

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

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

Andrea Brandolini

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quali fattori possono contrastare queste dinamiche demografiche negative?

1.1. Le nascite

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸ M. Doepke et al., op. cit.

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

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

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

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

1.2. I flussi migratori

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3. La partecipazione al mercato del lavoro

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁹ INPS, XXIII Rapporto Annuale, 2024.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.4. La produttività del lavoro

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1. Le pensioni

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³¹ Ragioneria Generale dello Stato, op. cit.

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

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

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

2.2 La sanità

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

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

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

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

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

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

2.3. L'assistenza per cure a lungo termine

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4. L'assetto istituzionale e la dimensione territoriale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

* * *

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

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

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

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

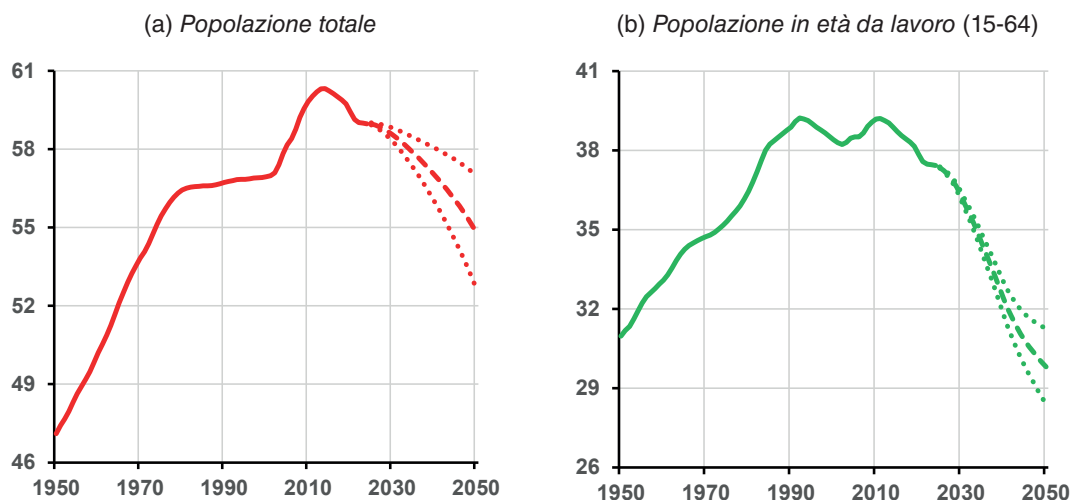
Pur mantenendo una politica di bilancio prudente, le politiche pubbliche possono svolgere un ruolo fondamentale. Non è mio compito proporre misure specifiche, al di là delle considerazioni generali sviluppate in precedenza, ma è importante che gli interventi nei vari campi siano tra loro coordinati,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

FIGURE

Figura 1

Dinamica della popolazione in Italia, 1950-2050

(milioni di persone)



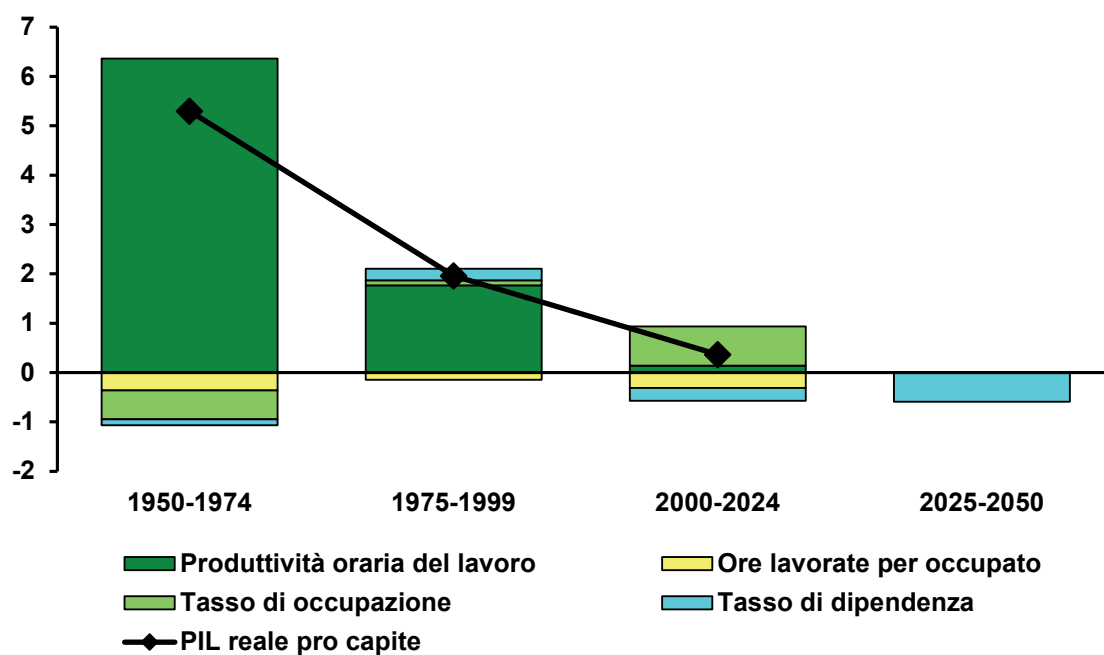
Fonte: elaborazione su dati Istat.

Le linee tratteggiate e punteggiate indicano rispettivamente le proiezioni mediane e gli intervalli di confidenza al 90 per cento.

Figura 2

Contabilità della crescita del PIL reale pro capite in Italia, 1950-2050

(punti percentuali)



Fonte: elaborazione su dati Istat e altri fonti; cfr. A. Brandolini, op. cit.

Il grafico mostra le variazioni medie annue (approssimate con le differenze logaritmiche) del PIL reale pro capite e la scomposizione nelle sue componenti; per ciascun periodo, la somma delle barre coincide con il valore indicato dalla linea.

Figura 3

Numero di figli per donna e partecipazione femminile

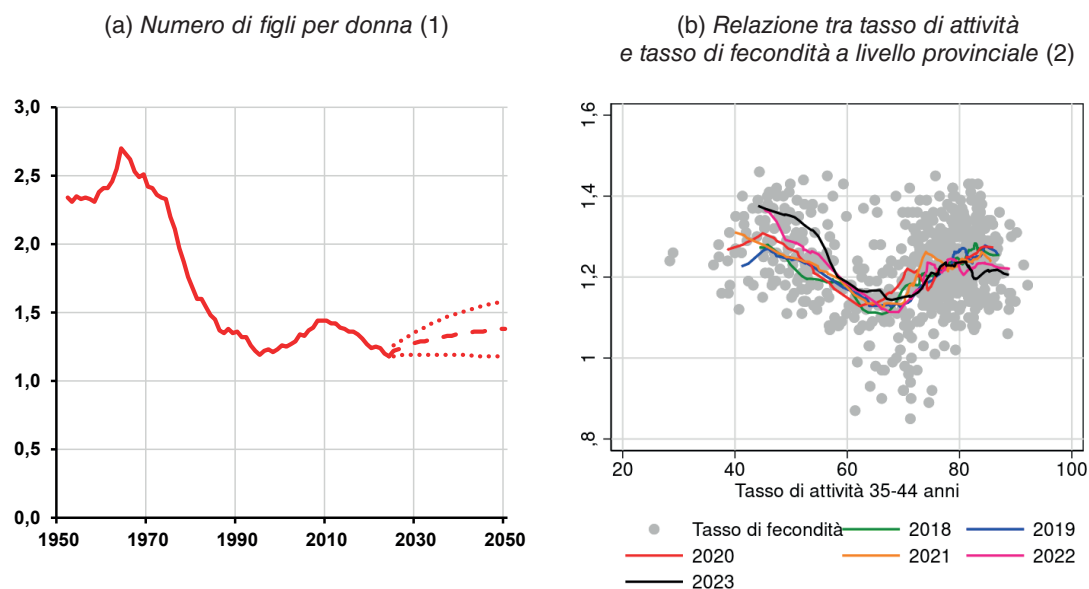
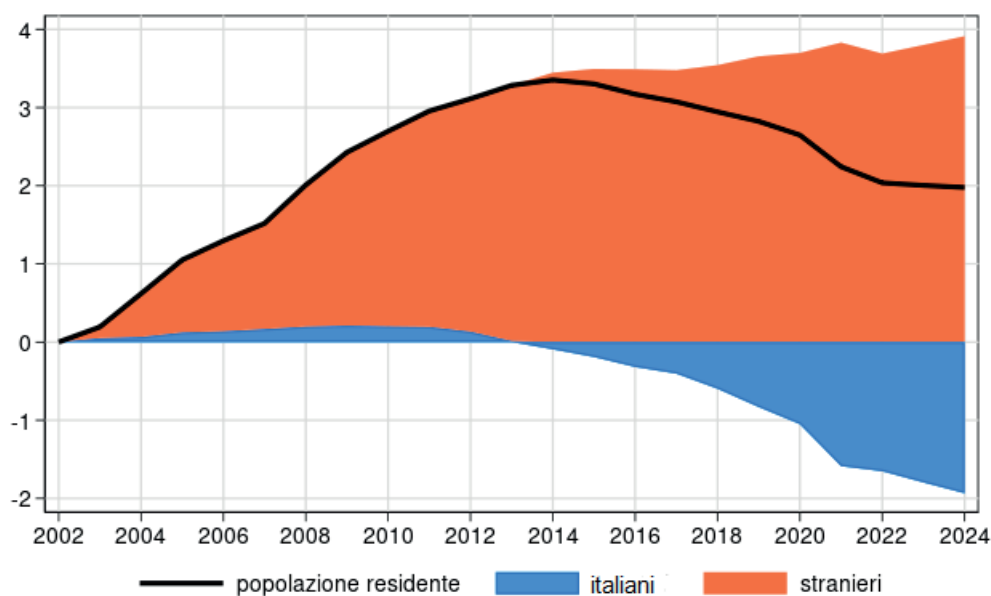


Figura 4

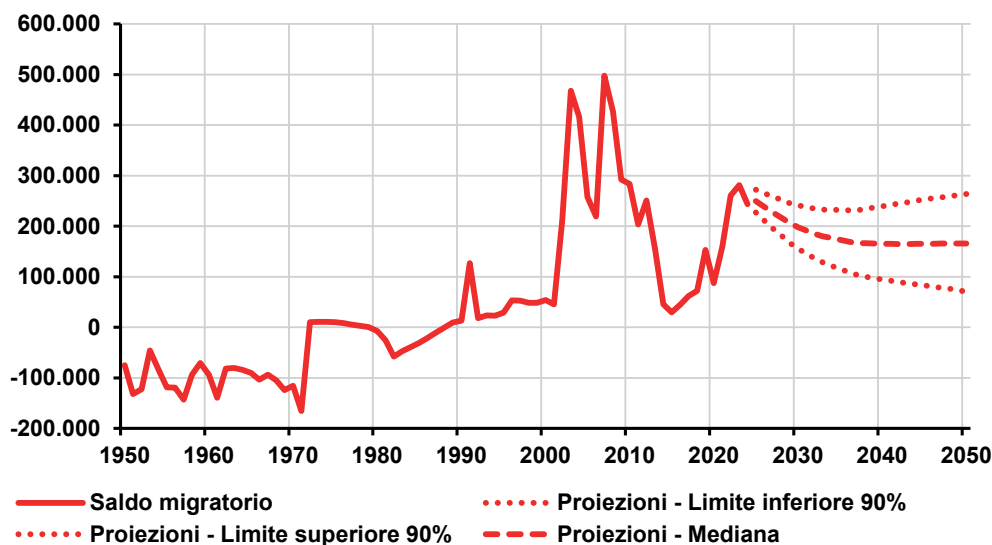
Crescita della popolazione dal 2002 per cittadinanza (milioni di persone)



Fonte: elaborazione su dati Istat.

Figura 5

Saldo migratorio con l'estero in Italia, 1950-2050 (persone)

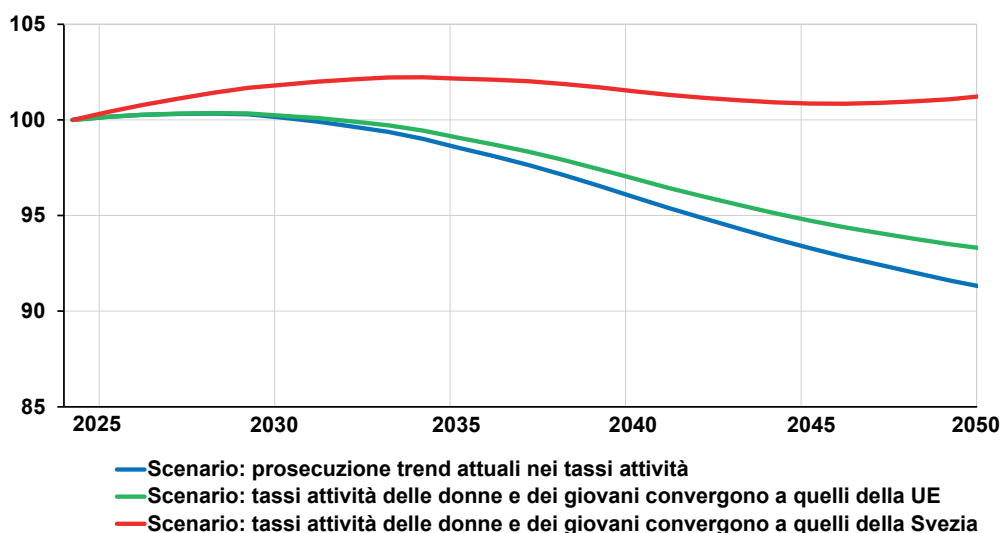


Fonte: elaborazione su dati Istat.

La definizione di saldo migratorio potrebbe parzialmente differire tra i periodi per il diverso trattamento degli aggiustamenti statistici e delle iscrizioni e cancellazioni di ufficio nei censimenti della popolazione e nel Censimento permanente della popolazione introdotto nel 2019.

Figura 6

Dinamica dell'occupazione in diversi scenari di partecipazione al mercato del lavoro (indice: 2024=100)

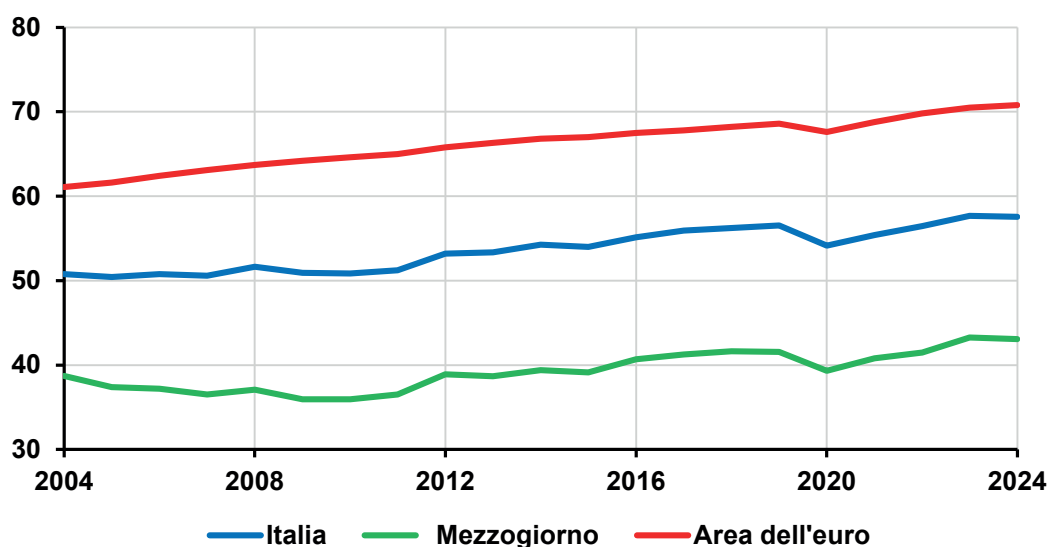


Fonte: elaborazioni su dati Istat.

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

Figura 7

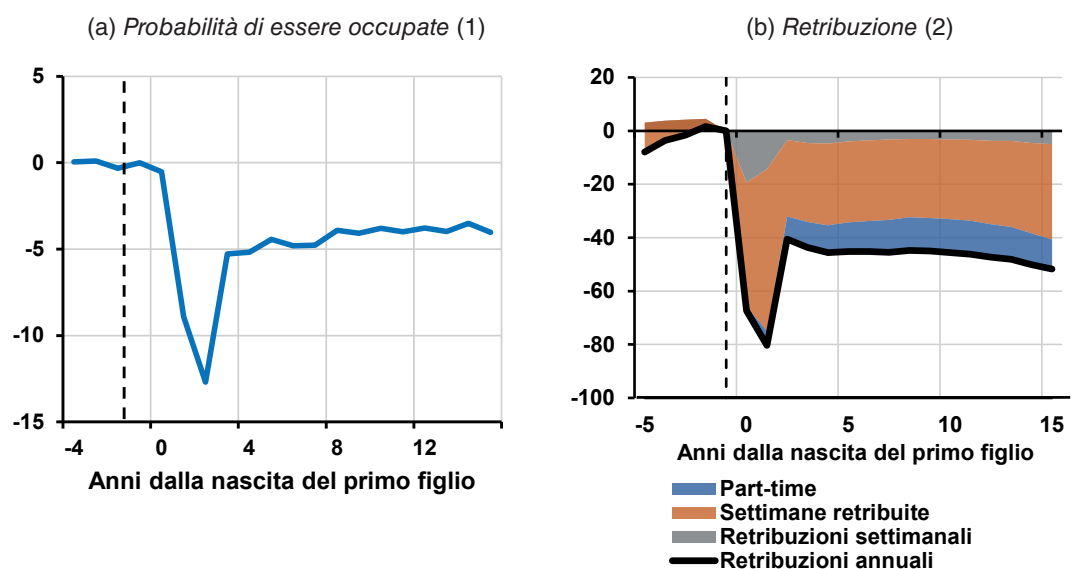
**Tasso di partecipazione al mercato del lavoro delle donne
nella classe di età 15-64 anni**
(valori percentuali)



Fonte: elaborazione su dati Istat ed Eurostat.

Figura 8

**Effetto della nascita del primo figlio sull'occupazione
e sulle retribuzioni delle madri**
(valori percentuali)

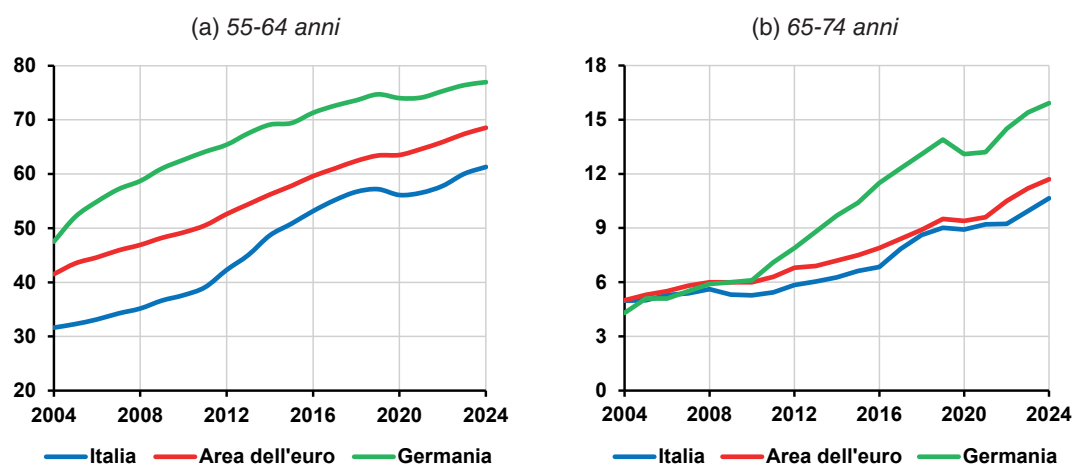


Fonte: M. De Philippis e S. Lo Bello, op. cit.; A. Casarico e S. Lattanzio, op. cit.

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

Figura 9

**Tasso di partecipazione al mercato del lavoro
delle fasce di età più anziana**
(valori percentuali)

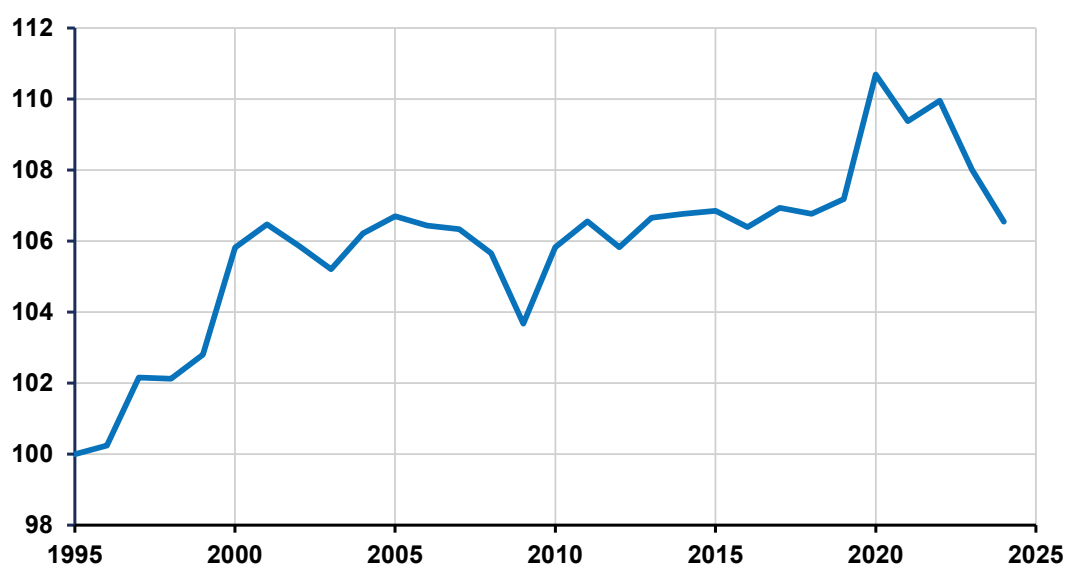


Fonte: elaborazione su dati Istat ed Eurostat.

Le serie dell'area dell'euro e della Germania non sono corrette per i break strutturali; per l'Italia, la serie 55-64 è ottenuta agganciando le serie non riviste (per gli anni prima del 2018) sulla base della differenza con la serie corrente per gli anni 2018-19.

Figura 10

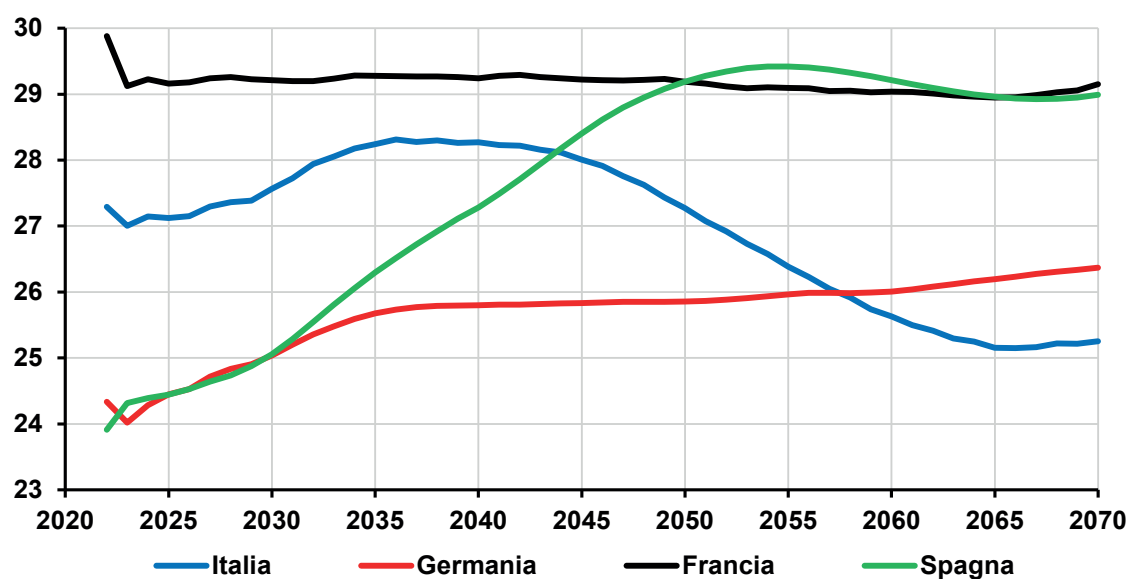
PIL per ora lavorata
(indice: 1995=100)



Fonte: elaborazione su dati Istat.

Figura 11

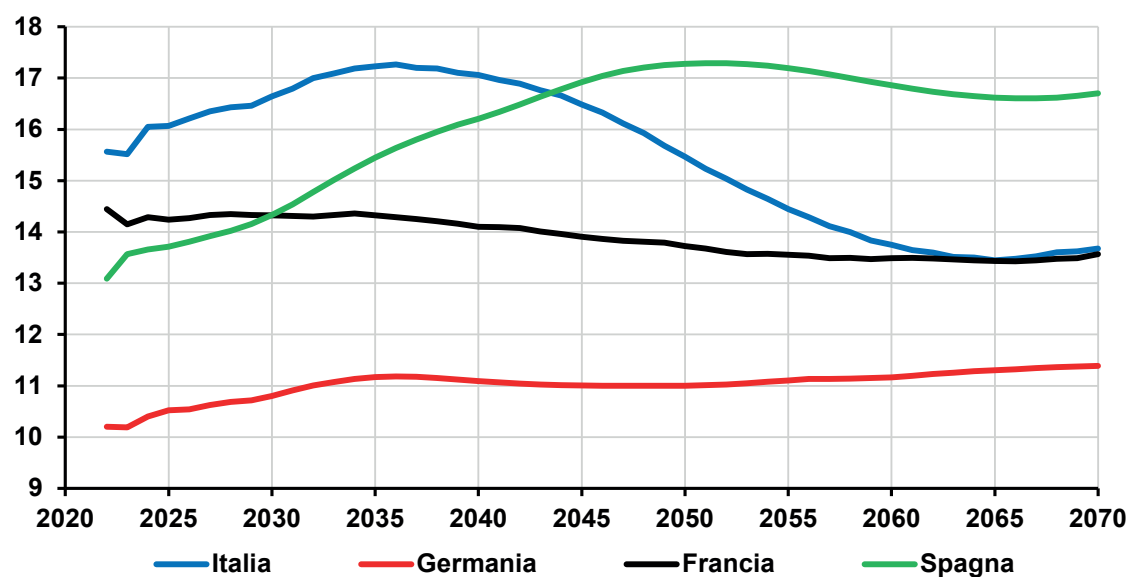
Spesa pubblica legata all'invecchiamento della popolazione
(in percentuale del PIL)



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

Figura 12

Spesa per pensioni
(in percentuale del PIL)



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

