particolare quelle interne e rurali, si traduce in una drastica riduzione della popolazione scolastica, tale da generare un eccesso di offerta rispetto alla domanda reale di servizi educativi, che potrebbe spingere verso una revisione critica della presenza e della struttura degli istituti scolastici sul territorio.

Ma anche il reclutamento speciale di giovani, verso le professioni della pubblica sicurezza, delle Forze armate e del soccorso pubblico, le uniche per le quali oggi è previsto un limite di età per l'accesso ai relativi concorsi - che per le diverse categorie oscilla tra i 24 e 28 anni -, potrebbero risentire, in prospettiva, di un deficit assunzionale.

Sono dunque tantissimi i fattori di cui la pubblica amministrazione dovrà tenere conto nei prossimi anni, perché molteplici saranno i settori in cui la transizione demografica in atto riverbererà i propri effetti.

Diventa dunque cruciale un forte coordinamento tra i diversi livelli istituzionali per assicurare coerenza nelle scelte, evitare duplicazioni e garantire che le risorse siano utilizzate nel modo più efficiente possibile.

4. Politiche di contrasto alla decrescita

Come riporta l'Istat (2024), il tasso di fecondità totale (TFT) è diminuito troppo e in modo "innaturale", scendendo sotto la "soglia del ricambio generazionale" pari a due figli per donna. Ne emerge, dunque, che la risposta alla sfida posta dalla transizione demografica consiste nell'incentivare la natalità o, ugualmente, nell'eliminazione dei "disincentivi alla natalità". Diverse sono, nel merito, le leve a disposizione della PA: politiche per la natalità (asili nido gratuiti, congedi parentali retribuiti, bonus bebè), misure per l'equilibrio vita-lavoro, attrazione di nuovi residenti (*smart village*, nomadi digitali), sostegno alla mobilità abitativa. La legge di Bilancio 2024 ha introdotto nuovi incentivi fiscali per famiglie numerose e agevolazioni per chi si trasferisce in comuni sotto i 3.000 abitanti. In particolare, il Governo ha adottato, sin dal suo insediamento, diverse iniziative a sostegno della famiglia e della natalità, riconducibili principalmente al sostegno economico ai nuclei familiari e alla

genitorialità, anche attraverso il potenziamento degli asili nido e l'incremento delle agevolazioni per le famiglie.

Con la legge di bilancio per il 2025 - legge n. 207 del 30 dicembre 2024 - le principali misure adottate a sostegno della famiglia si sono concentrate su incentivi alla natalità e su aiuti economici ai genitori di figli minori, per un ammontare di risorse pari a circa 897 milioni di euro per il 2025. In particolare, si evidenziano i seguenti interventi:

- bonus di 1.000 euro a figlio una tantum alle famiglie per figli neonati o adottati (art. 1, commi 206-208) per 330 milioni di euro per l'anno 2025;
- decontribuzione per le lavoratrici madri (art. 1, commi 219-220) di due o più figli, fino al compimento del decimo anno d'età del figlio più piccolo, e dal 2027 per le madri con tre o più figli fino al compimento del diciottesimo anno d'età del figlio più piccolo - 300 milioni di euro a decorrere dal 2025;
- supporto al pagamento delle rette per la frequenza agli asili nido (art. 1, commi 209-211) per le famiglie con figli di età inferiore a 3 anni che frequentano gli asili nido o beneficiari di forme di supporto presso la propria abitazione, in quanto affetti da grave disabilità, per 97 milioni di euro per il 2025;
- Fondo «Dote per la famiglia» (art. 1, commi 270-272) per il sostegno alla genitorialità e alle attività sportive e ricreative extra-scolastiche per minori di età compresa tra 6 e 14 anni, per 30 milioni di euro per il 2025;
- misure in materia di congedi parentali (art. 1, commi 217-218) con l'estensione della retribuzione all'80% dei congedi parentali per il secondo e terzo mese di congedo per lavoratori dipendenti, entro il sesto anno di vita del bambino.

Da ultimo, si segnala il carattere prioritario riconosciuto all'accesso al lavoro agile per i dipendenti della pubblica amministrazione con figli fino a dodici anni di età o senza alcun limite di età nel caso di figli in condizioni di disabilità ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104. Tale disciplina, prevista dall'articolo 18, comma 3-bis, della L. n. 81 del 2017, riconosce e tutela il bisogno genitoriale, garantendo al lavoratore di conciliare l'attività alle dipendenze dell'amministrazione con le esigenze di carattere personale.

5. Verifica dell'impatto generazionale delle normative

Emerge, da quanto sinteticamente sopra esposto, la necessità di una questione di metodo.

Se sotto il profilo della situazione dei numeri e delle proiezioni statistiche abbiamo indicato dati e possibili conseguenze che da questi ne possono derivare in termini di capacità della pubblica amministrazione di erogare i propri servizi, sia sotto il profilo della nuova qualificazione degli stessi, sia sotto quello della disponibilità di personale da reclutare (è il tema dei c.d. reclutamenti speciali), occorre individuare un metodo attraverso il quale le informazioni di cui siamo in possesso possano essere collazionate e coordinate come strumento di evoluzione ordinamentale.

Già oggi l'esercizio, da parte del Governo, della funzione legislativa comporta una preventiva valutazione degli effetti e degli impatti delle misure contenute nei disegni di legge, nei decreti legislativi e negli atti regolatori regolamentari. Valutazioni che sono effettuate dalle amministrazioni proponenti nell'ambito dell'Analisi dell'impatto della Regolazione (AIR) e dell'Analisi tecnico-normativa (ATN).

L'AIR è un percorso logico – ovviamente precedente all'elaborazione delle norme – che le amministrazioni svolgono nel corso delle istruttorie normative allo scopo di valutarne l'impatto derivante dalle scelte effettuate, dalla tipologia dell'intervento o per escludere il non intervento. L'ATN, invece, verifica l'impatto del provvedimento sull'ordinamento giuridico, la sua conformità a leggi e normative, e valuta – anche in questo caso – la necessità dell'intervento normativo stesso (ATN).

A questi due strumenti ormai consolidati nelle prassi del legislatore governativo, si affianca, introdotta dapprima con l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, del "Comitato per la Valutazione dell'Impatto Generazionale delle politiche pubbliche" (COVIGE), la Valutazione di impatto generazionale (VIG). Oggi la VIG è stata prevista a livello normativo nel disegno di legge di iniziativa governativa già approvato in Senato (AS 1192) e attualmente all'esame della Camera dei deputati (AC2393).

Nel Capo II, relativo al miglioramento della qualità della normazione, l'articolo 4 stabilisce che *"2. La valutazione di impatto generazionale (VIG) costituisce uno strumento informativo che consiste nell'analisi preventiva degli atti normativi del Governo, ad esclusione dei decreti-legge, in relazione agli effetti ambientali o sociali indotti dai provvedimenti, ricadenti*

sui giovani e sulle generazioni future, con particolare attenzione all'equità intergenerazionale."

Sotto il profilo contenutistico la relazione illustrativa del provvedimento spiega in termini esaurienti presupposti e finalità di questo nuovo strumento di valutazione, evidenziando anche che lo stesso si colloca in un contesto europeo, nella misura in cui *"anche il Comitato economico e sociale europeo, nel Parere riguardante la Cooperazione nel settore della gioventù (SOC/759) del 15/06/2023, ha ritenuto non solo che gli Stati membri dovrebbero rafforzare le misure intersettoriali che hanno un impatto positivo sui giovani, incidendo potenzialmente soprattutto sui giovani beneficiari e riducendo il divario generazionale, ma ha anche definito "essenziale" che tutte le leggi, gli atti aventi forza di legge, le politiche, le strategie, i programmi, le misure e gli investimenti pubblici degli Stati membri siano sottoposti a una consultazione per accertare l'impatto dell'UE sui giovani, a una valutazione d'impatto, a una definizione di politiche e a proposte di misure di mitigazione, e impediscano ogni azione di violazione dei diritti e di discriminazione nei confronti dei giovani"*.

Secondo taluni autori³ la VIG è uno strumento utile a superare quello che viene chiamato "Presentismo" delle leggi, considerato quale fattore in base al quale le leggi sono scritte e applicate senza considerare l'impatto a lungo termine e, dunque, l'impatto sulle nuove generazioni.

Credo che in fondo questa sia una critica forse ingenerosa...nonostante, infatti, dalla pandemia al PNRR, passando per la guerra in Ucraina, Governo e Parlamento siano stati chiamati ad assumere decisioni (normative) importanti, rapide e impattanti (molto spesso anche attraverso l'utilizzo dello strumento della decretazione d'urgenza), ciò non toglie molte delle riforme introdotte – penso a quella della riforma della pubblica amministrazione, attuatrice del PNRR – hanno traghettato il proprio orizzonte ai giovani, all'attrattività della pubblica amministrazione, anche attraverso l'introduzione di nuovi strumenti per i contratti di formazione e lavoro e apprendistato presso la pubblica amministrazione, tanto per laureati e laureandi, quanto per dottorati e diplomati ITS.

Ciononostante, il Governo è pienamente consapevole – e in questa direzione lavora – che la profonda trasformazione sociale ed economica in atto sia sul piano interno, che su quello

³ Luca Bartolucci, "La Valutazione di impatto generazionale, un antidoto al "presentismo" per le nostre leggi"

internazionale, impone, per il futuro, una più approfondita analisi di metodo che conduca, compatibilmente con le esigenze indifferibili ed urgenti, ad una programmazione normativa maggiormente strutturata, che sia in grado di “prevenire” ed agire sulle cause, piuttosto che chiamata a “curare i sintomi”, che, una volta insorti, potrebbero essere già piuttosto gravi.

Saremo dunque chiamati ad interrogarci su quali saranno le professioni del futuro, quali esigenze e servizi dovremo affrontare, e quale impatto le decisioni prese oggi avranno sul futuro delle nuove generazioni.

Se fino ad ora queste valutazioni erano limitate ai provvedimenti di natura macroeconomica, oggi dovremo considerare che anche negli strumenti di pianificazioni ordinari, variabili come la transizione demografica, dovranno essere considerate attentamente. Ciascuna amministrazione, ivi inclusi gli enti territoriali, infatti, dovrà effettuare anche nel proprio limitato ambito operativo tale valutazione affinché le risorse pubbliche impiegate siano orientate effettivamente al bene comune, ovvero a creare quel valore pubblico che non è un obiettivo standardizzato o standardizzabile, ma un fattore multidimensionale in costante evoluzione.

7. Il ruolo degli enti locali ed esempi di buone pratiche in Italia

Un esempio di buona progettualità lo si può rinvenire in alcuni enti particolarmente virtuosi che stanno rendendo i loro territori (regioni e comuni) “*family and kids friendly*”, ossia sempre più accoglienti e attrattivi per le famiglie, capaci di rispondere adeguatamente alle loro esigenze. Tra questi, ad esempio, il Trentino-Alto Adige - in cui, comunque, la fecondità media continua a rimanere, ormai da diversi anni, la più alta d'Italia (1,42 e 1,56 figli per donna, contro la media nazionale di 1,2 (Il Sole24 Ore, 2024) - si distingue per l'impegno finalizzato a creare un territorio sempre più vicino alle esigenze delle famiglie. Particolarmente significativa è la volontà delle istituzioni trentine e altoatesine di perseguire tre macro-obiettivi: aumentare il benessere familiare, migliorare l'attrattività territoriale ed incoraggiare la natalità. A tal fine sono stati definiti diversi obiettivi strumentali, come la creazione di “distretti famiglia” per sviluppare il welfare territoriale, l'istituzione di certificazioni “family friendly”, l'ideazione di strumenti per migliorare la conciliazione vita-lavoro, la definizione di interventi economici e agevolazioni tariffarie e il potenziamento dei servizi di prima infanzia, nonché il lancio di piattaforme di servizi digitali dedicati agli over 65. Di notevole interesse è l'iniziativa volta a creare i “distretti famiglia”, ossia forme di

organizzazione economica e istituzionale su base locale, in cui soggetti diversi per natura e funzioni collaborano in una logica di distretto alla realizzazione del benessere familiare e alla valorizzazione della famiglia con figli.

D'altra parte, anche la Regione Lombardia si è dotata di uno strumento innovativo ("Fattore famiglia") per avere un quadro più dettagliato della posizione economica delle famiglie, allo scopo di erogare sempre maggiori servizi a chi ne ha realmente bisogno. Il Fattore Famiglia consente, sulla base della valutazione di alcuni parametri che vanno dalla presenza di mutuo per l'acquisto dell'abitazione principale, all'anzianità di residenza in Regione Lombardia e a fattori quali il numero dei figli, la presenza di disabili in famiglia, di donne in stato di gravidanza e di anziani a carico, di garantire un importo aggiuntivo ai contributi concessi in attuazione delle misure regionali per fornire un sostegno concreto dal punto di vista socio-economico alle situazioni di vulnerabilità.

Da ultimo, merita una menzione il programma sperimentale, attivato in Basilicata, di *co-housing* per anziani, con assistenza domiciliare h24. A Bologna è stato avviato il progetto "Scuola Bene Comune" per il riuso delle strutture scolastiche dismesse in centri civici.

§§§§

In conclusione, il calo demografico non può essere affrontato con misure isolate o emergenziali. Occorre una visione di lungo periodo, capace di integrare politiche familiari, generazionali, di genere e migratorie in un disegno coerente. Solo così sarà possibile dare risposte concrete a una delle sfide più complesse del nostro tempo.