

CAMERA DEI DEPUTATI

Mercoledì 5 novembre 2025

XIX LEGISLATURA BOLLETTINO

DELLE GIUNTE E DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

ALLEGATO

ALLEGATO

Documento di sintesi dell'attività svolta fino al 9 settembre 2025.

1. Introduzione.....	1
2. L'Italia nel quadro del cambiamento demografico.....	3
2.1 Mortalità e longevità	3
2.2 Natalità e fecondità	5
2.3 Migrazioni e popolazione di origine straniera.....	6
2.4 Le famiglie.....	8
2.5 Gli scenari futuri.....	9
3. Istruzione, formazione e capitale umano.....	10
4. Autonomia giovanile	14
5. Economia e mercato del lavoro	16
6. Mobilità e aspetti territoriali	19
7. Previdenza, salute e assistenza alla popolazione anziana	22
7.1 Spesa pensionistica	24
7.2 Spesa per l'assistenza sanitaria e le cure di lungo termine.....	28
8. Servizi e bilanci pubblici	30
Elenco delle audizioni prese in esame ai fini della redazione del documento.....	33

1. Introduzione

Il contributo si propone di sintetizzare le principali evidenze emerse nel ciclo di audizioni condotte dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sugli effetti economici e sociali derivanti dalla transizione demografica in atto dal 25 marzo al 9 settembre 2025¹, fornendone una lettura tematica. Il documento è strutturato come segue. Dopo un breve paragrafo introduttivo, vengono inquadrati puntualmente le dinamiche che caratterizzano la popolazione italiana, passando in rassegna i dati più recenti e le prospettive future. Si prosegua poi con l'approfondimento degli effetti del cambiamento demografico rispetto alle aree delle politiche pubbliche principalmente coinvolte, ossia: istruzione, formazione e capitale umano; autonomia giovanile; economia e mercato del lavoro; mobilità e aspetti territoriali; previdenza, salute e assistenza alla popolazione anziana; servizi e bilanci pubblici.

¹ Si veda l'elenco in calce.

Con la locuzione transizione demografica si definisce il progressivo passaggio da un regime "antico" ad alta mortalità e alta natalità ad uno nuovo, caratterizzato da pochi decessi e poche nascite. Poiché l'aumento dei tassi di sopravvivenza, dovuto primariamente alla riduzione della mortalità infantile, precede il calo della natalità, la popolazione cresce rapidamente prima di stabilizzarsi. Inoltre, la struttura per età della popolazione, originariamente piramidale², con coorti sempre meno numerose ad crescere dell'età, risulta fondamentalmente mutata, con consistenze generazionali più regolari. Tale processo, reso possibile dal progresso scientifico e tecnologico, dallo sviluppo economico e da cambiamenti culturali, ha caratterizzato in primo luogo le economie avanzate e continua variamente ad interessare i Paesi in via di sviluppo³.

Tuttavia, nei Paesi dove si è registrato un continuo aumento della durata media della vita, si va via via osservando la tendenza della fecondità a scendere sistematicamente sotto al livello cosiddetto di sostituzione generazionale, pari ad almeno due figli per coppia⁴. La prosecuzione delle traiettorie fondamentali della transizione, con popolazioni invecchiate e naturalmente (cioè salvo apporti migratori positivi) in decrescita, si pone dunque alla base delle attuali sfide demografiche. Pur essendo comuni a vari contesti nazionali, in Italia queste dinamiche hanno caratteristiche particolarmente accentuate ed eterogenee a livello territoriale: l'"eccezionalismo demografico" italiano⁵ sospinge il Paese in una posizione di frontiera, verso scenari ancora inediti, rendendo necessari e strategici approcci positivi di mitigazione e adattamento⁶ che rispondano alle esigenze di una popolazione in profonda trasformazione, quantitativa e qualitativa.

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

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

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

⁴ Rosina, A., e Caltabiano, M. (2024) *Come la demografia sta cambiando l'offerta di lavoro in Italia. Rapporto CNEL "Demografia e forza lavoro"* citato in audizione dal Presidente del CNEL, prof. Renato Brunetta (audizione del 25 marzo 2025).

⁵ Billari, F. C., e Tomassini, C. (a cura di), *Rapporto sulla popolazione. L'Italia e le sfide della demografia*. Il Mulino, Bologna, 2021, citato dal Rettore dell'Università Commerciale Luigi Bocconi, prof. Francesco Billari, audizione del 4 giugno 2025.

⁶ Audizione della Rettrice dell'Università degli Studi di Firenze e Presidente di Age-It. *Aging well in an ageing society*, prof.ssa Alessandra Petrucci, resa il 17 aprile 2025.

2. L'Italia nel quadro del cambiamento demografico

La sezione illustra il bilancio demografico per il 2024, secondo i dati Istat più aggiornati⁷, e approfondisce, anche diaconicamente ove possibile, le diverse componenti delle dinamiche di popolazione. L'ultima congiuntura demografica appare dunque in continuità con quanto registrato nei recenti anni post-pandemici, ma segna primati che ben sintetizzano i caratteri eccezionali della demografia italiana.

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

Nel 2024, le nascite raggiungono il minimo storico pari a 370 mila, mentre i decessi (651 mila) tornano ai livelli prepandemici, traducendosi in un guadagno della speranza di vita alla nascita pari a circa cinque mesi rispetto all'anno precedente per entrambi i sessi. La speranza di vita⁸ alla nascita raggiunge dunque il livello più alto di sempre: 81,4 anni per gli uomini e 85,5 anni per le donne (in media 83,4 anni), recuperando dopo quattro anni i valori raggiunti nel 2019. Nonostante gli indicatori relativi alla speranza di vita in buona salute non siano altrettanto soddisfacenti, l'Italia si colloca tra i Paesi più longevi al mondo. Al contempo, la vicenda pandemica risulta paradigmatica della fragilità delle conquiste nei livelli di sopravvivenza.

2.1 Mortalità e longevità

Per prima, in coerenza con il dispiegarsi nel tempo della transizione demografica, verrà approfondita l'evoluzione relativa ai livelli di sopravvivenza. Si è visto come il calo del tasso di mortalità dopo il picco pandemico (da 11,4 per mille a 11 nell'ultimo anno) abbia portato a un minor numero di decessi nel 2024, nonostante l'aumento strutturale del numero di individui esposti al rischio di morte dovuto all'invecchiamento. I corrispondenti guadagni di longevità, dopo la flessione nel periodo 2020-2022, si collocano in un quadro di complessivo miglioramento sin dal secondo dopoguerra, senz'altro indicativo di un miglioramento nelle condizioni di vita, tuttavia in decelerazione nel decennio 2009-2019⁹. In questo contesto, appare cruciale allineare

⁷ L'intera sezione 2 fa essenzialmente riferimento, ove non specificato diversamente, a fonti riconducibili all'audizione del Presidente dell'Istat, prof. Francesco Maria Chelli, resa il 1^o aprile 2025, o al Rapporto annuale 2025 dello stesso Istituto nazionale di Statistica (21 maggio 2024).

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

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

l'allungamento della speranza di vita con l'aumento della durata della salute¹⁰. Possibili indicatori della qualità della sopravvivenza sono rappresentati dalla speranza di vita (alla nascita o a una data età) in buona salute o senza limitazioni funzionali (*disability-free*). In Italia, la speranza di vita in buona salute (percezione soggettiva) è in calo rispetto ai livelli prepandemici, è più bassa per le donne (nel 2024 stimata a 56,6 anni, 59,8 per gli uomini) e al Mezzogiorno (55,5 anni, in confronto a 58,9 e 59,7 anni del Centro e del Nord). Lo svantaggio femminile è confermato a tutte le latitudini. Vivere più a lungo e farlo bene dipende dalle capacità individuale e soprattutto sistemica di prevenire e curare, migliorando le condizioni di vita e confinando morbilità e mortalità alle età più avanzate possibili. Effettivamente, gli indicatori di salute percepita mostrano un forte miglioramento per la popolazione over 75¹¹, ma non per le classi d'età più giovani. Buona salute e longevità, peraltro ancora fortemente stratificate, come evidente dallo studio di specifiche metriche di diseguaglianza¹², non possono essere date per acquisite, nemmeno "mediamente", ma dipendono dall'effettiva tutela e promozione della salute.

L'invecchiamento della popolazione risulta in una quota di ultrasessantacinquenni pari a un quarto dei residenti totali al 1^o gennaio 2025; l'indice di vecchiaia, ossia l'indicatore demografico che pone in relazione il numero di individui di età uguale o superiore a 65 anni e quello della popolazione di età inferiore o uguale a 14 anni, raggiunge nel 2024 il valore di 1,93. Ciò significa che per ogni 100 giovanissimi sono presenti 193 anziani (erano 127 nel 2000). Oltre alla diminuzione del denominatore per effetto delle dinamiche di natalità e fecondità che saranno descritte nel paragrafo successivo, la crescita della quota relativa di persone anziane (che ammontano a 14 milioni e 573mila nel 2025, come detto, quasi un quarto della popolazione totale¹³) è dovuta anche a un "invecchiamento al vertice" della piramide della popolazione. La soglia anagrafica dei 65 anni è tuttavia convenzionale: tale fascia di popolazione presenta profili differenti, sia internamente, sia rispetto al passato¹⁴, negli stili di vita, nell'autonomia, nella salute, nel grado di partecipazione alla società. Non solo, dunque, vi entrano a far parte sempre più *baby boomer*, ma crescono anche gli ultraottantenni, cosiddetti "grandi anziani": sono 4 milioni e 591mila nel 2025, quasi 50mila in più rispetto al 2024. Questo gruppo supera numericamente quello dei bambini al di sotto dei dieci anni di età di circa 265mila unità. Venticinque anni fa, invece, il rapporto era pari a 2,5 bambini per ottantenne; cinquanta anni fa 9 a 1. Anche il numero di ultracentenari raggiunge a inizio 2025 il picco massimo, pari a 23mila 500 individui.

¹⁰ Audizione della Rettrice dell'Università degli Studi di Firenze e Presidente di Age-It. *Aging well in an ageing society*, prof.ssa Alessandra Petrucci (17 aprile 2025).

¹¹ Audizione del Sottosegretario di Stato alla Salute, on. Marcello Gemmato, del 15 luglio 2025.

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

¹³ Tale livello è secondo solo al Giappone tra i Paesi con popolazione superiore al milione di abitanti, audizione del Rettore dell'Università Commerciale Luigi Bocconi, prof. Francesco Billari, 4 giugno 2025.

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

2.2 Natalità e fecondità

Le dinamiche riproduttive rappresentano la seconda componente demografica, con conseguenze – in contesti dove si presuppone il controllo delle nascite – particolarmente significative (e durature) a livello individuale e in aggregato. Come accennato, le nascite vedono una diminuzione di 10mila unità rispetto all'anno precedente, i nati di cittadinanza straniera sono circa 1.500 in meno. Tale picco negativo nel numero di nascite¹⁸ risulta da un ulteriore minimo assoluto raggiunto nel 2024 dal numero medio di figli per donna, o tasso di fecondità totale¹⁹ (pari a 1,18, inferiore rispetto al precedente di 1,19 registrato nel 1995), nonché dalla riduzione progressiva del numero di potenziali genitori. Nello stesso 1995, infatti, le donne nell'età convenzionalmente fertile (15-49 anni) erano 14,3 milioni, contro gli 11,4 milioni al 1^o gennaio 2025. Una diminuzione essenzialmente di pari ampiezza ha riguardato gli uomini nella stessa fascia d'età: nel 1995, tuttavia, con una fecondità leggermente superiore a quella attuale, le nascite furono oltre 520mila. Il raffronto tra queste due date “eccezionali”, poste ad un trentennio di distanza, permette di districare le cause sottostanti alla denatalità italiana: da un lato, dunque, gli effetti strutturali, legati alla (minore) numerosità degli individui in età fertile, a sua volta frutto delle tendenze di lungo periodo al ribasso; dall'altro, quelli dovuti ai mutamenti nei comportamenti riproduttivi. L'erosione di anno in anno della popolazione dei potenziali genitori, conseguente alla prolungata bassa natalità dei decenni passati, spiega circa i due terzi della flessione delle quasi 200mila nascite riscontrata dal 2008. Come dimostrato dalla collocazione nel tempo dell'ormai secondo minimo del tasso di fecondità totale, il relativo calo è un fenomeno radicato, che già negli anni Novanta del secolo scorso classifica l'Italia nel gruppo di Paesi²⁰ caratterizzati da una fecondità “bassissima” (lowest-low fertility)²¹, inferiore cioè a 1,3 figli per donna. Conclusasi la cosiddetta “ripresina” a cavallo del nuovo millennio²², culminata nel 2008-2010 a 1,44 figli per donna, l'indicatore di fecondità si è stabilmente posto lungo un sentiero discendente, accompagnandosi a una costante posticipazione della maternità. Lo spostamento in avanti dell'età media al parto, e in particolare al primo parto, ad oggi ampiamente superiore alla soglia dei trent'anni²³ (tranne che per le donne straniere), è strettamente connesso alla diminuzione della fecondità, in quanto agisce direttamente sui risultati riproduttivi, accorciandone il tempo utile alla realizzazione. Al tempo stesso, è sintomo della lunga transizione allo stato adulto, e alla genitorialità: l'allungarsi dei tempi

¹⁸ Ulteriore indicatore è rappresentato dal tasso di natalità (grezzo), ossia il rapporto tra il numero dei nati vivi dell'anno e l'ammontare medio della popolazione residente, moltiplicato per 1.000 (quante nascite in un anno per 1.000 abitanti?). Nel 2024, il tasso di natalità, anche in discesa, si attesta al 6,3 per mille.

¹⁹ Il tasso di fecondità totale, abbreviato TFT, è la sommatoria dei tassi di fecondità specifici delle età fertili femminili. Vengono dunque sommati, per ogni età dai 15 ai 49 anni, i rapporti del numero dei nati vivi sull'ammontare medio della popolazione femminile. Tale misura corrisponde dunque al numero medio di figli per donna (assumendo che questa sopravviva fino alla fine della sua età fertile, riproducendosi in linea con i tassi di fecondità specifici prevalenti) ed è comparabile tra popolazioni con strutture per età differenti.

²⁰ In tale regime di fecondità oggi si annoverano inter alia la Corea del Sud, il Giappone, la Spagna, l'Ucraina, la Cina, UN/DESA, Population Division (2024) *World Population Prospects: The 2024 Revision*, <https://population.un.org/wpp/> (consultato il 22 luglio 2025).

²¹ Audizione del Rettore dell'Università Commerciale Luigi Bocconi, prof. Francesco Billari, 4 giugno 2025.

²² In corrispondenza dell'innalzamento dell'età media al parto, la “ripresina” del tasso di fecondità totale, interrotta al prorompere della Grande Recessione, è stata determinata dal recupero delle nascite precedentemente rinviate dalle donne italiane e dal contributo espresso da quelle straniere, la cui presenza nel Paese si faceva via via più intensa e stabile.

²³ Nel 2023 in Italia, si diventa madri in media a 32,5 anni e per la prima volta a 31,7 anni.

di formazione e di uscita dal nucleo familiare di origine da parte dei giovani, il difficile raggiungimento dell'autonomia economica ed abitativa impattano negativamente sulla cadenza delle nascite e sui livelli di fecondità osservati. L'Italia è infatti tra i primi quattro paesi UE per quota di giovani 18-34enni che vivono con i genitori: oltre due su tre, contro una media UE di uno su due.

Le analisi della fecondità per coorte di nascita (delle madri) e per ordine di nascita (dei figli) rivelano – rispettivamente, e sistematicamente – il mancato recupero nelle età più avanzate della fecondità precedentemente non realizzata, come invece avveniva in passato, e la significativa contrazione (anche) dei primogeniti, di ben oltre un terzo dal 2008. Longitudinalmente, aumentano da una generazione all'altra le donne che al termine della vita riproduttiva non hanno avuto figli: l'11% delle nate nel 1950, più che raddoppiata (23%) la quota di quelle nate nel 1973, per cui si è appena concluso il proprio periodo fertile. Nell'evoluzione futura della fecondità, la crescente incidenza della *childlessness* potrà essere variamente ascritta a scelte volontarie piuttosto che a continui rinvii e definitive rinunce alla realizzazione del proprio progetto di vita, per circostanze esterne sfavorevoli. Confrontando infatti le intenzioni di fecondità (relativamente stabili a due figli) con i risultati riproduttivi, emerge una distanza sistematica tra quanto desiderato e quanto effettivamente realizzato, rivelando l'esistenza di un margine d'intervento nella rimozione degli ostacoli alla geritorialità. Tuttavia, la quota di coloro che dichiarano di volere un primo o un secondo figlio è progressivamente diminuita tra il 2003 e il 2016: l'eventuale consolidamento di un modello familiare di più ridotte dimensioni potrebbe restringere il campo d'azione delle politiche pubbliche²¹. Si nota peraltro come, secondo una recente indagine campionaria condotta dall'Istat tra bambini/e e ragazzi/e di età 11-19 anni²², il 69,4% desidera avere figli (il 21,8% è indeciso, l'8,7% non li vuole). Tra quanti vorrebbero avere figli, la stragrande maggioranza (61,5%) ne vorrebbe avere due (l'8,8% un solo figlio, il 18,2% tre o più, il resto pur dichiarando di volerne, non ne indica quanti).

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

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

2.3 Migrazioni e popolazione di origine straniera

La mobilità territoriale è un terzo importante fattore di mutamento della consistenza e della composizione della popolazione. Le migrazioni, se interne, redistribuiscono la popolazione

²¹ Audizione della prof.ssa Maria Rita Testa, Università LUISS Guido Carli, 22 luglio 2025.

²² Rilevazione Istat "Bambini e ragazzi: comportamenti, atteggiamenti e progetti futuri", anno 2023.

residente nello stesso Paese con effetti sulla dinamiche territoriali (a livello regionale o locale) e di urbanizzazione. Le migrazioni internazionali presuppongono invece uno scambio con l'estero. In entrambi i casi, a spostarsi possono essere cittadini sia italiani, sia stranieri. I saldi migratori positivi registrati nel 2024, come ricordato, e precedentemente, sono dovuti all'apporto degli stranieri, che controbilanciano ampiamente l'emigrazione netta degli italiani, attenuando almeno parzialmente i saldi naturali dei nazionali sempre più negativi²³. Caratterizzato fin dal secondo dopoguerra da migrazioni interne più o meno intense, negli ultimi cinquant'anni, l'Italia è passata dall'essere un Paese storicamente d'emigrazione ad attrarre flussi internazionali sempre più massicci, con implicazioni significative sulla demografia, la società e l'economia.

I trasferimenti tra Comuni italiani (1 milione e 413mila nel 2024) costituiscono i tre quarti di tutti i trasferimenti annuali che interessano la popolazione residente. Sebbene questi movimenti abbiano riguardato prevalentemente cittadini italiani, in termini relativi, la propensione dei cittadini stranieri a spostarsi internamente è più che doppia. Il 30 per cento delle migrazioni interne avviene tra regioni diverse, in particolare dal Mezzogiorno verso il Centro-nord.

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

Nel 2024, il numero di ingressi dall'estero di cittadini stranieri raggiunge il picco (382mila), con un marcato aumento per tutte le aree di origine dei flussi di immigrazione straniera²⁴, particolarmente quelle africane e asiatiche. Al 1° gennaio 2025 gli stranieri residenti sono 5 milioni e 422mila individui: la presenza straniera²⁵ sale dunque al 9,2% della popolazione (la media UE è pari a 11,5%.

²³ Vignoli, D., e Paterno, A. (a cura di), *Rapporto sulla popolazione. Verso una demografia positiva*, Il Mulino, Bologna, 2025.

²⁴ Nel biennio 2022-2023, rispetto al 2021, si segnalano come casi particolari il redoppio degli ingressi da Argentina e Brasile connessi all'ottenimento della cittadinanza *lure sanguinis* e la quadruplicazione degli ingressi dall'Ucraina a causa del conflitto in corso.

²⁵ La percentuale media di popolazione straniera è pari all'11,5% nell'Unione Europea nel 2024, Eurostat 2025.

per l'anno 2024), la quota più alta della storia italiana, con ampie variazioni geografiche: l'alta concentrazione al Centro-nord (11,4 per cento) va diluendosi lungo lo Stivale, fino al 4,3% nelle Isole. Quella straniera è l'unica componente di popolazione ancora in espansione (esclusivamente responsabile dell'incremento della popolazione totale fino al 2011), ed è più giovane di quella italiana di circa 11 anni (età media di 36,3 anni). L'immigrazione internazionale contribuisce a riequilibrare la struttura demografica, direttamente attraverso i flussi, composti principalmente da maggiorenne under 40 e da minorenni (e indirettamente attraverso la fecondità delle donne straniere).

I cittadini stranieri che risiedono in Italia sono di 194 nazionalità diverse²⁶, per la gran parte (46,2%) europee (ma non necessariamente comunitarie). Crescono nel corso del 2024 anche gli stranieri che hanno acquisito la cittadinanza italiana (217mila), specialmente *de iure sanguinis* e per residenza. Un ritmo di crescita più contenuto riguarda le acquisizioni per elezione al compimento del diciottesimo anno d'età da parte dei cittadini stranieri nati in Italia. I naturalizzati, per la stragrande maggioranza di origine non comunitaria, superano complessivamente i due milioni. I nuovi italiani sono concentrati al Nord (il 67% a inizio 2024). Gli stranieri nati in Italia (cosiddetti immigrati di seconda generazione) rappresentano un sesto degli stranieri residenti in Italia, al 93% minorenni.

2.4 Le famiglie

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

I primi, in particolare, sono caratterizzati da una più difficoltosa transizione allo stato adulto. A seguito del progressivo ridimensionamento della nuzialità²⁷, della diffusione delle libere unioni²⁸ (incluse quelle tra persone dello stesso sesso²⁹), dell'aumento dell'instabilità coniugale³⁰ ma anche della propensione a costituire nuove unioni, dell'allungamento della vita e della maggiore

²⁶ Le prime dieci collettività rappresentate sono nell'ordine quelle rumena, albanese, marocchina, cinese, ucraina, bangladesse, egiziana, pakistana e filippina.

²⁷ I matrimoni celebrati nel 1983 sono stati 304mila, 264mila nel 2003, 184mila nel 2023. In questo stesso anno, la quota dei primi matrimoni sul totale delle celebrazioni è pari a circa il 75%. Nel quadro del generale "ritardo" che caratterizza i diversi passaggi alla vita adulta in Italia (audizione della prof.ssa Testa, Università LUISS Guido Carli, 22 luglio 2025), l'età media alle prime nozze nel 2023 raggiunge 34,7 anni per gli uomini e 32,7 anni per le donne (è tuttavia bene ricordare che il matrimonio non è necessariamente precedente ad eventuali esperienze genitoriali). Negli ultimi vent'anni, l'incidenza dei matrimoni successivi al primo è raddoppiata.

²⁸ Le convivenze *more uxorio* sono più che triplicate tra il biennio 2000-2001 e il biennio 2022-2023 (da circa 440mila a più di 1 milione e 600mila), l'incremento si attribuisce in larga misura alle unioni di celibi e nubili.

²⁹ A partire dall'istituzione della cosiddetta legge Cirinnà (legge 20 maggio 2016, n. 76), sono state istituite in totale circa 21mila unioni civili tra coppie dello stesso sesso, Vignoli, D., e Paterno, A. (a cura di), *Rapporto sulla popolazione. Verso una demografia positiva*, Il Mulino, Bologna, 2025.

³⁰ Dall'introduzione nell'ordinamento italiano del divorzio nel 1970, separazioni e divorzi hanno conosciuto una tendenza sempre crescente fino al 2015, quando si è registrata un'impennata significativa in corrispondenza di innovazioni giuridiche (decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito con modificazioni dalla legge 10 novembre 2014, n. 162, e legge 6 maggio 2015, n. 55) che hanno semplificato i procedimenti. Successivamente, separazioni e divorzi si sono relativamente stabilizzati, al netto del breve effetto congiunturale connesso alla pandemia. Nel 2023, i volumi, per ciascun istituto giuridico, si aggiravano attorno alle 80mila unità.

probabilità di avere ancora il partner in vita alle età anziane, coesistono oggi diversi modi vivere in coppia. Si diffondono poi le famiglie costituite da una sola persona, non solo anziani e adulti (vedovi e separati), ma anche giovani *single*.

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

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

2.5 Gli scenari futuri

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

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

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

L'evoluzione di nascite, decessi e migrazioni non porterebbe a livellare l'attuale distanza tra nuove immissioni ed individui in uscita rispetto alla popolazione residente: la dinamica naturale si conserverà negativa, non controbilanciata da saldi migratori netti positivi. Nonostante lo scenario mediano contempli un aumento della fecondità al 2080 (1,46 figli per donna da 1,2 nel 2023), si prevede che il numero delle nascite cesserà di crescere dal 2038 (quando verrà raggiunto il massimo di 404mila unità) a seguito della riduzione del contingente delle donne in età fertile da

oltre 11 milioni e mezzo nel 2023 a 9,2 milioni nel 2050, fino a 7,7 milioni nel 2080. Di converso, il numero dei decessi aumenterà, fino a un picco di 851 mila nel 2059 secondo lo scenario mediano, nonostante l'attesa evoluzione positiva della speranza di vita alla nascita, che nel 2080 raggiungerebbe 86,1 anni per gli uomini e 89,7 anni per le donne. D'altra parte, le ipotesi relative a fecondità, mortalità e dinamiche migratorie incidono per solo un terzo sulla futura struttura per età, che apparirà sempre più invecchiata. L'amplificazione di tale squilibrio generazionale è dovuta infatti intrinsecamente per due terzi all'attuale articolazione della popolazione. Nel 2023, il 12,4% della popolazione in Italia aveva meno di 15 anni, il 63,6% era di età compresa tra 15 e 64 anni, il restante 24% era composto da ultrasessantacinquenni. Secondo lo scenario mediano, nel 2050 gli stessi tre gruppi potrebbero rappresentare rispettivamente l'11,2%, il 54,3% e il 34,5%. Nello stesso periodo, la porzione di popolazione di 85 anni e più passerebbe dal 3,8% al 7,2%.

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

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

3. Istruzione, formazione e capitale umano

I contributi presentati dagli audit configurano l'istruzione come un fattore determinante di una serie di fenomeni propri della popolazione, dalle traiettorie riproduttive alla stratificazione nell'aspettativa di vita e nelle condizioni di salute associate. La transizione demografica, con vite più lunghe e meno nascite, si associa generalmente alla crescita del livello medio di istruzione della

popolazione. Tuttavia, il posizionamento dell'Italia rimane, nonostante alcuni recenti miglioramenti, insoddisfacente nel confronto internazionale rispetto a diversi indicatori: dalla distribuzione della popolazione per titolo di studio³¹, al tasso di dispersione scolastica esplicita e di esclusione giovanile³², fino alla valutazione delle competenze³³, con significative e persistenti disparità territoriali. Inoltre, con l'invecchiamento, a differenza di Paesi più giovani (dove la "base d'investimento" è più ampia) o ugualmente anziani (ma, come la Corea del Sud, mediamente più istruiti), i ritardi accumulati rischiano di perpetuarsi e accentuarsi³⁴. Il livello d'istruzione costituisce infatti una variabile profondamente intrecciata alle dinamiche demografiche, tale da caratterizzare la struttura della popolazione al pari di genere ed età³⁵. Inoltre, pur essendo la formazione un processo permanente, gli apprendimenti acquisiti nelle età giovanili accompagnano stabilmente gli individui lungo il corso di vita. La logica d'investimento è evidente anche in aggregato, poiché la qualità del capitale umano di una società ne determina le stesse future capacità in termini di crescita ed innovazione. Come evidenziato dalle audizioni³⁶, gli effetti della transizione demografica, combinandosi in triplice con quelle digitale e verde, renderebbero necessaria la piena valorizzazione del capitale umano, fin dai primi anni di vita e in maniera continua lungo il corso della vita (*life-long*). Da un lato, infatti, gli squilibri generazionali rendono

³¹ Si riportano qui i più recenti dati OCSE, tratti dal rapporto *Uno sguardo sull'istruzione 2025*: seppure in crescita, la percentuale di giovani nella fascia d'età 25-34 anni in possesso di un titolo d'istruzione terziaria, pari al 32% nel 2024, sia ben al di sotto della media OCSE del 48%, calcolata nello stesso anno. Inoltre, la quota di adulti poco istruiti (popolazione in età compresa tra i 25 e i 64 anni che ha conseguito al più il diploma di scuola secondaria di primo grado) ammonta al 33% nel 2024, rispetto a una media OCSE del 19%.

³² Con una quota di *Early Leavers from School and Training* (giovani tra 18 e 24 anni che non hanno completato l'istruzione secondaria di secondo grado e non partecipano a un percorso di istruzione e formazione) del 9,8% nel 2024, l'Italia si sta avvicinando all'obiettivo europeo del 9% fissato per il 2030, e contestualmente alla media UE. Nell'Italia in uscita dalla pandemia, la quota di giovani di età compresa tra 15 e 29 anni al di fuori di istruzione, formazione e occupazione (NEET) è passata dal 23,5% nel 2020 al 16,1% nel 2023, diminuendo ancora a 15,2% nel 2024, a fronte di una media UE pari all'11% registrata per lo stesso anno (ultimi dati Eurostat disponibili, 2025). Il nostro Paese rimane ancora il secondo tra gli Stati Membri per incidenza.

³³ I dati OCSE relativi all'ultima indagine PISA (Programme for International Student Assessment delle competenze dei quindicenni) per il 2022 mostrano come, in Italia, il punteggio medio in Lettura (482 punti, media OCSE pari a 476 punti) sia rimasto essenzialmente stabile dal 2018, anno della precedente rilevazione, il livello minimo di competenze (Livello 2) è raggiunto dall'80 per cento circa dei rispondenti. In Matematica, gli studenti italiani hanno ottenuto in media un punteggio di 471, in linea con la media OCSE, ma inferiore di 15 punti rispetto al 2018, proseguendo un andamento peggiorativo di lungo periodo. Il 70% dei partecipanti raggiunge il livello minimo di competenze. I risultati nelle Scienze sono inferiori alla media OCSE (477 e 485 punti, rispettivamente), con il 76% degli studenti che raggiunge il Livello 2. I risultati finora discussi celano sostanziali differenze territoriali: gli studenti del Nord ottengono punteggi superiori agli studenti del Sud in tutti e tre gli ambiti di indagine. Differenze di genere sono infine emerse in Matematica (a vantaggio degli studenti) e in Lettura (a vantaggio delle studentesse).

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

³⁴ Audizione del Rettore dell'Università Commerciale Luigi Bocconi, prof. Francesco Billari, 4 giugno 2025.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Oltre al contributo citato alla nota precedente, la sezione attinge essenzialmente dalle evidenze presentate dal Presidente del CNEL, prof. Renato Brunetta (audizione del 25 marzo 2025); dal Vice Capo pro tempore del Dipartimento di Economia e statistica della Banca d'Italia, dott. Andrea Brandolini (audizione del 15 aprile 2025); dal Presidente dell'Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa (INDIRE), prof. Francesco Manfredi (audizione del 27 maggio 2025).

necessaria la qualificazione delle (esigue) risorse giovanili, per prepararle al lungo futuro che hanno avanti, indipendentemente dalle condizioni di partenza. Al tempo stesso, la longevità e l'allungamento della vita lavorativa, assieme all'incremento della popolazione straniera, portano a nuovi bisogni formativi, espressi dalle componenti adulte (e anziane) della popolazione. Nel prosieguo, si farà riferimento a specifici segmenti del sistema educativo: istruzione scolastica, superiore (post-secondaria), e degli adulti.

Nell'ultimo sessantennio in Italia, con l'espansione dell'istruzione universale, l'evoluzione della popolazione scolastica ha ricalcato gli andamenti della fecondità e le dinamiche migratorie. Circoscrivendo l'analisi al periodo compreso tra gli anni scolastici 2015/2016 e 2023/2024, INDIRE³⁷ ha calcolato una diminuzione pari a circa il 6% delle iscrizioni alla scuola primaria e secondaria di primo e secondo grado, con una perdita di 446.871 alunni e alunne. La variazione negativa è dovuta al minor numero di iscritti italiani (-8,8%), non assorbita dall'aumento degli alunni stranieri, che nello stesso periodo salgono del 19,1%. Questa doppia dinamica risulta più marcata nelle regioni meridionali. In aggiunta, la composizione anagrafica degli iscritti al sistema d'istruzione scolastica si sposta in avanti: l'intensità del calo degli studenti diminuisce proseguendo lungo i cicli d'istruzione (-13,5% per la primaria, -5,5% per la secondaria di primo grado), fino a un leggero incremento nella secondaria di secondo grado (+0,7%). Gli iscritti alla scuola dell'infanzia (non obbligatoria) sono diminuiti del 14,4% in soli cinque anni, passando da 1.420.396 bambini nel 2017/2018 a 1.215.474 nel 2023/24 (si considerano sia gli italiani che stranieri), pari a 204.922 iscritti in meno. Con la denatalità, tali tendenze proseguirebbero nel tempo, incidendo sulle risorse dedicate alla scuola³⁸. Il calo della popolazione scolastica permetterebbe, da un lato, di intensificare gli investimenti *pro capite*; dall'altro, porrebbe delle sfide circa la sostenibilità della distribuzione territoriale dei servizi educativi, come successivamente approfondito. In Italia, così come nella maggior parte dei Paesi OCSE, il numero medio di studenti per docente è diminuito nel decennio 2013-2022. Permangono ciononostante carenze specifiche per materia (in particolare, per le discipline STEM) e legate a fattori contestuali (ad esempio, la collocazione geografica delle sedi d'insegnamento)³⁹. Parallelamente, si registrano⁴⁰ tendenze di dimensionamento dell'infrastruttura scolastica, con una riduzione delle istituzioni scolastiche autonome e delle relative sedi di erogazione del servizio (plessi scolastici), più nettamente nel Mezzogiorno. Nei nove anni scolastici in considerazione, le prime hanno subito una riduzione del 9,8%, da 8.846 a 7.981, con 865 unità in meno, spesso dovuta all'accentramento, sotto un'unica dirigenza, di più istituti scolastici. La riorganizzazione dell'offerta formativa su un territorio non ne implica necessariamente la riduzione; in ogni caso, il patrimonio edilizio scolastico si presterebbe particolarmente alla riconversione (ad esempio in centri civici), continuando a generare valore pubblico. Tuttavia, dal 2015/2016 al 2024/2025, le sedi di

³⁷ Audizione del Presidente dell'Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa (INDIRE), prof. Francesco Manfredi, 27 maggio 2025.

³⁸ Nell'ipotesi di politiche invariate, si stima che in Italia la spesa in istruzione (totale) diminuisca dal 3,8 al 3 per cento del PIL tra il 2022 e il 2070; nello stesso periodo, la variazione della spesa media UE si attesterebbe dal 4,4 al 3,9 per cento (Commissione europea, *Ageing Report 2024. Economic and budgetary projections for the EU Member States 2022-2070*).

³⁹ Audizione del Presidente dell'Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa (INDIRE), prof. Francesco Manfredi, 27 maggio 2025.

⁴⁰ Si veda nota precedente.

erogazione del servizio scolastico sono passate da 41.284 a 40.074 (-3%). Delle 1.210 sedi scolastiche dismesse, 953 erano situate al Sud e nelle Isole. La rarefazione dei servizi scolastici, più probabile nelle aree marginali, amplifica le disuguaglianze nelle opportunità educative, impattando negativamente sulla coesione sociale espressa a livello locale⁴¹. Al contrario, le indicazioni nazionali del Ministero dell'Istruzione e del Merito (2025) promuovono un modello di scuola posta in profonda connessione con il territorio di riferimento, come perno di una "comunità educante" più vasta, ampliando spazi e tempi dei presidi scolastici, ripensati come centri civici multifunzionali aperti durante tutto il giorno⁴² e tutto l'anno, come luoghi di incontro intergenerazionale e di collaborazione pubblico-privato⁴³.

L'istruzione scolastica è considerata prioritaria ai fini dell'integrazione⁴⁴. Proseguendo lungo il percorso formativo, la valorizzazione del capitale umano, compreso quello di origine migratoria, è complementare ad azioni di ritenzione e di attrazione dei talenti (quali, ad esempio, il riconoscimento delle qualifiche professionali ottenute all'estero)⁴⁵. Si sottolinea⁴⁶ come, data la ben nota "scarsità", un numero sempre maggiore di giovani dovrebbe esser messo nelle condizioni di accedere a percorsi formativi di livello terziario (universitario o professionalizzante⁴⁷), adeguati a un mercato del lavoro in rapido cambiamento, al fine di ridurre il disallineamento (o *mismatch*) tra le competenze possedute e quelle richieste⁴⁸; d'altra parte, è stato rilevato che occorre evitare che la maggiore frequenza degli studi superiori si rifletta in un allontanamento dal mercato del lavoro⁴⁹.

In questo contesto, come rilevato da INDIRE⁵⁰, la domanda di competenze in età adulta va progressivamente caratterizzandosi per eterogeneità e complessità, con ricadute significative, nell'ambito dell'apprendimento permanente, sul sistema pubblico dell'istruzione degli Adulti

⁴¹ In questo contesto, appaiono dunque rilevanti le 11.627 cosiddette piccole scuole, definite in base al numero di alunni per plesso (Infanzia mono-sezione, primaria ≤125, e secondaria di I grado ≤75 alunni) e concentrate prevalentemente nei comuni a basso (57,5%) o medio grado (31,3%) di urbanizzazione e nelle zone collinari (47,9%) o montane (29,1%). Le pluriclassi, dove alunni di anni di corso diversi sono riuniti nella stessa classe, sono presenti in circa il 15 per cento delle Piccole scuole.

⁴² Nel richiamare la misura di estensione del tempo pieno prevista dal PNRR, il Ministro Foti in audizione ha riportato che la quota media di famiglie che richiedono un orario scolastico prolungato sia pari al 45%, con punte più alte nelle regioni di Emilia-Romagna, Lazio e Piemonte (audizione del 14 maggio 2025).

⁴³ Si vedano nuovamente le audizioni rese dal Presidente di INDIRE e dal Rettore dell'Università Commerciale Luigi Bocconi (27 maggio e 4 giugno 2025).

⁴⁴ Audizione del Rettore dell'Università Commerciale Luigi Bocconi (4 giugno 2025).

⁴⁵ Audizione del Vice Capo pro tempore del Dipartimento di Economia e statistica della Banca d'Italia, dott. Andrea Brandolini, del 15 aprile 2025.

⁴⁶ Audizioni di cui alla nota 43 e del Presidente del CNEL, prof. Renato Brunetta (25 marzo 2025).

⁴⁷ In Italia, gli Istituti Tecnologici Superiori (ITS Academy) rappresentano l'ultimo tassello (istruzione terziaria) della filiera formativa tecnologica professionale, fortemente connessa al sistema produttivo territoriale e al mercato del lavoro. Gli Istituti Tecnologici Superiori si caratterizzano per la governance multi-stakeholder, la flessibilità organizzativa, didattica e progettuale, la capacità di intercettare l'innovazione, allo scopo di formare nuovi tecnici di alto livello tecnologico, in grado di rispondere alle mutevoli condizioni dell'offerta di lavoro.

⁴⁸ A riguardo, si veda anche l'audizione del Ministro per lo Sport e i Giovani, dott. Giovanni Abodi, del 27 maggio 2025. Inoltre, i più recenti dati Confindustria e Unioncamere, ripresi nella memoria deposita da INDIRE, mostrano una crescente difficoltà di reperimento del personale da parte delle imprese (69,8% nella prima metà del 2024), aggravato dall'invecchiamento della popolazione.

⁴⁹ Audizione del Vice Capo pro tempore del Dipartimento di Economia e statistica della Banca d'Italia, dott. Andrea Brandolini (15 aprile 2025).

⁵⁰ Audizione del Presidente dell'Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa (INDIRE), Francesco Manfredi, 27 maggio 2025.

(IdA)⁶¹, chiamato ad offrire adeguati percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale o di inclusione sociale a una sempre più vasta platea di discenti (occupati e disoccupati, NEET, stranieri, soggetti in condizioni di fragilità o non più in età lavorativa). Gli impatti riguarderebbero in particolare il dimensionamento scolastico (strutturale e organizzativo⁶²), i modelli di apprendimento, l'adeguamento e ampliamento dell'offerta formativa, in ottica d'integrazione con il territorio di riferimento e il tessuto produttivo.

4. Autonomia giovanile

Coerentemente con un approccio basato sul corso di vita⁶³, questa sezione traccia un primo quadro della questione giovanile, evidenziando prevalentemente i fattori di natura economica nella realizzazione dei propri progetti di vita, collocandosi così tra le sezioni relative agli aspetti educativi e produttivi. Per quanto riguarda l'analisi dei connessi elementi socio-culturali, già richiamati dalle audizioni dei Ministri Roccella, prima, e Abodi, poi – che hanno evidenziato la necessità di tenere conto di tali aspetti ai fini di una comprensione olistica del fenomeno della transizione demografica, e del disegno di politiche efficaci – si rimanda ad un successivo approfondimento tecnico.

Le evidenze raccolte in audizione⁶⁴ sono concordi riguardo all'indebolimento della componente giovanile nella struttura demografica italiana, tanto sul piano quantitativo che qualitativo. Si è in precedenza trattato non solo degli squilibri generazionali, ma anche della dilatazione temporale dello stesso percorso di transizione allo stato adulto: più tardivo è l'ingresso nel mercato del lavoro (dovuto anche a un maggior investimento in termini di istruzione), ritardata l'uscita dalla famiglia di origine, così come la formazione di un'unione stabile e l'arrivo del primo figlio. In particolare, come approfondito alle sezioni 2.2 e 2.4, il rinvio delle principali tappe del processo di acquisizione dell'autonomia economica, abitativa e affettiva-relazionale, agendo sulle scelte riproduttive, contribuisce significativamente al mantenimento di una fecondità strutturalmente bassa. Inoltre, le traiettorie di vita dei giovani hanno nel tempo perso la rigida sequenzialità nelle modalità e nei

⁶¹ Le strutture di riferimento del sistema dell'IdA sono costituite dai Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA), reti territoriali di servizio articolate in unità amministrative, didattiche e formative che erogano, rispettivamente, percorsi di istruzione di primo e secondo livello per il conseguimento di titoli e certificazioni e iniziative di ampliamento dell'offerta formativa, nonché percorsi di alfabetizzazione e apprendimento della lingua italiana.

⁶² Si pensi ad esempio all'emergente necessità di predisporre servizi di welfare allo scopo di preservare la continuità nella frequenza, come ad esempio la custodia dei figli dei discenti durante le lezioni, già attivata nel 25,8% delle sedi dei percorsi di primo livello e nell'11,1% di quelli di secondo livello (Sistema informativo dell'Istruzione, Ministero dell'Istruzione e del merito, e indagine INDIRE nell'ambito del progetto *ITALIA. Innovazione e Tradizione. Atlante del lavoro nell'Istruzione degli Adulti*).

⁶³ Il corso di vita è l'approccio tipico delle scienze sociali che analizza lo sviluppo nel tempo delle biografie individuali, tenendo conto della temporalità (rispetto alle diverse fasi della vita e alle transizioni, o passaggi, da una all'altra), della cumulatività (gli effetti di una data esperienza si combinano con quelli delle successive, dispiegano nel lungo termine) e dell'influenza del contesto (storico, geografico, socio-economico, politico...).

⁶⁴ In particolare, audizioni del Presidente del CNEL, prof. Renato Brunetta (25 marzo 2025), del Presidente dell'Istat, prof. Francesco Maria Chelli (1^o aprile 2025), del Vice Capo pro tempore del Dipartimento di Economia e statistica della Banca d'Italia, dott. Andrea Brandolini (15 aprile 2025), del Rettore dell'Università Commerciale Luigi Bocconi, prof. Francesco Billari (4 giugno 2025), della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, prof.ssa Lilia Cavallari (8 luglio 2025), della prof.ssa Maria Rita Testa, Università LUISS Guido Carli (22 luglio 2025).

tempi di uscita dalla famiglia di origine⁶⁶ e di formazione di una nuova. Alcuni passaggi, tuttavia, quali il completamento della formazione e il consolidamento della posizione economica⁶⁷, sembrano rimanere propedeutici ad altri.

Come riscontrato in audizione, lunghi sono anche i tempi "di reazione" rispetto al sostegno delle giovani generazioni, in ottica di pari opportunità, nella formazione e nell'inserimento lavorativo, nell'emancipazione residenziale⁶⁸ e nella conciliazione. D'altronde, cambia il profilo demografico dell'elettorato: alle ultime politiche, nel settembre 2022, gli elettori sotto ai 30 anni erano 8 milioni, 14 gli ultrasessantacinquenni. In prospettiva, la consistenza di questi due gruppi era rispettivamente di 10 e 4 milioni nel 1950, mentre si prevede che al 2050 sarà pari a 6 e 18 milioni. In questo contesto, è stata sottolineata⁶⁹ la necessità di rafforzare la rappresentanza e la partecipazione giovanile alla vita economica, politica e civile del Paese sotto forma di "patto generazionale", secondo una modalità cioè che veda le giovani generazioni come controparte attiva nei processi di sviluppo.

In Italia, lo scenario connesso alla giustizia intergenerazionale appare eterogeneo⁷⁰. Le diverse fasce d'età, infatti, non possono essere "in competizione", anzi, attraverso il mercato del lavoro, la valorizzazione dei giovani garantisce il benessere degli anziani, e conseguentemente un buon livello di coesione sociale. Peraltro, la mancanza di prospettive è alla base della già richiamata "fuga" di giovani tra i 25 e i 34 anni verso l'estero, per larga e crescente parte altamente qualificati (sezione 2.3). Tali tendenze potrebbero aggravarsi, in considerazione delle aspettative delle stesse nuove generazioni. Le indagini più recenti, infatti, mettono in luce una diffusa propensione tra gli adolescenti ad immaginare il proprio futuro al di fuori dei confini nazionali. I dati Istat rivelano che circa il 34% dei ragazzi e delle ragazze dichiara di voler vivere all'estero "da grande"; tale aspirazione risulta più frequente tra gli stranieri e le rispondenti di genere femminile⁷¹.

⁶⁶ Il 63,3 per cento dei giovani tra 18 e 34 anni vive con i genitori, un valore tornato al livello del 2019 dopo le difficoltà legate alla pandemia ma in crescita rispetto al 2010 (Istat, 2025). Inoltre, secondo lo studio "Giovani 2024: il bilancio di una generazione" (EURES per il Consiglio Nazionale dei Giovani e l'Agenzia Italiana per le Gioventù) condotto su un campione di 1.800 giovani tra i 25 e i 35 anni, nel 2024 le principali ragioni della permanenza nella casa materna/paterna risultavano essere di natura economica per approssimativamente il 58 per cento degli intervistati.

⁶⁷ Il lavoro di Van Wijk e Billari (2024), citato nell'audizione del Rettore dell'Università Commerciale Luigi Bocconi, prof. Francesco Billari in data 4 giugno 2025, indica come la scelta genitoriale (primo figlio) sia, per donne e uomini, sempre più legata a prerequisiti reddituali, piuttosto che a misure di incertezza economica percepita.

⁶⁸ A riguardo, viene segnalata come cruciale la disponibilità delle abitazioni in affitto, sia per gli studenti universitari che per i giovani lavoratori, audizione del Rettore dell'Università Commerciale Luigi Bocconi, prof. Francesco Billari in data 4 giugno 2025.

⁶⁹ Audizione del Presidente del CNEL, prof. Renato Brunetta, del 25 marzo 2025.

⁷⁰ Secondo l'indice di giustizia intergenerazionale proposto dai ricercatori di Age-It e misurato su dimensioni distributive, sociali e politiche, gli anziani appaiono favoriti su ciascuno degli indicatori del primo e del terzo ambito, ma socialmente più isolati (audizione della Rettrice dell'Università degli Studi di Firenze e Presidente di Age-It, Aging well in an ageing society, prof.ssa Alessandra Petrucci, del 17 aprile 2025).

⁷¹ L'indagine Istat "Bambini e ragazzi: comportamenti, atteggiamenti e progetti futuri" è stata condotta tra ottobre e dicembre 2023, su un campione di circa 108.000 ragazzi tra 11 e 19 anni. Un'ulteriore ricerca della Fondazione RIES per la Ricerca Economica e Sociale conferma questi risultati, riportando come il 36% dei ragazzi tra i 13 e i 19 anni intenda costruire il proprio percorso di vita all'estero, mentre il 23% immagini di trasferirsi in un'altra regione italiana. L'espatrio appare più attrattivo per i giovani che vivono nei centri urbani, suggerendo per i giovani

5. Economia e mercato del lavoro

Consistenza e composizione della popolazione italiana (in calo, fortemente sbilanciata verso le età anziane), così come descritte in precedenza, esitano primariamente nella diminuzione della popolazione in età lavorativa, di età compresa convenzionalmente tra 15 e 64 anni⁶¹, con conseguenze “meccaniche” sulla crescita economica e sulle finanze pubbliche. Questa sezione dedica dunque ampio spazio al mercato del lavoro, come luogo significativamente interessato dagli effetti della transizione demografica in atto, che pure riguardano ulteriori aspetti a livello micro e macroeconomico⁶², quali la struttura produttiva e dei consumi (pubblici e privati)⁶³, la sostenibilità del debito pubblico, le prospettive di sviluppo e la tenuta della coesione sociale e territoriale.

Come rilevato dall'Istat⁶⁴, al 1° gennaio 2023 in Italia la popolazione tra 15 e 64 anni ammontava al 63,6% del totale, quota che si prevede scenda al 54,3% secondo lo scenario mediano al 2050: sotto ai 30 milioni di unità, circa un milione in meno rispetto a cento anni prima⁶⁵. Come menzionato in precedenza, nei prossimi trent'anni, si stima che gli individui fino a 14 anni d'età passino dal rappresentare l'attuale 12,4% all'11,2%, mentre la quota di ultrasessantacinquenni, oggi pari al 24,7%, potrebbe crescere di oltre dieci punti percentuali, arrivando a rappresentare il 34,5% della popolazione totale. Seppur in calo fin dall'inizio degli anni Dieci (con la perdita di circa 1,8 milioni di individui in età produttiva⁶⁶), la diminuzione del numero di potenziali lavoratori e lavoratrici vedrà un'accelerazione nei prossimi anni, in particolare a partire dal 2035, in concomitanza dell'uscita dal mercato del lavoro delle folte generazioni dei nati negli anni Sessanta e primi Settanta, oltre che per la persistente bassa natalità.

Basati sulla tripartizione della popolazione in gruppi in età attiva e non attiva, gli indici di dipendenza⁶⁷, in particolare quello di dipendenza degli anziani, danno conto degli equilibri generazionali nel contesto economico-produttivo. Quest'ultimo indice, pari a 38,4 nel 2024,

residenti nelle aree rurali un più forte legame con la comunità d'origine, più spesso reciso successivamente, verosimilmente per motivazioni economiche.

⁶² A livello europeo e internazionale, la soglia anagrafica inferiore è fissata a 20 anni.

⁶³ Audizioni del Ministro dell'economia e delle finanze, on. Giancarlo Giorgetti, del 18 giugno 2025, e della Regioniera Generale dello Stato, dott.ssa Daria Perrotta, del 25 giugno 2025.

⁶⁴ Si pensi, ad esempio, alla cosiddetta *silver and longevity economy* che riguarda l'insieme dei beni e dei servizi specificamente rivolti agli ultrasessantacinquenni; oppure alla componente *age-related*, o relativa all'invecchiamento, della spesa pubblica in pensioni, salute e assistenze a lungo termine, o ancora all'apertura di un vuoto generazionale tra i titolari delle imprese italiane, particolarmente critico per quelle familiari, messo in luce dall'audizione del responsabile dell'Area Economia, lavoro e territorio del Censis, dott. Andrea Toma (8 aprile 2025).

⁶⁵ Audizione del Presidente dell'Istat, prof. Francesco Maria Chelli, del 1º aprile 2025.

⁶⁶ Audizione del Vice Capo pro tempore del Dipartimento di Economia e statistica della Banca d'Italia, dott. Andrea Brandolini, del 15 aprile 2025.

⁶⁷ Rosina, A., e Caltabiano, M. (2024) *Come la demografia sta cambiando l'offerta di lavoro in Italia. Rapporto CNEL "Demografia e forza lavoro"*, richiamato nell'audizione del Presidente del CNEL, prof. Renato Brunetta, del 25 marzo 2025.

⁶⁸ L'indice di dipendenza degli anziani è rappresentato dal rapporto tra la popolazione di 65 anni e più e la popolazione nella fascia d'età 15-64 anni, moltiplicato per 100. Analogamente, l'indice di dipendenza giovanile consiste nel rapporto tra la popolazione 0-14 anni e la popolazione in età attiva (15-64 anni), moltiplicato per 100. Infine, l'indice di dipendenza strutturale è rapporto tra popolazione in età non attiva (0-14 anni e 65+ anni) e popolazione in età attiva (15-64 anni), moltiplicato per 100.

salirebbe a più di 60 nel periodo 2050-2070⁶⁸. Ciascun adulto (potenzialmente) produttivo, oltre a sé stesso, sosterrebbe dunque un anziano (a riposo) per oltre il 60 per cento⁶⁹. L'evoluzione futura dell'indice di dipendenza degli anziani è fortemente influenzata dal denominatore, ossia dal contingente di popolazione in età attiva, sempre più esiguo per il prolungato calo delle fecondità. Le pressioni demografiche rese evidenti da tali indicatori impattano naturalmente sul sistema pensionistico, a cui è dedicato specifico approfondimento successivo (sezione 7).

La quota di popolazione in età da lavoro rappresenta uno dei quattro fattori in cui è possibile scomporre la crescita del PIL reale pro capite, unitamente al tasso di occupazione, al numero medio di ore lavorate e alla produttività oraria⁷⁰. Data la contrazione della prima componente, le componenti occupazionale e di produttività assumono importanza strategica, anche in presenza di eventuali miglioramenti nei saldi naturale e migratorio. Come sottolineato da più soggetti audit⁷¹, infatti, l'aumento della partecipazione al mercato del lavoro e dell'occupazione possono contrastare gli esiti negativi del cambiamento demografico, accrescendo in modo sostanziale l'input di lavoro. Nonostante i progressi registrati nello scorso decennio, nel 2024 la percentuale di popolazione attiva in Italia, pari al 66,6%, era ancora la più bassa nell'Unione europea, inferiore di circa nove punti percentuali rispetto alla media dell'area. A condizioni costanti, al 2050 si registrerebbe un calo del PIL nominale pari al 9 per cento e all'1,6 per cento in termini pro capite. La partecipazione alle forze di lavoro risulta particolarmente bassa per le donne e per i giovani, attestandosi a livelli ancora inferiori nel Mezzogiorno. Le attive rappresentano il 57,6% della popolazione femminile tra i 15 e i 64 anni nel 2024 (circa il 43% nel Mezzogiorno). La prevalenza femminile tra la popolazione inattiva (due terzi del totale) è dovuta per la metà dei casi ai carichi di cura familiari che gravano sulle donne stesse: la maternità ha un impatto sia sulla permanenza nel mercato del lavoro, sia sui redditi delle madri lavoratrici. I divari di genere che caratterizzano il mercato del lavoro italiano, tuttavia, non riguardano solo le neomamme, ma anche le donne che hanno avuto figli in passato e sono attualmente non attive (o non occupate). Partecipare attivamente al mercato del lavoro non sembra essere necessariamente in contrasto con la procreazione⁷²: nelle economie avanzate dagli anni Ottanta il tasso di fecondità è più alto dove è più elevata la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Anche in Italia, analisi condotte a livello provinciale mostrano come la relazione tra fecondità e attività delle donne (classe di età 35-44 anni) ha la forma di una curva a U: negativa dove il tasso di partecipazione è inferiore alla media, positiva in quella ad alta partecipazione. La mobilitazione delle energie femminili sembrerebbe dunque non poter prescindere da una conciliazione non distorsiva sul piano della parità di genere,

⁶⁸ Si veda nota 65.

⁶⁹ Per l'UE27 il valore di tale indicatore si prevede passerà dal 36,1% del 2022 al 59,1% nel 2070 (Commissione europea, *Ageing Report 2024, Economic and budgetary projections for the EU Member States 2022-2070*), in media tra i Paesi OCSE dal 31 al 52 per cento entro il 2060 (OCSE, *Prospettive dell'OCSE sull'occupazione 2025. Riusciremo a superare la crisi demografica?*) Si tenga presente che gli indicatori sono calcolati secondo i gruppi di età specificati alla nota 61.

⁷⁰ Si vedano note 61 e 64.

⁷¹ Segnatamente, audizioni del Vice Capo pro tempore del Dipartimento di Economia e statistica della Banca d'Italia, dott. Andrea Brandolini (15 aprile 2025), della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, prof.ssa Lilia Cavallari (8 luglio 2025), del Senior Economist presso il Direttorato per l'Occupazione, il lavoro e gli affari sociali dell'OCSE, dott. Andrea Bassanini (25 luglio 2025), che restano d'ora in avanti i riferimenti sottesi alla Sezione corrente, se non altrimenti segnalato.

⁷² Oltre ai riferimenti della precedente nota, si veda anche l'Audizione della Ministra per le pari opportunità, la famiglia e la natalità, on. Eugenia Maria Roccella, del 6 maggio 2025.

ma capace di accogliere le peculiarità relative alle carriere delle lavoratrici madri o aspiranti tali⁷³. L'obiettivo di una maggiore e più stabile presenza delle donne nel mercato del lavoro potrebbe essere raggiunto attraverso la combinazione di un'offerta adeguata di servizi⁷⁴ e politiche fiscali mirate⁷⁵, da aggiungersi ad iniziative private a livello aziendale.

In maniera analoga, la partecipazione dei giovani al mercato del lavoro e l'acquisizione di una posizione economica (autonoma) contribuiscono alla realizzazione dei progetti riproduttivi, sia sostenendo l'espansione dell'input di lavoro attuale, sia contrastandone l'erosione futura.

Come osservato per il tasso di attività, le tendenze occupazionali positive che hanno recentemente caratterizzato il Paese, in rialzo per il quarto anno consecutivo sfiorando i 24 milioni di occupati nel 2024, sono dovute per l'80% agli incrementi che hanno interessato le classi mature, oltre i 50 anni d'età⁷⁶. Nello stesso anno, il tasso di occupazione italiano (62,2%) rimane comunque il più basso nell'Unione europea (75,8% in media) e significativamente inferiore rispetto alla media OCSE (70,2%).

La crescita dell'occupazione nell'ultimo ventennio favorisce gli occupati ultracinquantenni, che aumentano di circa cinque milioni, compensando le perdite di oltre due milioni di occupati tra i giovani (15-34 anni) e di quasi un milione tra i 25-49enni⁷⁷. Nel medesimo periodo (2004-2024), estendendo l'analisi fino ai 74 anni, si osserva una crescita del tasso di occupazione pari a 3,8 punti. La scomposizione⁷⁸ di tale variazione in un effetto strutturale e un effetto "comportamentale" evidenzia come questi siano stati entrambi positivi in un'unica classe di età 50-64, sia per gli uomini che per le donne: la dinamica demografica ha dunque rafforzato un effettivo maggiore coinvolgimento occupazionale delle forze lavoro più adulte. Il processo di "degiovaniamento"⁷⁹ della popolazione italiana risulta in un contributo negativo all'occupazione delle classi d'età inferiori, mentre quello proprio del tasso di occupazione specifico appare leggermente positivo solo per le donne nella fascia 35-49 anni.

Nonostante il maggior coinvolgimento dei lavoratori di classi d'età più elevate, il prolungamento della vita lavorativa rientra nell'ambito del maggior impiego delle risorse di manodopera (siano

⁷³ Oltre ai carichi di cure genitoriali, sulle donne ricadono significativamente anche quelli "filiali" nei confronti degli anziani sempre più numerosi.

⁷⁴ In particolare, quelli rivolti alla prima infanzia, ancora scarsamente disponibili, in termini di copertura geografica, e accessibili, in termini di costi da sostenere per la frequenza (audizione della Banca d'Italia, come citata in precedenza); più in generale, anche i servizi scolastici ed educativi rivolti a fasce d'età più elevate potrebbero essere rafforzati, supportando le famiglie.

⁷⁵ Le già citate audizioni della Ministra Roccia e del Ministro Giorgetti hanno fatto riferimento ad esistenti misure di incentivazione nella forma sia di (parziali) esoneri contributivi a favore delle lavoratrici madri con specifiche caratteristiche (numero ed età dei figli, tipologia contrattuale), sia di sgravi per le imprese per l'assunzione di donne con precisi criteri di accesso e meccanismi di premialità.

⁷⁶ Si veda nota 4.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ Per i dettagli dell'analisi si veda la memoria depositata a margine dell'audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, prof.ssa Lilia Cavallari (8 luglio 2025).

⁷⁹ Rosina, A., e Calabiano, M. (2024) *Come la demografia sta cambiando l'offerta di lavoro in Italia*, Rapporto CNEL "Demografia e forza lavoro", richiamato nell'audizione del Presidente del CNEL, prof. Renato Brunetta, del 25 marzo 2025.

queste femminili, giovanili, o attratte dall'estero⁶⁰). La permanenza nel mondo del lavoro degli anziani in buona salute, che può essere facilitata prevedendo maggiore flessibilità nelle politiche del mercato del lavoro⁶¹ e nelle pratiche datoriali⁶², presuppone che gli stessi mantengano una buona produttività, attraverso investimenti adeguati in (nuove) competenze con l'apprendimento continuo lungo le fasi di vita più mature. Tuttavia, in Italia l'età media di uscita dal mercato del lavoro rimane inferiore all'età pensionabile, con uno scarto pari a due anni per le donne e un anno per gli uomini.

L'attivazione dei lavoratori anziani in buona salute risponderebbe non solo a logiche di efficienza, ma anche di equità intergenerazionale. Anche in considerazione della dinamica salariale stagnante, il reddito disponibile equivalente dei giovani di 24-35 anni cresce più lentamente di quello degli italiani tra 55 e 64 anni: il primo gruppo si ritrovrebbe così a supportare il secondo pur sperimentando un relativo peggioramento (anche dal punto di vista remunerativo) delle proprie prospettive economiche. Interdipendentemente, la piena valorizzazione sul mercato del lavoro dei segmenti più giovani della popolazione in età attiva è funzionale alle crescenti spese previdenziali, nonché sanitarie e assistenziali. Prospetticamente, l'ampliamento e la stabilizzazione nel tempo della base contributiva assicurerrebbero ai contribuenti retribuzioni e redditi maggiormente adeguati⁶³. La questione salariale, a cui si è già accennato e che vede l'Italia registrare il calo più significativo in termini reali tra tutte le principali economie dell'OCSE dal 2021, emerge tra le tematiche che potrebbero essere oggetto di specifico approfondimento.

6. Mobilità e aspetti territoriali

La dimensione spaziale, già introdotta nel corso dell'iniziale inquadramento delle dinamiche di popolazione (sezione 2.3), evidenzia come il cambiamento demografico presenti effetti differenziati nelle varie aree del Paese, in particolare, e cumulativamente, lungo l'asse Nord-Sud e centro-periferia. Infatti, fenomeni di portata nazionale possono avere diverse declinazioni territoriali. Il principale elemento di diversificazione è rappresentato dalla "velocità" del cambiamento. In questo contesto, i movimenti migratori emergono come importanti fattori di accelerazione o decelerazione delle tendenze inerziali della dinamica demografica, tanto a livello nazionale⁶⁴, che in maniera localizzata. Come già sottolineato, i flussi migratori dall'estero, che

⁶⁰ Nell'audizione del dott. Andrea Bassanini (OCSE, 25 luglio 2025) è stato ricordato come gli investimenti sostenuti in quest'ultimo caso e per integrare i migranti nel mercato del lavoro siano da considerarsi spese favorevoli alla crescita.

⁶¹ Queste possono comprendere, oltre all'adeguamento automatico dell'età pensionabile alla sferenza di vita, l'introduzione di opzioni di pensionamento flessibili e ben calibrate (che permettano ad esempio combinare la pensione e il reddito da lavoro) e il supporto mirato alla mobilità volontaria tra impieghi diversi, che promuove, attraverso la migliore allocazione delle risorse, la crescita dei salari e della produttività.

⁶² Audizione della Rettrice dell'Università degli Studi di Firenze e Presidente di Age-It. Aging well in an ageing society, prof.ssa Alessandra Petrucci (17 aprile 2025).

⁶³ Audizione del Direttore centrale Pensioni, dott. Vito La Monica, e del Direttore centrale Studi e ricerche, dott. Gianfranco Santoro, dell'INPS, resa il 10 aprile 2025.

⁶⁴ Una misura della velocità del cambiamento demografico è data dal tasso di turnover (che considera la somma di tutti gli ingressi e le uscite, in rapporto alla popolazione). Il massimo turnover demografico è stato registrato ad inizio Novecento, legato a forti flussi migratori in uscita. Successivamente, calando mortalità e natalità, la demografia è diventata lenta: il tasso di turnover ha raggiunto il minimo a metà degli anni Novanta. Da allora, la velocità è ripresa ad aumentare, soprattutto per effetto dell'immigrazione. Negli ultimi vent'anni, la quota dei

hanno iniziato ad interessare il Paese solo negli ultimi trent'anni, hanno frenato il calo di popolazione e rallentato l'invecchiamento. In più audizioni⁶⁵ è stato indicato che il riequilibrio della struttura demografica attuale non sarebbe possibile senza l'apporto dell'immigrazione internazionale (non solo di individui, ma probabilmente anche di famiglie, attraverso flussi regolari adeguati e processi di integrazione ben governati), oltre che contenendo l'emigrazione verso l'estero.

Inoltre, gli spostamenti sul territorio presentano impatti specifici su scale territoriali più ridotte, dove lo storico divario Nord-Sud interagisce con l'asse centro-periferia. Una possibile operazionalizzazione di quest'ultimo origina dalla classificazione funzionale del territorio (con perimetrazione su base comunale⁶⁶) per l'individuazione dei luoghi d'intervento della Strategia Nazionale per le Aree Interne, secondo la distanza dai centri di offerta di servizi essenziali (istruzione, salute, mobilità). Le migrazioni interne si intrecciano infatti a fattori per così dire ambientali (opportunità economiche, disponibilità e accessibilità dei servizi di pubblica utilità), che possono determinare la scelta di residenza delle persone, rischiando di innescare meccanismi di spopolamento, peggiorando complessivamente gli indicatori demografici e depauperando il capitale umano⁶⁷. In merito, è stato ricordato come, nel 2023, una quota rilevante delle famiglie abbia incontrato difficoltà nell'accesso ai pronto soccorso (50,8 per cento), alle stazioni di Polizia e Carabinieri (31,2 per cento), agli uffici comunali (31%)⁶⁸. I condizionamenti nella fruizione di tali servizi s'intensificano prendendo in considerazione i comuni con una popolazione fino a 2.000 abitanti: la difficoltà di accesso alla medicina d'urgenza sale al 69,3% delle famiglie, e al 45,7% per i presidi di pubblica sicurezza⁶⁹. La progressiva "desertificazione dei servizi" alimenta dunque il processo di indebolimento demografico, e viceversa, con evidenti sfide per la sostenibilità finanziaria dei livelli minimi di servizio a tutela i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale, come verrà approfondito nell'ultima sezione.

In effetti, le migrazioni domestiche hanno ridotto la popolazione del Mezzogiorno di oltre 900.000 persone negli ultimi due decenni, prevalentemente giovani fra i 15 e i 34 anni (70 per cento) e laureati (quasi un terzo)⁷⁰. Secondo la Commissione europea, tutte le regioni meridionali sono o rischiano di cadere nella "trappola dei talenti", poiché combinano una bassa quota di laureati con

movimenti migratori sul turnover totale oscilla infatti tra il 30 e il 40 per cento (audizione del Rettore dell'Università Commerciale Luigi Bocconi, prof. Francesco Billari, 4 giugno 2025).

⁶⁵ Audizioni del Vice Capo pro tempore del Dipartimento di Economia e statistica della Banca d'Italia, dott. Andrea Brandolini (15 aprile 2025), del Rettore dell'Università Commerciale Luigi Bocconi, prof. Francesco Billari (4 giugno 2025), nonché della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, prof.ssa Lilia Cavallari (8 luglio 2025).

⁶⁶ In particolare, sono Poli e Poli intercomunali quei comuni (o aggregazioni di essi) dove siano almeno presenti un liceo e un istituto tecnico o professionale, un ospedale con servizio DEA di I o II livello (Dipartimento di emergenza e accettazione), una stazione ferroviaria di tipo Silver o superiore. A seconda del tempo di percorrenza necessario per raggiungere il più vicino centro di offerta così definito, un comune è classificato come interno se intermedio (20-40 minuti), periferico (40-75 minuti) oppure ultra-periferico (>75 minuti).

⁶⁷ Audizioni del Ministro per gli affari europei, le politiche di coesione e il PNRR, on. Tommaso Foti (14 maggio 2025), del Vice Capo pro tempore del Dipartimento di Economia e statistica della Banca d'Italia, dott. Andrea Brandolini (15 aprile 2025) e della prof.ssa Maria Rita Testa, Università LUISS Guido Carli (22 luglio 2025).

⁶⁸ Più accessibili risultano gli uffici postali e le farmacie (difficoltà da parte del 20 e del 14 per cento circa delle famiglie, rispettivamente), si confronti con nota successiva.

⁶⁹ Audizione del responsabile dell'Area Economia, lavoro e territorio del Censis, dott. Andrea Toma (8 aprile 2025).

⁷⁰ Audizione del Vice Capo pro tempore del Dipartimento di Economia e statistica della Banca d'Italia, dott. Andrea Brandolini (15 aprile 2025).

la diminuzione della popolazione in età lavorativa, non riuscendo così a trattenere i talenti esistenti né a richiamarne nuovi⁹¹. Focalizzandosi poi sulle aree marginali⁹², il saldo migratorio netto registrato tra il 2002 e il 2023 è stato pari a -200mila presenze. I comuni interni (intermedi, periferici e ultra-periferici), che rappresentano il 48,5 per cento del totale, risultano più concentrati nel Sud e nelle Isole, con punte massime in Basilicata (90%), Sicilia (79%), Molise (76,5%) e Sardegna (70%). Altrove, livelli analoghi sono raggiunti solo in Trentino-Alto Adige (76,3%). A fortiori, la popolazione dei comuni periferici e ultraperiferici risiede per il 66% e il 75% nella ripartizione geografica meridionale e insulare. Le fuoruscite originano primariamente dai comuni intermedi, periferici, ultraperiferici del Mezzogiorno (46,2 per cento), per il 34 per cento circa da quelli del Nord e per poco meno del 20 per cento dal Centro. Speculari sono le percentuali dei Centri che accolgono queste partenze. Le direttive di tali spostamenti indicano una marcata componente di mobilità intra-ripartizionale: chi emigra dai comuni interni del Nord e dal Centro si ricolloca prevalentemente nei centri delle rispettive aree geografiche. Per contro, i flussi dalle aree interne del Mezzogiorno si dividono relativamente equamente tra chi si muove verso i centri siti nella stessa ripartizione geografica e chi risale la penisola verso i centri del Nord (16,9%) e del Centro.

In considerazione dei dati presentati, le sfide demografiche potranno dunque essere affrontate tramite approcci innovativi e politiche territoriali mirate sugli specifici contesti locali. Ad esempio, le politiche familiari possono diventare politiche di sviluppo del territorio, specie se accompagnate da un'adeguata copertura di rete, per garantire, oltre a servizi specifici, anche la connettività e dunque la possibilità di lavorare da remoto⁹³. Un altro esempio riguarda la Provincia Autonoma di Trento, che da lungo tempo persegue politiche che, in un'ottica distrettuale, promuovono l'attrattività del territorio e il benessere delle famiglie con figli minorenni⁹⁴. Uno ulteriore è costituito dall'indice Comunale di Criticità Potenziale (ICCP) relativo all'equilibrio da domanda e offerta di cure per gli anziani identifica i territori più fragili, dove si cumulano elevati livelli di invecchiamento (ultraottantenni residenti), debole presenza di caregiver potenziali e difficoltà di accesso all'infrastruttura sanitaria. Le aree più esposte non sono localizzate solo nel Sud del Paese, ma sono presenti in tutta Italia, incluse le zone interne dell'Appennino a partire dalla dorsale appenninica, la Toscana meridionale, la Sardegna e la Sicilia⁹⁵. In tale contesto, appare cruciale un utilizzo coordinato dei finanziamenti europei e nazionali, incluse le risorse afferenti al Piano nazionale di ripresa e resilienza⁹⁶.

⁹¹ Sul punto, l'audizione del Rettore dell'Università Commerciale Luigi Bocconi, prof. Francesco Biliari, 4 giugno 2025, si riferisce alla Comunicazione della Commissione Europea sull'utilizzo dei talenti nelle regioni d'Europa (COM/2023/32 final).

⁹² I dati riportati fino al prossimo capoverso sono tratti dall'audizione della prof.ssa Maria Rita Testa, Università LUISS Guido Carli (22 luglio 2025).

⁹³ Audizione del Ministro per gli affari europei, le politiche di coesione e il PNRR, on. Tommaso Foti (14 maggio 2025).

⁹⁴ Audizione del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione, dott. Francesco Radicetti (9 luglio 2025).

⁹⁵ Audizione della Rettrice dell'Università degli Studi di Firenze e Presidente di Age-It. Aging well in an ageing society, prof.ssa Alessandra Petrucci (17 aprile 2025).

⁹⁶ Audizione del Ministro per gli affari europei, le politiche di coesione e il PNRR, on. Tommaso Foti (14 maggio 2025).

7. Previdenza, salute e assistenza alla popolazione anziana

Il mercato invecchiamento della popolazione che caratterizza la dinamica demografica italiana porterà, come sottolineato da più soggetti audit⁹⁷, all'aumento della spesa pensionistica, sanitaria e assistenziale⁹⁸. Coerentemente con quanto esposto in audizione, la salute viene qui tematicamente affrontata esclusivamente in relazione alla popolazione anziana, tuttavia, la demografia può influire significativamente anche su ulteriori aspetti legati alle fasce più giovani, quali ad esempio la salute riproduttiva. Inoltre, gli aspetti di finanza pubblica appaiono come quelli maggiormente trattati, seppur la longevità riguardi, oltre ai profili di spesa e all'organizzazione dei servizi, anche una più ampia dimensione antropologica⁹⁹. Nel prosieguo si analizzeranno dunque le menzionate componenti di spesa pubblica, cosiddette *age-related*¹⁰⁰, ossia legate all'invecchiamento. Le previsioni richiamate nel corso delle audizioni sono principalmente elaborate sulla base di uno scenario "nazionale", sviluppato dalla Ragioneria Generale dello Stato¹⁰¹, nonché di un secondo scenario basato sulla cosiddetta *EPC-WGA*¹⁰² *baseline*, coerente con le ipotesi definite a livello europeo dallo specifico gruppo di lavoro in seno al Comitato di politica economica del Consiglio Ecofin.

Nonostante il margine di incertezza sull'intensità dell'impatto dell'allungamento della vita, potenzialmente mitigata dagli stessi cambiamenti endogeni a una società che invecchia¹⁰³, viene univocamente tracciato un percorso di crescita della spesa pubblica, in rapporto al PIL, caratterizzato da un'accelerazione nel medio periodo e da una successiva stabilizzazione, nonché dal parziale riequilibrio dell'incidenza relativa di ciascuna componente. In particolare, dal livello attuale, pari a 22,6 per cento, si stima che nei prossimi cinquant'anni il rapporto tra l'aggregato di spesa e il prodotto si espanda fino a raggiungere il 25,1 per cento del PIL nel 2043, per poi assumere una traiettoria discendente, toccando il 22,7 per cento del PIL nel 2070, essenzialmente in linea con i valori prepandemici. Secondo le proiezioni per l'Italia contenute nell'*Ageing Report 2024*¹⁰⁴, lungo il medesimo orizzonte temporale, il rapporto spesa/PIL, pur partendo da livelli superiori a

⁹⁷ Le fonti del presente paragrafo sono rintracciabili primariamente nelle audizioni resse da, in ordine cronologico, Banca d'Italia, Inps, Ragioneria dello Stato, Ufficio Parlamentare di Bilancio e Ministero della Salute.

⁹⁸ In questo contesto, per assistenza s'intende quel complesso di interventi continuativi di carattere sociosanitario di cui necessita nel lungo termine una persona (tipicamente anziana) non autosufficiente (cioè non in grado di svolgere autonomamente una o più attività quotidiane), cui si fa riferimento anche come *long-term care* (LTC).

⁹⁹ Si veda, come primo esempio, il contenuto della nota 14.

¹⁰⁰ Seppur non trattata nella sezione corrente, oltre a quella pensionistica, sanitaria e per LTC, anche la spesa in istruzione è considerata *age-related*, poiché dipende dalla struttura per età della popolazione.

¹⁰¹ In particolare, tali previsioni considerano il quadro macroeconomico così come definito dai modelli del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze, il quadro demografico delineato dai dati sulla popolazione Istat e, specificamente, il quadro legislativo vigente. Esse sono contenute nel rapporto *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, pubblicato annualmente in estate (qui il più recente) e aggiornato alla fine dell'anno.

¹⁰² Economic Policy Committee, Working Group on Ageing Populations and Sustainability (EPC-WGA). Ogni tre anni, il Gruppo di lavoro pubblica il documento denominato *Ageing Report: Economic and Budgetary Projections*, l'ultimo nel 2024.

¹⁰³ Recenti contributi (Scott, 2023, citato nell'audizione UPB) hanno evidenziato come un'aspettativa di vita più lunga potrebbe modificare l'invecchiamento stesso: grazie al cambiamento nei comportamenti nelle decisioni inerenti al ciclo di vita, l'età diventerebbe "malleabile".

¹⁰⁴ Si veda nota 102.

quelli medi europei (nel 2022, 27,3 e 24,4 per cento, rispettivamente), scenderebbe di due punti percentuali, al 25,3 per cento del PIL nel 2070. Il picco verrebbe raggiunto già nel 2036, al 28,3 per cento. Si noti come nelle stime europee la grandezza al numeratore includa anche una quarta componente, relativa all'istruzione¹⁰⁵, pari al 3,8% del PIL nel 2022 e al 3,0% al termine del periodo di riferimento. Inoltre, lo stesso documento indica un mutamento nella composizione della spesa: quella pensionistica, pur rimanendo la più cospicua, vedrebbe un ridimensionamento, passando dal 57 al 54 per cento del totale; la componente sanitaria e quella LTC aumenterebbero il rispettivo peso relativo – la prima dal 23 al 25 per cento, la seconda da poco meno del 6 ad oltre l'8 per cento. Infine, la spesa per l'istruzione arriverebbe a rappresentare il 12 per cento della spesa complessiva.

Tali stime indicherebbero dunque, quantomeno nel lungo periodo, un relativo controllo degli andamenti di spesa, garantito dal lungo processo di riforma del sistema pensionistico avviato trent'anni fa, come sottolineato in audizione dall'Ufficio parlamentare di bilancio. Anche l'evoluzione della spesa sanitaria e per l'assistenza di lungo termine appare contenuta, sebbene soggetta a maggiore aleatorietà (rispetto alla stima dell'aspettativa di vita in buona salute o senza disabilità, dell'elasticità della spesa al reddito e nei costi delle tecnologie sanitarie) e con livelli di partenza bassi nel confronto internazionale. In particolare, la gestione della non autosufficienza, pur recentemente oggetto di intervento normativo¹⁰⁶, viene indicata come area di specifica attenzione, data la rapida crescita della quota di ultraottantenni, che superano in Italia i 4 milioni e mezzo nel 2025. Infatti, nonostante il graduale spostamento della comparsa di condizioni di salute severe verso le età più avanzate, la presenza di cronicità e multimorbilità influisce negativamente sulle capacità funzionali nella vita quotidiana e sul benessere complessivo¹⁰⁷. Inoltre, le pressioni cui lo stato sociale è sottoposto in termini di domanda vengono a innestarsi su più generali istanze di riduzione del debito pubblico, in un contesto, peraltro, di riduzione della popolazione in età lavorativa¹⁰⁸. Le audizioni svolte confermano così il consenso attorno all'innovazione in campo biomedico, sociale e istituzionale per la fattiva promozione dell'invecchiamento attivo e in salute.

Nello specifico, si prenderanno dapprima in considerazione le prestazioni pensionistiche fornite dagli istituti del sistema di previdenza sociale e, in secondo luogo, le spese relative ai servizi di natura sanitaria e assistenziale di lungo termine. Questi, non limitandosi a trasferimenti monetari, sono caratterizzati da un maggior grado di complessità, anche rispetto agli assetti istituzionali e all'articolazione territoriale. A riguardo, si sta affermando un approccio di prossimità¹⁰⁹, che in ottica integrata e collaborativa, coordini i diversi livelli di governance e i vari attori coinvolti

¹⁰⁵ Si veda nota 100.

¹⁰⁶ Si veda la legge 23 marzo 2023, n. 33, recante "Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane", in attuazione della quale è stato emanato il decreto legislativo 15 marzo 2024, n. 29.

¹⁰⁷ I dati del sistema di sorveglianza PASSI d'Argento dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS) mostrano che, nel biennio 2022-2023, la metà della popolazione ultrasessantacinquenne riferisce almeno una diagnosi fra le patologie croniche indagate. La condizione di policronicità riguarda un ultrasessantacinquenne su quattro. Nel 2022-2024, il 14% degli intervistati riferisce la perdita dell'autonomia in almeno una delle attività funzionali della vita quotidiana, condizione più frequente fra le donne (17% rispetto al 10% nei rispondenti di sesso maschile) e che aumenta con l'età (l'incidenza è pari 4,5% nella classe di età 65-74, e a 41,4% per gli ultrasettantacinquenni).

¹⁰⁸ Si veda, *inter alia*, l'audizione della Rettrice dell'Università degli Studi di Firenze e Presidente di Age-It. Aging well in an ageing society, prof.ssa Alessandra Petrucci, resa il 17 aprile 2025.

¹⁰⁹ Anche grazie al supporto delle tecnologie digitali, i servizi sanitari si fanno sempre più vicini ai cittadini e alle comunità, sia geograficamente che relationalmente, dispiegandosi sul territorio e migliorando l'accesso alle cure e l'equità.

(compresi i caregiver informali), superando così la frammentazione degli interventi e la dicotomia esistente tra trasferimenti monetari puri (che rimangono particolarmente rilevanti in Italia) e l'accoglienza in strutture residenziali¹¹⁰. La programmazione delle risorse professionali e delle relative condizioni di lavoro (incluse quelle retributive) rimane cruciale¹¹¹: dato il rafforzamento dell'assistenza territoriale in attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e il consistente pensionamento prospettico, il fabbisogno atteso di personale sanitario nei prossimi dieci anni ammonterà al 30 per cento dell'attuale organico di medici (specialisti, di base e pediatri) e al 14 per cento di infermieri. Inoltre, il settore sociosanitario affronterà una crescita sostenuta della domanda di assistenza, con aumento previsto del personale dedicato del 40% al 2025¹¹². Per quel riguarda gli/le assistenti familiari (badanti), che per la prima volta nel 2024 hanno superato la quota "colf" tra i lavoratori domestici¹¹³, la percentuale degli ultracinquantacinquenni sfiora il 50 per cento¹¹⁴. Oltre all'invecchiamento, ulteriori tematiche rilevanti rispetto a queste forze lavoro sono la regolarità contrattuale e la formazione.

7.1 Spesa pensionistica

La sostenibilità dei sistemi previdenziali può essere valutata secondo due approcci: il primo, di natura macroeconomica, come visto, collega la portata della spesa alla capacità produttiva dell'economia; il secondo, di carattere finanziario, si basa invece sui bilanci (consuntivi e previsionali) relativi alle Gestioni INPS¹¹⁵. In accordo con il primo metodo, si passeranno in rassegna il livello e l'evoluzione futura della spesa pensionistica in rapporto al PIL nel periodo 2022-2070, secondo quanto illustrato dalle fonti in precedenza richiamate. Tali andamenti dipenderanno dunque non solo dalla consistenza della popolazione anziana, ma anche, e in maniera decisiva, dagli assetti istituzionali del sistema previdenziale nel suo complesso – segnatamente, dalla maturazione dei diritti pensionistici durante gli anni di attività, dalle modalità di accesso al pensionamento, dall'indicizzazione dei benefici. Le variabili elencate dotano il sistema di meccanismi di aggiustamento in caso di variazioni esogene di tipo demografico e macroeconomico, e ne permettono il controllo della spesa.

¹¹⁰ Oltre alla riconfigurazione in atto dei presidi ospedalieri e territoriali nel Sistema Sanitario Nazionale, a favore di un decentramento della prevenzione e della cura fino alla sfera domiciliare (Decreto Ministeriale 23 maggio 2022, n. 77 e riferimenti normativi alla nota 106), le strutture residenziali possono avere diversa intensità sanitaria. Invece, i trasferimenti monetari, nella forma dell'indennità di accompagnamento (pari a circa 550 euro mensili percepiti da oltre 2 milioni di soggetti con invalidità civile al 100 per cento), non sono vincolati nell'uso né commisurati al reddito o al livello di non autosufficienza del beneficiario.

¹¹¹ Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, prof.ssa Lilia Cavallari (8 luglio 2025).

¹¹² Audizione del dott. Francesco Radicetti, Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione (9 luglio 2025).

¹¹³ Inps, Osservatorio Lavoratori domestici, Report statistico anno 2024.

¹¹⁴ Audizione del responsabile dell'Area Economia, lavoro e territorio del Censis, dott. Andrea Toma (8 aprile 2025).

¹¹⁵ L'analisi del bilancio INPS indica una situazione di sostanziale sostenibilità nel breve periodo, con un avanzo di gestione positivo nel prossimo triennio. Infatti, nonostante una crescita delle prestazioni, si registrerebbe un lieve aumento delle entrate, mentre i trasferimenti della fiscalità generale a sostegno delle gestioni previdenziali e degli interventi assistenziali rimarrebbero costanti. Nel medio periodo, invece, i risultati di esercizio andrebbero a peggiorare a ragione del disavanzo crescente della gestione relativa al settore pubblico, con una platea di contribuenti in flessione e una crescente quota di pensionati.

Come riportato dalla Ragioniera Generale dello Stato in audizione¹¹⁶, la spesa pensionistica, pari al 15,3% del PIL nell'anno in corso, aumenterebbe in modo sostenuto e costante nel medio periodo, fino a rappresentare il 17,1% del PIL nel 2040. Successivamente, il rapporto andrebbe gradualmente a declinare, raggiungendo il 16% nel 2050, e il 14,1% nel 2060, restando sostanzialmente su tale livello fino al 2070. Analogamente, i dati richiamati dalla Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio di fronte alla Commissione¹¹⁷ delineano, pur partendo dalla più elevata incidenza iniziale della spesa pensionistica (londa) sul PIL in Italia (15,6 per cento nel 2022) rispetto alle altre tre maggiori economie europee¹¹⁸, una riduzione nel lungo periodo significativa e più marcata (fino al 13,7 per cento nel 2070), toccando tuttavia il massimo del 17,3 per cento nel 2036. Come rilevato anche dalla Banca d'Italia¹¹⁹, gli sviluppi descritti rifletterebbero dapprima l'impatto del pensionamento delle numerose coorti del *baby boom*¹²⁰. Questo apparirebbe dunque solo parzialmente controbilanciato dalle riforme previdenziali adottate dagli anni Novanta, che hanno determinato il graduale passaggio dal regime retributivo a quello contributivo, la diminuzione degli importi delle pensioni a parità di carriera e l'aumento dell'età media al pensionamento¹²¹. Successivamente, nel più lungo termine, la piena applicazione del nuovo regime¹²² e l'adeguamento automatico dell'età pensionabile alla speranza di vita, unitamente alla riduzione attesa del numero di pensionati, andrebbero a comprimere l'incidenza delle pensioni sul PIL¹²³. La dinamicità dell'età pensionabile, da inquadrarsi nell'ambito del concetto di "malleabilità" dell'età in generale precedentemente richiamato in nota, si ricollega poi all'effettivo miglioramento delle capacità cognitive e fisiche riscontrato nelle coorti di popolazione più recenti rispetto a quelle precedenti, una volta raggiunta l'età avanzata¹²⁴.

Una più approfondita disamina delle dinamiche future, nell'orizzonte cinquantennale analizzato, è rintracciabile nella scomposizione del rapporto tra spesa pensionistica (londa) e PIL in quattro fattori moltiplicativi¹²⁵:

- il *benefit ratio*, ossia il reddito medio da pensione diviso per il PIL per occupato (età 20-64);
- il tasso di copertura (numero pensionati su popolazione ultrasessantacinquenne);

¹¹⁶ Audizione della Ragioniera Generale dello Stato, dott.ssa Daria Perrotta, del 25 giugno 2025. I dati sono tratti dal Rapporto n. 25 *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*.

¹¹⁷ Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, prof.ssa Lilia Cavallari, dell'8 luglio 2025. I dati sono tratti dall'*Ageing Report: Economic and Budgetary Projections* del 2024, precedentemente citato in nota.

¹¹⁸ Ossia, Francia, Germania e Spagna. Guardando alla spesa pensionistica netta, escludendo cioè quanto viene versato allo stato sotto forma di imposizione personale sul reddito, il confronto tra questi quattro Paesi sarebbe differente, a partire dai livelli iniziali, compresi tra il 12 e il 13 per cento del PIL per tre i paesi neolatini. Al termine dell'orizzonte di proiezione, l'Italia presenterebbe il secondo rapporto più basso dopo la Germania.

¹¹⁹ Audizione del Vice Capo *pro tempore* del Dipartimento di Economia e statistica della Banca d'Italia, dott. Andrea Brandolini, del 15 aprile 2025.

¹²⁰ Il numero dei pensionati, attualmente pari a 15 milioni, dovrebbe aumentare a circa 17,5 milioni nel periodo 2040-2055, per poi passare a 15,5 milioni nel 2070.

¹²¹ Si veda nota 119.

¹²² Ad oggi, la maggior parte delle nuove pensioni viene calcolata con le regole del regime misto. Solo a partire dal 2050, la totalità dei nuovi benefici sarà virtualmente calcolata secondo il regime contributivo.

¹²³ Anche in questo caso, si rimanda all'audizione del 15 aprile 2025 (Banca d'Italia).

¹²⁴ Audizione del Vice Capo *pro tempore* del Dipartimento di Economia e statistica della Banca d'Italia, dott. Andrea Brandolini, del 15 aprile 2025.

¹²⁵ Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, prof.ssa Lilia Cavallari (8 luglio 2025).

- l'effetto del mercato del lavoro o inverso del tasso di occupazione (popolazione 20-64enni su numero di occupato 20-64enni);
- l'indice di dipendenza degli anziani (popolazione 65+ su popolazione 20-64).

Gli ultimi tre elementi costituiscono l'indice di dipendenza dei pensionati (numero pensionati su numero occupati 20-64 anni). Pur con intensità diverse, nell'orizzonte considerato, l'indice di dipendenza degli anziani aumenterebbe in tutti i quattro i Paesi in esame (passando, in Italia, da 0,41 nel 2022 a 0,66 nel 2070), configurandosi come il principale fattore di pressione sui saldi finanziari dei sistemi pensionistici. Il contributo alla variazione del rapporto tra spesa e PIL sarebbe infatti di segno positivo e significativo, specialmente nel sottoperiodo 2022-2040 (con un aumento in Italia di 6 punti percentuali). Per contro, il *benefit ratio* andrebbe a diminuire sensibilmente (da 0,24 nel 2022 a 0,17 nel 2070 in Italia), rappresentando il principale fattore di contenimento dell'incidenza della spesa pensionistica sul PIL, responsabile di un decremento di 2,1 punti percentuali fino al 2040. Queste riduzioni rappresenterebbero il risultato combinato dei cambiamenti normativi e del differenziale di crescita tra prestazioni pensionistiche e produttività del lavoro. Nella stessa direzione agiscono i rimanenti fattori. La riduzione del tasso di copertura, dovuta a interventi che hanno innalzato l'età pensionabile e reso più stringenti i requisiti di accesso al pensionamento, spiegherebbe circa due punti percentuali di riduzione del rapporto tra spesa e prodotto in Francia, Italia e Spagna tra il 2022 e il 2040. In tutti i Paesi considerati, il tasso di occupazione mostra miglioramenti (in Italia l'inverso passa da 1,54 a 1,40 tra il 2022 e il 2070), contribuendo tuttavia in maniera meno marcata alla riduzione del rapporto. Seppur con diversa intensità, gli effetti illustrati proseguono nel sottoperiodo dal 2041 al 2070. Si indebolisce il contributo demografico, rimane contenuto quello relativo al mercato del lavoro, mentre aumenta l'effetto del *benefit ratio* e quello connesso al tasso di copertura, tuttavia più variabile tra i quattro Stati Membri. Le traiettorie nazionali risultano dunque dalla combinazione dei contributi nei due sottoperiodi. L'analisi intertemporale, anche comparativa, suggerisce come le riforme strutturali siano capaci di dispiegare i propri effetti lungo entrambi i sottoperiodi di proiezione, mentre la pressione demografica risulti concentrata nella fase iniziale¹²⁶. In quei paesi dove, al termine del cinquantennio di proiezione, si registrerebbe una riduzione netta della spesa in rapporto al PIL, gli effetti delle riforme superano quelli dell'evoluzione demografica. Nello specifico, in Italia¹²⁷, le proiezioni indicherebbero una piena compensazione della crescita sostenuta dell'indice di dipendenza degli anziani con la flessione degli altri tre fattori: la riduzione del reddito medio da pensione è ascrivibile all'entrata a regime del sistema contributivo, introdotto nel 1995, che stabilisce metodi di calcolo del beneficio meno generosi; il contenimento della porzione della popolazione anziana percepitrice di pensione è dovuto allo spostamento in avanti dell'età di pensionamento, oltre che al progressivo deterioramento delle carriere; il miglioramento del tasso di occupazione, infine, contribuisce all'aumento della popolazione attiva e del prodotto interno lordo.

Gli andamenti fin qui descritti sono coerenti con uno scenario di base, che le analisi di sensitività presentate dall'Ufficio parlamentare di bilancio possono sostituire con scenari alternativi, frutto

¹²⁶ Si veda nota precedente.

¹²⁷ Tra i quattro Paesi dell'UE considerati, anche la Francia, oltre all'Italia, si distingue per la riduzione del rapporto spesa pensionistica linda su PIL tra il 2022 e il 2050.

della modifica delle ipotesi demografiche¹²⁸, macroeconomiche¹²⁹ e normative¹³⁰ sottostanti ai modelli impiegati. Le più accentuate deviazioni dallo scenario di base emergono alla manipolazione di queste ultime, mentre i cambiamenti relativi alle prime due tipologie di ipotesi generano effetti relativamente contenuti e graduali nel tempo.

Infine, si evidenzia come il contenimento della spesa per le pensioni rispetto al PIL dipende in maniera cruciale dalla riduzione del *benefit ratio*, che a sua volta pone la questione dell'adeguatezza delle prestazioni pensionistiche erogate in futuro. Su questa, possono far luce due indicatori, entrambi calcolati al lordo degli effetti della tassazione personale sul reddito, e i relativi andamenti previsionali, ossia il rapporto tra pensione media e reddito di lavoro medio (che fornisce un'indicazione della condizione economica dei pensionati rispetto a quella dei lavoratori in un dato anno della proiezione) e il tasso di sostituzione (che denota la capacità del sistema pensionistico di garantire prestazioni adeguate ai neopensionati). La prima ratio, nonostante la più marcata riduzione nel periodo 2022-2070, si manterebbe in Italia (e in Spagna) più alta che in Francia e Germania. Il secondo rapporto, pur mantenendosi elevato nel confronto internazionale, è previsto calare approssimativamente di 15 punti percentuali nei primi venticinque anni di proiezione (dal 59,3 per cento del 2022 al 45,4 per cento nel 2047), per poi risalire nella seconda metà, toccando il 52,3 per cento nel 2070. Queste dinamiche pongono particolari sfide per quei lavoratori – principalmente, quelle lavoratrici¹³¹ – con retribuzioni basse, frutto della tipologia di lavoro svolto e di carriere relativamente brevi e discontinue. La capacità del sistema di assicurare prestazioni comparabili a quelle attuali dipenderà in larga parte dalle evoluzioni nel mercato del lavoro, in termini salariali e di partecipazione.

La maggiore riduzione della spesa pensionistica nel confronto con il G4 europeo, che si otterebbe peraltro a fronte di peggiori prospettive demografiche, discenderebbe da ulteriori elementi normativi/istituzionali, non demograficamente neutri, che agiscono ancora sul *benefit ratio*, nonché sul tasso di copertura: il coefficiente di trasformazione e i requisiti (anagrafici) minimi di accesso al pensionamento. Il coefficiente di trasformazione è il parametro, inversamente correlato all'età di pensionamento, che assicura la corrispondenza attuariale tra la somma dei contributi versati dagli assicurati durante la vita lavorativa e quella dei benefici ricevuti. Dal 2013, tale coefficiente viene rivisto su base biennale poiché la longevità dei neopensionati aumenta per le coorti nate in periodi temporali più recenti. Il secondo dispositivo¹³² prevede che l'età al pensionamento venga agganciata direttamente all'aspettativa di vita, determinando, da un lato,

¹²⁸ Si assume l'aumento della speranza di vita (+2 anni) o l'incremento/il decremento dei flussi migratori (+/-33 per cento) o la riduzione del tasso di fertilità (-20 per cento).

¹²⁹ Si assume la maggiore partecipazione al lavoro degli anziani (+10 punti percentuali del tasso di occupazione specifico) o l'incremento/il decremento della produttività totale dei fattori.

¹³⁰ Si assume la costanza nel tempo dell'età pensionabile (dunque non più agganciata ai guadagni in longevità) o del *benefit ratio* (dunque non più in diminuzione).

¹³¹ Le donne si concentrano prevalentemente nelle fasce più basse di reddito pensionistico (fino a 1.500 euro mensili), scontando rapporti assicurativi-previdenziali più deboli dovuti in larga misura a penalizzazioni dovute alla maternità (*child penalty*), in termini di reddito (-16% nell'anno successivo alla nascita), ore lavorate, avanzamenti di carriera e occupazione stessa (l'arrivo di un figlio aumenta la probabilità di uscita dal mercato del lavoro del 18%).

¹³² Adottato anche da Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi e Slovacchia.

un miglioramento del tasso di sostituzione – e dunque pensioni più alte – dall’altro, una più lunga permanenza nella vita attiva, posticipando la spesa pensionistica.

In conclusione, risulta dunque evidente che, se il contenimento della spesa pensionistica è stato realizzato grazie agli interventi normativi relativi al calcolo delle pensioni, l’equilibrio del sistema, fondato sul finanziamento a ripartizione pura (*pay-as-you-go*), è assicurato anche dall’adeguata consistenza delle entrate contributive dei lavoratori, che a loro volta dipendono dal numero di contribuenti e dalle rispettive retribuzioni. Queste grandezze possono essere ampliate attraverso meccanismi quali gli incentivi al posticipo del pensionamento, gli sgravi contributivi, il ricorso alla previdenza complementare¹³³.

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

Come già menzionato, l’invecchiamento della popolazione pone il tema del peggioramento delle condizioni di salute con l’avanzare dell’età e del maggior rischio di non autosufficienza e necessità di assistenza continuativa per un maggior numero di anni. Inoltre, il maggior fabbisogno di cure si accompagna a un ridimensionamento della disponibilità di supporto informale fornito tipicamente in ambito familiare, dovuto ai cambiamenti sociodemografici precedentemente descritti e a una più vasta e lunga permanenza nel mercato del lavoro. Di conseguenza, i tradizionali sistemi di welfare risultano inadeguati¹³⁴, mentre il ricorso all’assistenza informale dipende significativamente dalle possibilità economiche delle famiglie¹³⁵.

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

Le previsioni della Ragioneria dello Stato¹³⁶ indicherebbero un aumento regolare del rapporto tra spesa sanitaria pubblica e PIL a partire dal 2029 e fino al 2050. Negli anni successivi, all’esaurirsi

¹³³ Audizione del Direttore centrale Pensionsi, dott. Vito La Monica, e del Direttore centrale Studi e ricerche, dott. Gianfranco Santoro, dell’INPS, resa il 10 aprile 2025.

¹³⁴ Audizione della Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio, prof.ssa Lilia Cavallari (8 luglio 2025).

¹³⁵ Audizione della Rettrice dell’Università degli Studi di Firenze e Presidente di Age-It, *Aging well in an ageing society*, prof.ssa Alessandra Petrucci, resa il 17 aprile 2025.

¹³⁶ Quelle presentate in sede di audizione (nota 116) si rifanno, tanto per la spesa sanitaria che per quella assistenziale, al cosiddetto reference scenario, le cui ipotesi concordano con quelle definite in ambito EPC-WGA.

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

Secondo le proiezioni contenute nell'*Ageing Report 2024* per il periodo 2022-2070, la spesa sanitaria¹³⁷ in rapporto al PIL viene a ridursi fino al 2024, in corrispondenza dell'uscita definitiva dalla pandemia, raggiungendo un livello pari al 5,8 per cento. In seguito, nello scenario base¹³⁸, la spesa aumenterebbe a partire dal 2029, fino al 6,5 per cento nel 2048, per poi diminuire al 6,4 per cento dopo il 2067. Complessivamente, nel periodo considerato, il rapporto aumenterebbe dunque di un decimo di punto. Gli scenari alternativi evidenzierebbero una variazione della spesa al 2070 rispetto al 2022 che oscilla da +0,5 punti percentuali a -0,2 punti percentuali, a seconda che si consideri uno scenario sfavorevole o favorevole in termini di invecchiamento in buona salute o *healthy ageing*¹³⁹, oppure da +0,9 a -0,3, punti percentuali supponendo¹⁴⁰ o meno un rafforzamento del sistema sanitario (nel primo caso, l'incidenza della spesa sul PIL aumenterebbe al 7,2 già nel 2058).

Per la spesa connessa alla LTC, lo scenario base¹⁴¹ implicherebbe un aumento dal 1,6 per cento del PIL nel 2022 al 2,1 nel 2070, con una flessione marginale negli anni 2024-2026, un aumento fino al 2,2 nel 2059, e nuovamente una lieve diminuzione nell'ultimo decennio. L'incremento sarebbe dovuto soprattutto alla crescita della spesa per cure domiciliari e dei trasferimenti monetari (+35,5% in media), mentre le cure residenziali aumenterebbero del 18 per cento. Le analisi di sensitività mostrano uno scarto di sette/quattro decimi di punto circa nella differenza del valore in esame, stimata tra il 2022 e il 2070, nelle alternative relative alle condizioni di salute della

ad eccezione dell'ipotesi sulla dinamica del consumo sanitario relativo alla spesa per l'assistenza ospedaliera e alle caratteristiche del consumo sanitario pro capite standardizzato.

¹³⁷ A differenza dell'approccio adottato dalla Ragoneria Generale dello Stato, tale aggregato di spesa non considera la spesa sanitaria per cure di lungo termine.

¹³⁸ Lo scenario base ipotizza che la metà dell'incremento dei tassi di sopravvivenza sia vissuto in salute e senza incorrere in disabilità e non autosufficienza (con un profilo di costi per età costante per queste ultime condizioni); la convergenza a 1 dell'elasticità della spesa al reddito nel periodo 2022-2050 nonché l'evoluzione parallela dei costi unitari (ossia della spesa pro capite per ogni anno di età) rispetto al PIL pro capite.

¹³⁹ Nel primo caso, si ipotizza l'estrema espansione della morbilità; nel secondo, invece, gli anni di vita guadagnati sarebbero tutti trascorsi in buona salute. Lo scenario base comporta che la metà dell'incremento dei tassi di sopravvivenza sia vissuto in salute e senza incorrere in disabilità e non autosufficienza (con un profilo di costi per età costante per queste ultime condizioni).

¹⁴⁰ Tale scenario di rischio ipotizza una crescita maggiore della spesa dovuta all'innovazione tecnologica o a meccanismi istituzionali, quelli ad esempio l'ampliamento della copertura pubblica delle prestazioni o forme di decentramento dei servizi. Per simulare tale dinamica, l'elasticità è posta pari a 1,5 all'inizio del periodo e a 1 alla fine dello stesso.

¹⁴¹ Per la spesa connessa all'assistenza di lungo termine, le ipotesi incorporate sono le seguenti: costanza della quota di soggetti anziani non autosufficienti che ricevono cure fornite o finanziate dal settore pubblico e del profilo di spesa per età, crescita dei costi unitari proporzionale al prodotto per ora lavorata per i servizi e a quello pro capite per i trasferimenti in denaro, convergenza a 1 dell'elasticità della spesa al reddito.

popolazione anziana. Lo scenario di rischio, che cumula la convergenza alla media UE di copertura e costi, comporterebbe aumenti di spesa rispettivi di 1,3 e 1,5 punti di PIL, con tendenza sempre crescente nel corso del periodo di proiezione.

8. Servizi e bilanci pubblici

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

Con riferimento al primo punto, si è dato ampio spazio all'espansione della spesa legata alle pensioni, alla sanità e all'assistenza agli anziani, componenti strettamente legate all'invecchiamento della popolazione e difficilmente comprimibili, particolarmente almeno fino all'esaurimento della numerosa coorte dei nati a metà del secolo scorso. Dall'altra parte, nell'ambito della nuova *governance* economica europea, gli andamenti demografici contribuiscono alla definizione del quadro di finanza pubblica di medio-termine¹⁴², sia nell'individuazione dell'obiettivo di saldo primario strutturale da conseguire nel periodo di aggiustamento¹⁴³, sia nelle scelte di allocazione delle risorse nel percorso di spesa netta vincolato.

Allo scopo di rafforzare la trasparenza e la responsabilità nell'uso delle risorse pubbliche in termini di sostenibilità demografica, nel corso delle audizioni sono stati proposti strumenti di diversa ispirazione – programmatica, rendicontativa, valutativa – a partire dall'arricchimento del contenuto informativo dello stesso Piano strutturale di bilancio di medio-termine con analisi di dettaglio dell'evoluzione dei principali compatti di spesa cosiddetta *age-related*¹⁴⁴. Sulla scorta delle esperienze già consolidate (bilancio di genere e ambientale nell'ambito del Rendiconto dello Stato), un ulteriore strumento potrebbe rintracciarsi nella riclassificazione delle spese di bilancio che dia conto di quelle dirette ad affrontare le sfide demografiche, ad esempio differenziando gli interventi normativi per gruppi di beneficiari omogenei per genere, classi di età, livello d'istruzione e collocazione territoriale¹⁴⁵.

Per quel che attiene l'analisi degli esiti degli interventi, è stato ad esempio suggerito¹⁴⁶ il monitoraggio di quegli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES)¹⁴⁷ più pertinenti alle tematiche generazionali. Questi approcci sono coerenti con un impianto metodologico di formulazione delle politiche pubbliche (e delle relative coperture finanziarie) basato sui dati e prove empiriche (*evidence-based policy making*), che appare particolarmente significativo in un contesto

¹⁴² Audizioni della Ragioniera Generale dello Stato, dott.ssa Daria Perrotta (25 giugno 2025), e della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, prof.ssa Lilia Cavallari (8 luglio 2025).

¹⁴³ Direttamente attraverso le previsioni di medio termine delle componenti di spesa relative all'invecchiamento, e indirettamente, con la stima del PIL potenziale.

¹⁴⁴ Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio di cui alla nota 134.

¹⁴⁵ Audizioni della Ragioniera Generale dello Stato, dott.ssa Daria Perrotta (25 giugno 2025), e della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, prof.ssa Lilia Cavallari (8 luglio 2025).

¹⁴⁶ Si veda nota 134.

¹⁴⁷ Già presenti nel ciclo di programmazione economico-finanziaria ai sensi della legge 4 agosto 2016, n. 163.

di richiamata stabilità degli obiettivi di bilancio, in cui ogni incremento di spesa dovrà esser compensato discrezionalmente con maggiori entrate o risparmi in altri settori. Oltre che nella valutazione a posteriori, lo stesso approccio risulta impiegabile anche *ex ante*, particolarmente in fase di programmazione strategica (*strategic foresight*), avvalendosi anche di consulenza specialistica (*policy advice*)¹⁴⁸.

Nell'ambito dell'analisi preventiva, è in esame¹⁴⁹ l'introduzione della Valutazione d'impatto generazionale (VIG), da affiancare all'Analisi dell'impatto della Regolazione (AIR) e all'Analisi tecnico-normativa (ATN) già utilizzate dal legislatore. Coerentemente con i novellati articoli 9 e 41 della Costituzione, la VIG prevede, su modello dello Youth Check proposto a livello europeo, lo studio preliminare degli atti normativi del Governo (ad eccezione dei decreti-legge) in relazione agli effetti ambientali e sociali indotti dagli stessi provvedimenti, ricadenti sui giovani e sulle generazioni future. La VIG, dunque, eleverebbe a rango legislativo le Linee guida¹⁵⁰ redatte dal Comitato per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche (COVIGE) istituito presso il Dipartimento per le politiche giovanili e il Servizio civile universale della Presidenza del Consiglio dei ministri, che definiscono il quadro di riferimento per i criteri e gli indicatori utili alla misurazione dell'impatto sui giovani tra 15 e 34 anni delle misure promosse dalle amministrazioni centrali e locali¹⁵¹. Specifica valutazione dell'impatto generazionale, in termini di accessibilità, equità nella distribuzione dei costi e benefici, coerenza con gli obiettivi di sviluppo sostenibili dell'Agenda Onu 2030, è stata inoltre inserita anche nelle attività di verifica e monitoraggio dei servizi pubblici erogati dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali di cui al disegno di legge d'iniziativa del CNEL (A. S. 1385, XIX Legislatura). In diverse audizioni è stato evidenziato il ruolo della VIG come possibile strumento a garanzia dell'equità generazionale degli interventi pubblici¹⁵², secondo alcuni, tuttavia, tale strumento dovrebbe affiancarsi e non sostituirsi alla riclassificazione del bilancio¹⁵³.

Si segnala inoltre che sulla base dell'attività svolta in questo ambito la Commissione ha sottoposto il 1° luglio 2025 al gruppo di lavoro sulla riforma della normativa di contabilità e finanza pubblica¹⁵⁴ alcuni specifici profili di attenzione relativi all'inserimento di una prospettiva demografica nella redigenda normativa nazionale, sia per quanto riguarda gli obiettivi e il quadro macroeconomico di riferimento dei documenti di bilancio, sia per quanto riguarda la valutazione di impatto *ex ante* ed *ex post* delle misure adottate. In risposta, il gruppo ha introdotto nella bozza di riforma, nell'ambito dei principi generali, la previsione secondo cui «ai fini del rispetto dei principi di coerenza e

¹⁴⁸ Audizione della Presidente della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, prof.ssa Paola Severino.

¹⁴⁹ Disegno di legge "Misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità della normazione, con delega al governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto di varie materie" (A.S. 1192, XIX Legislatura).

¹⁵⁰ D. M. 8 luglio 2022 del Ministro per le Politiche giovanili.

¹⁵¹ A livello locale, alcune buone pratiche (quali ad esempio, i Comuni di Parma e Bologna) hanno stimolato l'Anci nell'elaborazione di Linee guida specifiche (febbraio 2025).

¹⁵² Audizioni del Presidente del CNEL, prof. Renato Brunetta (audizione del 25 marzo 2025), della Ragioniera Generale dello Stato, dott.ssa Daria Perrotta (25 giugno 2025), e del Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione, dott. Francesco Radicetti (9 luglio 2025).

¹⁵³ Audizione della Ragioniera Generale dello Stato, dott.ssa Daria Perrotta (25 giugno 2025).

¹⁵⁴ Costituito nell'ambito delle Commissioni Bilancio della Camera e del Senato e incaricato di svolgere l'istruttoria finalizzata alla definizione dei contenuti dei progetti di legge di iniziativa parlamentare volti a modificare le disposizioni della legge 243/2012 e 196/2009 anche con riferimento alla riforma della governance europea.

congruità, sono valutati anche gli andamenti demografici di cui è dato conto nelle retazioni tecniche».

Gli effetti della transizione demografica sui saldi di bilancio si manifestano, oltre che sulla spesa, anche rispetto alle entrate e alle basi imponibili. La contrazione della popolazione in età lavorativa, infatti, può rallentare la crescita del PIL, con ripercussioni sul gettito fiscale. Inoltre, dai dati delle dichiarazioni dei redditi si ricavano alcune metriche relative alla variazione della composizione per età dei contribuenti: tra il 2004 e il 2023, i cittadini fiscali al di sotto dei 45 anni sono passati dal 41 al 31 per cento del totale, gli ultrasessantacinquenni dal 40 al 50 per cento circa dei contribuenti al di sotto di tale soglia d'età. Nello stesso periodo, la quota di reddito dichiarata dai contribuenti "anziani" è aumentata dal 24% al 35%, mentre quella dichiarata dai contribuenti tra i 15 e i 44 anni è calata, dal 37% al 23%¹⁵⁵. Si è già accennato¹⁵⁶, infine, al ricorso alla leva fiscale per l'incentivazione di comportamenti desiderabili ai fini della sostenibilità demografica della finanza pubblica.

Alla luce dei cambiamenti sociali in atto (e della relativa rapidità), si rileva infine la necessità di un ripensamento strutturale della macchina amministrativa e dell'organizzazione dei pubblici servizi. Il personale della pubblica amministrazione presenta un'età media elevata, superiore ai 51 anni, con punte di 55 anni nell'istruzione e nella sanità¹⁵⁷, dovuta a lunghi periodi di blocco del turnover, oltre che all'invecchiamento della popolazione. La scarsa presenza di giovani rallenta il ricambio generazionale e pone un freno alla capacità innovativa e adattiva dell'amministrazione, per cui si rende opportuno un investimento mirato nella formazione continua¹⁵⁸. Oltre a rappresentare una sfida trasversale, dovuta alla pervasiva digitalizzazione, la mancanza di risorse con adeguati profili professionali risulta particolarmente critica in alcuni settori, come ad esempio quello sanitario e sociosanitario (in merito, si rimanda alla sezione 7)¹⁵⁹.

La prosecuzione delle dinamiche di bassa fecondità impatterebbe in direzione opposta sul comparto scuola, per cui la domanda di personale docente calerebbe. A fronte di una popolazione studentesca in diminuzione, è stato evidenziata la necessità di riconsiderare gli organici scolastici non solo in termini di numero, ma anche di valorizzazione e distribuzione sul territorio, a garanzia della qualità didattica¹⁶⁰. Proprio a partire dall'istruzione scolastica, coerentemente con le già discusse prospettive presentate in audizione sull'ampliamento delle funzioni o la riconversione degli edifici scolastici, è stato riportato come le necessarie azioni di riconfigurazione territoriale dei servizi possano ottenersi attraverso un grado adeguato di flessibilità amministrativa. Tale processo,

¹⁵⁵ Audizione del Ministro dell'economia e delle finanze, on. Giancarlo Giorgetti, del 18 giugno 2025.

¹⁵⁶ Si veda nota 75.

¹⁵⁷ Dati Censis riportati in audizione del dott. Francesco Radicetti, Capo dell'Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione (9 luglio 2025).

¹⁵⁸ A riguardo, si faccia riferimento alla nota precedente e all'audizione della Presidente della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, prof.ssa Paola Severino. Nella prima audizione citata, viene peraltro riportato come potenziale elemento di criticità il mantenimento degli attuali limiti d'età per l'accesso alle professioni della pubblica sicurezza, delle Forze armate e del pubblico soccorso.

¹⁵⁹ Il Ministro Foti in audizione ha sottolineato anche la dimensione territoriale del fenomeno, facendo riferimento, sul piano amministrativo, alla scarsità di segretari comunali nei piccoli enti (seduta del 14 maggio 2025).

¹⁶⁰ Si veda audizione citata in nota precedente e quella resa dal Presidente di INDIRÈ, prof. Francesco Manfredi (audizione del 27 maggio 2025).

che garantirebbe la creazione di valore pubblico e la tutela dei diritti sociali dei cittadini, potrebbe tuttavia essere ostacolato dalle tensioni ancora esistenti fra risorse finanziarie necessarie ad assicurare livelli essenziali di prestazioni e vincoli di bilancio locali¹⁸¹; ne deriva un'eterogeneità nell'offerta pubblica di servizi, che a sua volta alimenta il declino demografico che caratterizza più marcatamente talune aree del Paese.

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

DATA	AUDIZIONE
25.03.25	Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)
01.04.25	Istituto nazionale di statistica (ISTAT)
08.04.25	Centro Studi Investimenti Sociali (CENSIS)
10.04.25	Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS)
15.04.25	Banca d'Italia
17.04.25	Alessandra Petrucci, rettrice dell'Università degli studi di Firenze e Presidente di Age-It
06.05.25	Ministro per la Famiglia, la Natalità e le Pari opportunità
14.05.25	Ministro per gli Affari europei, il PNRR e le politiche di coesione
27.05.25	Francesco Manfredi, presidente dell'Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa (INDIRE) (<i>delegato dal Ministro dell'Istruzione e del Merito</i>)
27.05.25	Ministro per lo Sport e i giovani
04.06.25	Francesco Billari, rettore dell'Università commerciale Luigi Bocconi di Milano
18.06.25	Ministro dell'Economia e delle finanze
25.06.25	Ragioneria generale dello Stato
08.07.25	Ufficio parlamentare di bilancio
09.07.25	Ministro per la Pubblica Amministrazione
15.07.25	Ministro della Salute
21.07.25	Maria Rita Testa, professore associata di Demografia presso l'Università LUISS Guido Carli di Roma
25.07.25	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE)
09.09.25	Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA)

¹⁸¹ Audizione dal Vice Capo *pro tempore* del Dipartimento di Economia e statistica della Banca d'Italia, dott. Andrea Brandolini (15 aprile 2025).