XI Consiliatura 2023-2028

PER UN NUOVO PATTO GENERAZIONALE

Contributi dei tavoli di lavoro

Luglio 2026

La mappatura è stata realizzata in collaborazione con:

CONSIGLIO NAZIONALE DEI GIOVANI

Agenzia Italiana per la Gioventù

Il documento è stato elaborato con i contributi di:

CGIL

CISL

UIL – IL SINDACATO DELLE PERSONE

UGL Giovani

USB – UNIONE SINDACALE DI BASE

CONFSAL – CONFEDERAZIONE GENERALE SINDACATI AUTONOMI LAVORATORI

CISAL

CONFINDUSTRIA Giovani Imprenditori

Confcommercio Giovani Imprenditori

LEGACOOP GENERAZIONI

GIOVANI IMPRENDITORI

COLDIRETTI GIOVANI IMPRESA

giovani di confagricoltura anga

AGIA – ASSOCIAZIONE GIOVANI IMPRENDITORI AGRICOLI

Confartigianato GIOVANI IMPRENDITORI

CONFAPI – GRUPPO GIOVANI IMPRENDITORI

CNA Giovani Imprenditori

Giovani IMPRENDITORI CONFESERCENTI

CONF PROFESSIONI 1966 2026

Collegio Nazionale dei Periti Agrari e dei Periti Agrari Laureati

CIU – UNIONQUADRI

FISH

MODAVI

AICS – ASSOCIAZIONE ITALIANA CULTURA SPORT - APS

asi – ASSOCIAZIONI SPORTIVE SOCIALI ITALIANE

ASVIS – Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile

ASSOCIAZIONE MARCHI STORICI D'ITALIA – GIOVANI

GA giovani delle acli

WWF – YOUNG ITALY

MOBY DICK ETS

APPLY – People Living Young

Unilab SVOLTASTUDENTI

TAGLIO GENERAZIONALE

EXO MOLISE

UCGI

FGS

LIBER

20 e 30

SELIA

Confouro

FORUM DEI GIOVANI

SOS INNOVAZIONE

FONDAZIONE VALENTIA ETS

FEDERAPI – Federazione Artigiani e Piccoli Imprenditori

Indice

Premessa 1

Nota metodologica 3

Tavolo 1.

Condizioni di ingresso e valorizzazione nel mondo del lavoro 5

Executive summary 5

1. Inquadramento del tema 6

2. Analisi e ricognizione delle proposte esistenti 7

3. Selezione e sviluppo delle proposte ritenute più rilevanti 21

Conclusioni 30

Tavolo 2.

Partecipazione ai processi democratici e cittadinanza attiva 31

Premessa 31

1. Inquadramento del tema 33

2. Come potenziare le proposte del dibattito pubblico 41

3. Verso un nuovo modello di partecipazione giovanile 49

Conclusione: la proposta per una democrazia della responsabilità 60

Bibliografia 63

Tavolo 3.

Pensioni presenti e future 64

1. Introduzione 64

2. Selezione e sviluppo delle proposte ritenute più rilevanti 72

3. Raccomandazioni conclusive 100

Bibliografia 102

Tavolo 4.

Debito pubblico 104

Introduzione: Il debito pubblico come questione generazionale 104

1. Inquadramento del tema 105

2. Ricognizione delle proposte esistenti 111

3. Selezione e sviluppo delle proposte ritenute più rilevanti 116

4. Debito pubblico, contesto internazionale e sostenibilità futura 128

5. Verso un nuovo Patto Generazionale 132

Conclusioni 136

Tavolo 5.

Attrattività del Paese 138

Introduzione 138

1. Inquadramento del tema 138

2. Ricognizione delle proposte esistenti 144

3. Selezione e sviluppo delle proposte ritenute più rilevanti 154

Nota integrativa metodologica sui contributi delle associazioni 174

Bibliografia 176

Appendice

Organizzazioni che hanno contribuito alla stesura del documento del tavolo di lavoro 177

Premessa

di Alessandro Rosina

Oggi più che mai è urgente rafforzare il coinvolgimento delle nuove generazioni nei processi di sviluppo del Paese, superando narrazioni negative e offrendo spazi di partecipazione attiva. Ridefinire il Patto generazionale è una sfida cruciale per la sostenibilità sociale, economica e demografica dell'Italia. Il contesto attuale è profondamente diverso rispetto a quello in cui sono cresciute le generazioni nate nel secolo scorso, con implicazioni rispetto alle basi su cui si è tradizionalmente fondato il patto implicito tra generazioni: il sistema pensionistico è cambiato, il debito pubblico è aumentato in modo abnorme, il rapporto quantitativo tra le generazioni si è modificato con conseguenze sul mercato del lavoro e sulla tenuta del sistema sociale, mentre l'avanzare dell'intelligenza artificiale e delle nuove tecnologie rende sempre più cruciale la formazione e la valorizzazione del capitale umano giovanile.

Su tutti questi aspetti più debole risulta la condizione dei giovani italiani rispetto ai coetanei europei (più incerte le prospettive pensionistiche, maggiore il debito pubblico ereditato, più accentuati gli squilibri demografici, più bassi gli investimenti in formazione, in politiche attive, in ricerca, sviluppo e innovazione). Va inoltre considerato che la crisi demografica sta producendo, più in Italia che nel resto d'Europa, uno sbilanciamento dell'elettorato a sfavore delle nuove generazioni. In combinazione con i punti precedenti, questo può far crescere senso di impotenza, disillusione, sfiducia e quindi astensionismo.

Serve, al contrario, far arrivare ai giovani il messaggio chiaro e forte che - tanto più per il fatto di essere demograficamente di meno - il sistema paese darà ancor più attenzione alle loro esigenze e istanze. Che investirà ancor più sulla loro formazione e sulle loro opportunità. Che chi studia e si impegna, indipendentemente dalle origini, troverà strumenti adeguati per dare il meglio di sé in Italia. Questo impegno può, quindi, basarsi su rassicurazioni generiche ma richiede la ridefinizione esplicita del patto generazionale.

Per affrontare le sfide dei cambiamenti del tempo in cui viviamo è necessario mettere al centro il protagonismo positivo delle nuove generazioni con alla base una idea condivisa di futuro da costruire. A tale fine riteniamo sia necessario un confronto aperto, che non si limiti a riscrivere il Patto generazionale "per" i giovani, ma "con" i giovani e "per l'intero Paese".

Per questo motivo è importante coinvolgere le associazioni giovanili in un percorso di riflessione comune, finalizzato a definire le condizioni che valorizzino il ruolo attivo delle nuove generazioni nel rafforzamento dei processi di sviluppo e benessere. Un confronto aperto, che abbia come base condivisa l'incontro tra quello che le nuove

generazioni vorrebbero poter esser e fare (in coerenza con le sfide del proprio tempo) e quello di cui ha bisogno il Paese (con le sue specificità) per rafforzare i propri processi di sviluppo e benessere.

Nel suo recente tradizionale messaggio di fine anno il Presidente Mattarella ha affermato a fine 2024 che "*i giovani sono la grande risorsa del nostro Paese*" e che "*possiamo contare sul loro entusiasmo, sulla loro forza creativa, sulla generosità che manifestano spesso*". Ha sottolineato in uno dei passaggi chiave, che "*abbiamo il dovere di ascoltare il loro disagio, di dare risposte concrete alle loro esigenze, alle loro aspirazioni*". Il punto da cui partire è quindi quello dell'ascolto, funzionale ad un processo attivo e partecipativo. Nel messaggio di fine 2025 è ritornato sul tema invitando i giovani ad essere "esigenti" e "coraggiosi", a sentirsi responsabili nella scelta del proprio futuro.

In questo spirito il CNEL ha realizzato una "mappatura" delle realtà organizzate giovanili, con particolare riferimento a quelle che fanno parte delle organizzazioni rappresentate nel CNEL, a quelle rappresentate nel Consiglio Nazionale dei Giovani, oltre che a quelle che trovano espressione nell'ASviS. Questa operazione ha consentito di costruire un quadro comune delle realtà giovanili organizzate riconosciute, aggiornabile anno per anno, e di delineare un ritratto delle attività — e quindi anche delle idee, opinioni e proposte — che il mondo giovanile esprime sui temi riguardanti il ruolo delle nuove generazioni nei processi di sviluppo sociale ed economico del Paese. Il ritratto emerso dalla mappatura è stato restituito alle singole realtà giovanili coinvolte, consentendo a ciascuna di valutare come le proprie attività si collocano rispetto a quelle promosse da altre associazioni, quali temi comuni vengono trattati, quali posizioni e proposte sono state espresse, anche al fine di favorire l'attivazione di possibili sinergie.

Il percorso è proseguito con l'invito ai rappresentanti delle associazioni a costituire cinque gruppi di lavoro dedicati ad altrettanti temi strategici: come gestire il debito pubblico; come rendere più sostenibile ed equo il sistema previdenziale; come migliorare la qualità del lavoro a fronte della riduzione della popolazione attiva; come garantire investimenti su formazione, politiche attive, ricerca e sviluppo in un Paese che invecchia; come contare di più nelle decisioni collettive compensando la riduzione del peso elettorale giovanile.

Il lavoro svolto dai gruppi è alla base del presente documento, il cui scopo è evidenziare i nodi dell'implicito patto generazionale come è stato finora inteso e individuare nuove coordinate di riferimento per ridefinirlo in coerenza con le sfide poste dai grandi cambiamenti di questo secolo e con le potenzialità che le nuove generazioni possono esprimere quando sono messe nella condizione di dare il meglio di sé.

Nota metodologica

Il presente volume raccoglie integralmente gli esiti del percorso partecipativo realizzato nell'ambito del progetto Patto Generazionale, promosso dal CNEL con l'obiettivo di avviare un confronto strutturato tra nuove generazioni, società civile e istituzioni sulle principali sfide intergenerazionali che il Paese è chiamato ad affrontare.

Il percorso ha preso avvio nel maggio 2025 attraverso una consultazione pubblica, finalizzata a raccogliere adesioni, esperienze maturate sui temi dell'iniziativa, nonché le preferenze per la partecipazione ai tavoli tematici. Realizzata tramite un questionario pubblicato sul sito istituzionale del CNEL, e attraverso le reti del Consiglio Nazionale dei Giovani, dell'Agenzia Italiana per la Gioventù e dell'ASviS, la consultazione ha registrato l'adesione di oltre sessantacinque organizzazioni, tra cui realtà afferenti al Forum delle forze economiche e sociali giovanili del CNEL e ulteriori soggetti rappresentativi della società civile.

Gli elementi raccolti sono stati oggetto di un'attività sistematica di analisi e mappatura, volta a individuare competenze, interessi e priorità espressi dai soggetti partecipanti. Sulla base degli esiti di tale fase e nel pieno rispetto delle libere preferenze espresse da ognuno dei soggetti aderenti, sono stati costituiti cinque tavoli di lavoro corrispondenti agli ambiti di rilevanza intergenerazionale individuati:

1. *Condizioni di ingresso e valorizzazione nel mondo del lavoro;*
2. *Partecipazione ai processi democratici e cittadinanza attiva;*
3. *Pensioni presenti e future;*
4. *Debito pubblico;*
5. *Attrattività del Paese*.

A partire dal gennaio 2026, i tavoli hanno sviluppato il proprio lavoro nell'arco di cinque mesi, attraverso incontri periodici presso la sede del CNEL, sessioni di confronto e approfondimento tra le organizzazioni partecipanti e momenti di discussione con il supporto di esperti istituzionali ed esterni. Ciascun tavolo si è avvalso del contributo di figure di riconosciuta competenza sui temi trattati, con il compito di supportare i giovani nella stesura dell'elaborato finale.

Al termine del percorso, ciascun tavolo ha elaborato un proprio documento conclusivo recante analisi, valutazioni e proposte. I cinque contributi sono riportati nel presente volume nella loro formulazione integrale che costituisce la restituzione diretta del lavoro condotto dalle organizzazioni partecipanti nell'ambito dei rispettivi gruppi di lavoro.

La presente raccolta, dunque, è il punto di partenza di un processo che intende offrire una rappresentazione fedele delle priorità, delle aspettative e delle istanze espresse dalle nuove generazioni in relazione ad alcune delle principali questioni che incidono sulle opportunità presenti e future del Paese. All'interno di tale processo la pubblicazione integrale dei contributi dei Tavoli risponde alla volontà di preservare la ricchezza del confronto sviluppato nei tavoli e di valorizzare il percorso partecipativo che ne è stato alla base, mettendo a disposizione delle istituzioni e dell'opinione pubblica il patrimonio di idee e proposte emerso nel corso dei lavori.

Il contenuto dell'intero documento non è attribuibile al CNEL o ai suoi Organi e altri organismi, in quanto riporta le opinioni espresse da terzi durante il descritto percorso partecipativo.

Tavolo 1.

Condizioni di ingresso e valorizzazione nel mondo del lavoro

Executive summary

Questo documento analizza le sfide strutturali che l'Italia deve affrontare per garantire un futuro dignitoso e stimolante alle nuove generazioni, proponendo un cambiamento radicale che investe il lavoro, l'abitare, la sicurezza sul lavoro e la formazione.

Il punto di partenza di questa riflessione è la consapevolezza che per i giovani di oggi il lavoro, non rappresenta più l'unico baricentro dell'esistenza, ma è ancora la principale fonte di emancipazione familiare, sociale e economica, nonché necessità fondamentale alla costruzione di una vita dignitosa. Le nuove leve cercano un equilibrio più sano, dove la realizzazione professionale non sacrifichi il benessere psicofisico e il tempo libero. Per questo motivo, la riduzione dell'orario di lavoro a parità di salario emerge come una delle proposte del presente contributo, l'Italia si posiziona tra i paesi europei con le medie orarie più elevate, ma i dati internazionali confermano che lavorare oltre una certa soglia favorisce infortuni sul lavoro e malattie professionali, abbatte la produttività e alimenta la disillusione. Sperimentazioni già attive in nazioni come il Belgio, la Germania o il Regno Unito dimostrano che modelli come la "settimana corta" o una diversa organizzazione del lavoro governata dalla contrattazione collettiva non solo migliorano la vita delle persone, ma rendono le aziende più efficienti e moderne.

Un ostacolo altrettanto critico è rappresentato dalla crisi abitativa, che oggi agisce come un vero e proprio freno allo sviluppo economico. In Italia, lo scollamento tra salari stagnanti e costi degli affitti fuori controllo impedisce ai giovani di raggiungere l'autonomia, costringendoli spesso a restare nella casa familiare o a scegliere la via dell'espatrio. Tra il 2011 e il 2024, centinaia di migliaia di giovani hanno lasciato il Paese perché l'indisponibilità di alloggi a canone moderato rendeva impossibile accettare offerte di lavoro distanti dalla propria residenza. La proposta centrale è quella di trasformare l'housing da semplice bene di investimento a vera infrastruttura sociale. Attraverso il social housing e la cooperazione di abitanti, è necessario garantire ai giovani il diritto di abitare vicino ai distretti produttivi più dinamici, trasformando la casa nella precondizione necessaria per studiare, lavorare e partecipare attivamente alla vita della comunità.

Per rendere il mercato del lavoro più fluido e inclusivo, il documento suggerisce l'adozione di strumenti come la "job rotation" e la "staffetta generazionale". La prima permette ai lavoratori di ruotare tra diverse mansioni, arricchendo le loro competenze; la seconda, invece, favorisce un ricambio demografico ordinato, consentendo ai lavoratori senior prossimi alla pensione di ridurre il proprio orario per fare spazio

all'ingresso di giovani neoassunti. Questo passaggio di testimone è fondamentale per non disperdere il patrimonio di conoscenze aziendali che spesso si tramandano con l'esperienza vissuta.

Tuttavia, tutto questo dinamismo deve poggiare su una base d'acciaio: la sicurezza e forme contrattuali stabili. Non è più tollerabile che l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro sia segnato da infortuni o da una formazione ridotta a mera burocrazia. La sicurezza deve diventare un pilastro della dignità del lavoro, supportata da controlli ispettivi seri e da una cultura della prevenzione che protegga la vita dei lavoratori fin dal loro primo giorno in azienda.

Infine, occorre sanare il profondo disallineamento tra il sistema educativo e le richieste delle imprese. L'Italia sconta un tasso di NEET (giovani che non studiano e non lavorano) tra i più alti d'Europa, un paradosso se si considera che quasi una posizione lavorativa su due rimane scoperta per mancanza di profili adeguati. La soluzione risiede nel rafforzamento dell'istruzione tecnica e professionale oltre che nella garanzia di poter essere formati per tutto l'arco della vita oltre alla formazione scolastica scelta in base alle proprie propensioni. Bisogna, tuttavia, garantire che l'istruzione pubblica mantenga la propria autonomia e non sia asservita ai bisogni contingenti delle imprese: scuola e università formano persone e cittadini, non soltanto lavoratori funzionali alle esigenze del mercato. In questo scenario, l'istruzione agraria assume un ruolo simbolico e pratico d'eccellenza. L'agricoltura moderna, tecnologica e sostenibile, offre praterie di opportunità per i periti agrari, figure capaci di guidare la transizione ecologica e digitale nelle aree interne del Paese. Investire in questi settori significa trasformare la "migrazione forzata" verso l'estero in una scelta libera di restare o tornare, offrendo ai giovani le competenze per essere protagonisti di un'economia circolare, sicura e rispettosa dell'ambiente. Solo integrando queste diverse politiche, tempo, casa, sicurezza e formazione, l'Italia potrà finalmente onorare il patto con le sue nuove generazioni.

1. Inquadramento del tema

L'Italia sconta oggi un paradosso occupazionale tra i più critici d'Europa, caratterizzato da un tasso di NEET estremamente elevato che coesiste con una cronica difficoltà delle imprese nel reperire profili adeguati alle sfide della transizione. Questa paralisi non è soltanto l'esito di un mancato incontro tra domanda e offerta, ma il riflesso di un mercato del lavoro a bassa dinamicità, dove la precarietà si intreccia indissolubilmente con un'emergenza abitativa che nega ai giovani la possibilità di accedere ad alloggi dignitosi a costi sostenibili. La casa, intesa come precondizione per l'esercizio di ogni diritto, è diventata così un fattore di vulnerabilità strutturale che alimenta la fuga dei talenti e cristallizza l'immobilità sociale.

In questo scenario, la costruzione di un nuovo modello di sviluppo deve necessariamente poggiare su un patto generazionale capace di integrare politiche abitative partecipative e una visione rinnovata del tempo di vita, dove il lavoro smetta di occupare ogni spazio dell'esistenza per tornare a essere strumento di emancipazione. La riduzione dell'orario di lavoro e la promozione di modelli di cooperazione tra abitanti non rappresentano più istanze residuali, ma sfide strutturali per restituire dignità e protagonismo reale alle nuove generazioni. Parallelamente, la soluzione al mismatch occupazionale richiede il rafforzamento di un sistema di istruzione tecnica e professionale basato sul modello duale, in cui scuola e impresa collaborino per creare percorsi di PCTO (fsl), che non siano sfruttamento e lavoro gratuito, poiché lo studente non deve fare le stesse mansioni del lavoratore, ma che si evidenzi l'orientamento e la formazione riguardante sicurezza sul lavoro.

L'istruzione agraria emerge come un settore d'eccellenza: un'agricoltura moderna e tecnologica offre ai periti agrari opportunità concrete per guidare la transizione ecologica e digitale nelle aree interne, trasformando la migrazione forzata verso l'estero nella scelta libera di restare.

Per sostenere tale trasformazione, le imprese possono dotarsi anche di strumenti organizzativi, come la Job rotation e la staffetta generazionale, utili per gestire il trasferimento di competenze in una popolazione attiva che invecchia, garantendo al contempo stabilità. L'efficacia di tali strumenti dipende completamente dal contesto regolativo, dalla qualità della contrattazione e dal livello di tutela del lavoro. Tuttavia, nessuna innovazione può dirsi accettabile senza una tutela ferrea dell'integrità della persona: salute e sicurezza devono smettere di essere costi burocratici per divenire pilastri costitutivi del lavoro.

Solo attraverso questa sintesi tra diritto all'abitare, sicurezza strutturale e innovazione formativa sarà possibile offrire alle giovani generazioni un futuro in cui il lavoro torni a onorare il patto sociale, agendo come volano di realizzazione personale e non come ostacolo alla vita.

2. Analisi e ricognizione delle proposte esistenti

2.1 La riduzione dell'orario di lavoro: quadro normativo, comparazione internazionale e nuove istanze generazionali

Le nuove generazioni manifestano aspettative che integrano stabilità economica e realizzazione personale, questo comporta il progressivo superamento del lavoro come unico baricentro dell'organizzazione individuale[1] senza però eliminarne la strutturale necessità alla costruzione della vita di qualsiasi giovane. Non dimentichiamo, tuttavia, come accanto al rifiuto delle hustle culture il tema dell'occupazione giovanile resta

[1] Randstad, 2026, *La nuova architettura del mercato del lavoro*, Workmonitor Randstad 2026, link: digitalcontent.randstad.it.

segnato da forti disuguaglianze: per molte persone giovani la questione centrale è l'accesso alle opportunità formative e lavorative, il dove vivere lunghi periodi di precarietà, discontinuità e lavoro povero che rendono complessi i percorsi di costruzione della propria autonomia. In un contesto caratterizzato da ritmi produttivi elevati e da una costante richiesta di disponibilità, molti lavoratori sperimentano condizioni che incidono negativamente sul benessere psicofisico, con effetti che si manifestano in forme di affaticamento, disillusione e perdita di motivazione, fenomeni particolarmente evidenti tra i giovani che entrano oggi nel mercato del lavoro[2]. In questo quadro, il lavoro rischia di perdere la propria funzione di strumento di crescita sociale e personale. Per questa ragione, un'adesione incondizionata a qualsiasi tipologia contrattuale, che non tenga conto delle attuali criticità occupazionali, potrebbe determinare un distacco tra le politiche istituzionali e le reali necessità dei cittadini, specialmente dei più giovani[3].

In merito, vale segnalare che alla Camera dei Deputati sono state presentate diverse proposte di legge sulla riduzione dell'orario di lavoro, tra loro differenti per impostazione e contenuti.

Proposta di legge (PDL):	**Contenuto principale della proposta:**
PDL n. 142 del 13 ottobre 2022	Introduce misure per favorire la riduzione generalizzata dell'orario di lavoro senza riduzione salariale, incentivando nuovi modelli organizzativi e una diversa distribuzione del tempo di lavoro.
PDL n. 1000 del 15 marzo 2023	Prevede una sperimentazione della riduzione dell'orario di lavoro attraverso accordi di contrattazione collettiva, con il coinvolgimento diretto delle parti sociali.
PDL n. 1505 del 20 ottobre 2023	Propone interventi per incentivare la riduzione dell'orario di lavoro, valorizzando innovazione, produttività e nuove forme di organizzazione aziendale.

Fonte: Elaborazioni del tavolo di lavoro

Il tema è stato affrontato anche in numerosi contesti internazionali attraverso sperimentazioni realizzate in Paesi come Spagna, Gran Bretagna, Belgio, Giappone, Francia, Germania, Paesi Bassi, Danimarca, Norvegia e Svizzera[4]. Secondo i promotori di queste iniziative, tali esperienze confermano le valutazioni dell'OCSE[5], secondo cui il superamento di una determinata soglia di ore lavorate produce maggiori rischi per la salute e la sicurezza sul lavoro, una riduzione significativa della produttività, mentre i livelli più elevati di produttività si registrano nei Paesi caratterizzati da orari di lavoro più contenuti e da maggiori investimenti in innovazione. In questo scenario, l'Italia

[2] Deloitte, 2025, *Gen Z and Millennial Survey,* Ed. Deloitte.
[3] LegaCoop e IPSOS, 2024, *Risultati dell'indagine: Giovani e lavoro*, Ipsos.
[4] Alifano F.,2024, *Settimana lavorativa di quattro giorni: al via la sperimentazione in Belgio*, in Bollettino ADAPT del 22 gennaio 2024, n.3; Porcheddu D.,2023, *Si può lavorare meno a parità di salario? Alcuni aggiornamenti dalla Germania*,in Bollettino ADAPT del 2 ottobre 2023, n.33.
[5] OECD, 2026, *Employment Outlook 2025: Overcoming Fragmentation and Enhancing Productivity*. OECD Publishing.

continua a collocarsi tra le principali economie europee con gli orari medi di lavoro più elevati, pari a 37,4 ore settimanali.

Paese	Modello di Riforma	Stato dell'attuazione	Media Orario settimanale[6]
Belgio	Settimana compressa	Legge già attiva: i lavoratori possono concentrare le ore settimanali (solitamente 38) in 4 giorni anziché 5, a parità di salario.	36,9
Spagna	Riduzione oraria progressiva	Il governo ha avviato il percorso per ridurre l'orario legale da 40 a 37,5 ore settimanali entro il 2025/2026, senza tagli agli stipendi.	37,2
Germania	Sperimentazione settoriale	Forte spinta dei sindacati (es. GDL e IG Metall). Nel 2024 è partita una sperimentazione semestrale in oltre 45 aziende per la settimana di 4 giorni.	34,6
Regno Unito	Modello 100:80:100	Dopo il successo del più grande progetto pilota al mondo (2022), molte aziende hanno adottato permanentemente le 32 ore (100% stipendio, 80% tempo, 100% produttività).	36,4
Francia	Proposta 35 ore	Resta il punto di riferimento con la legge sulle 35 ore, anche se molte aziende utilizzano accordi di flessibilità e straordinari.	36,2

Fonte: Eurostat, 2024, Average number of usual weekly hours of work in main job - annual averages European Commission; OECD, 2026, Employment Outlook 2025: Overcoming Fragmentation and Enhancing Productivity. OECD Publishing.

La libertà della persona che lavora può essere garantita solo se il lavoro non assorbe interamente il tempo e gli spazi della vita individuale. Si tratta di un principio sempre più presente nel dibattito pubblico e istituzionale, soprattutto in relazione alle trasformazioni che stanno interessando il mercato del lavoro e alle aspettative delle nuove generazioni. Tutto questo deve però essere accompagnato da un salario dignitoso garantito, condizioni di lavoro sicure, stabilità occupazionale, diritti di partecipazione e democrazia nei luoghi di lavoro. Solo in questa prospettiva la libertà si fonda sulla possibilità concreta di poter scegliere e progettare la propria vita, dentro rapporti di lavoro non ricattabili e pienamente tutelati. Per molti giovani, infatti, la qualità dell'occupazione non si misura esclusivamente attraverso la stabilità economica – sebbene la retribuzione debba sempre essere adeguata –, ma anche nella possibilità di conciliare attività professionale, vita privata e benessere personale. In questo contesto, il tema della riduzione dell'orario di lavoro e di una diversa organizzazione dei tempi lavorativi assume un rilievo crescente all'interno della riflessione sulle future politiche del lavoro, nel momento in cui non si presenti deregolarizzazione e/o depotenziamento del rapporto di lavoro subordinato e frammentazione dell'orario di lavoro su turni spezzati o alternati o distribuiti su più di cinque giorni lavorativi.

[6] Le ore indicate rappresentano la "media usuale" effettiva per i lavoratori dipendenti a tempo pieno.

2.2 Generazioni senza casa: il divario tra salari e costi immobiliari come ostacolo all'autonomia giovanile

Le politiche abitative devono essere considerate non solo come una forma di sostegno sociale, ma come un fattore strategico di crescita economica. L'attuale divario tra il costo della vita, indicato come preoccupazione primaria da quasi la metà della popolazione giovanile[7], e l'andamento dei salari che negli ultimi 10 anni non hanno recuperato tutto il potere d'acquisto perso a causa del mancato recupero dell'inflazione e per i ritardi nei rinnovi contrattuali (oltre a forme come il part time involontario o forme di lavoro precarie e discontinue) rende complesso il raggiungimento dell'autonomia abitativa con i livelli retributivi odierni. Questa discrepanza influisce negativamente sulla mobilità territoriale, poiché la carenza di alloggi a canone concordato nei distretti produttivi più dinamici ostacola l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, riducendo al contempo la capacità del Paese di attrarre competenze e talenti, anche su scala internazionale.

L'attuale crisi del settore abitativo riflette trasformazioni strutturali profonde, comuni alle principali economie europee. Sebbene i modelli di social housing in Francia, Germania e Regno Unito presentino assetti istituzionali differenti, convergono tutti verso una drastica contrazione dell'offerta accessibile a fronte di una crescente pressione dei mercati urbani. In questi contesti, la sfida centrale rimane la ricerca di un equilibrio tra sostenibilità economica degli interventi e capacità di soddisfare una domanda abitativa in costante aumento.

Paese	Configurazione del Modello	Caratteristiche Strutturali
Francia	Universalistico / Pubblico (Sistema HLM - Habitations à Loyer Modéré)	Presenza di un forte controllo statale. Gli alloggi, gestiti da enti pubblici o Entreprises Sociales pour l'Habitat, sono regolati da tetti di reddito elevati (accesso quasi universalistico). Vige l'obbligo legislativo (Legge SRU) per i comuni di garantire quote minime di edilizia sociale, con focus su rigenerazione e mixité sociale.
Germania	Decentralizzato / Sussidiario (Basato sui Länder e cooperative)	Modello fondato su incentivi pubblici a fronte di vincoli temporali di locazione. Ruolo centrale delle Genossenschaften (cooperative) e delle società municipali. Il sistema non si basa sulla proprietà pubblica permanente, ma su accordi di partenariato per garantire canoni calmierati.
Regno Unito	Residuo / Di mercato (Social Rented Housing)	Transizione storica dalle Council Houses municipali a una gestione delegata alle Housing Associations (enti non profit). Forte impatto delle politiche di privatizzazione (Right to Buy) che hanno trasferito gran parte del patrimonio pubblico al mercato privato.

Fonte: Esping-Andersen, G.,1990, The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton University Press.; OECD, 2023, Affordable Housing Database. OECD Publishing.

[7] Deloitte, 2025, *Gen Z and Millennial Survey,* Ed. Deloitte.

In Italia, negli ultimi anni, l'immobile ha assunto una rilevanza finanziaria crescente, diventando spesso un bene di investimento piuttosto che di utilizzo residenziale, con conseguente aumento dei prezzi e riduzione dell'offerta accessibile[8]. Nei centri urbani, la convivenza tra finalità abitative, flussi turistici e logiche finanziarie ha ulteriormente ristretto le possibilità per i residenti, specialmente per chi dispone di redditi meno stabili. A ciò si aggiunge l'evoluzione del mercato occupazionale, caratterizzato da una maggiore discontinuità contrattuale che rende oneroso l'accesso al credito e difficile la pianificazione di lungo termine[9].

Si osserva inoltre uno squilibrio territoriale rilevante: sebbene le opportunità di impiego si concentrino nelle aree economicamente più vivaci, i costi abitativi in tali contesti risultano spesso proibitivi. Al contrario, le zone periferiche offrono soluzioni più economiche a fronte però di una minore offerta di servizi e lavoro[10]. Questa asimmetria genera una pressione insostenibile sui grandi centri e un progressivo spopolamento dei territori interni. Di fronte a questa complessità, gli strumenti di intervento tradizionali, spesso limitati a una logica emergenziale, appaiono non del tutto adeguati, rendendo necessaria una visione integrata che metta a sistema residenzialità, occupazione e trasporti.

Parallelamente, emergono nuove esigenze legate a modelli di convivenza più attenti alla dimensione comunitaria. L'abitare non viene più inteso esclusivamente come uno spazio privato, ma come un'infrastruttura sociale in grado di generare relazioni e servizi condivisi. In questo quadro, emerge con forza l'istanza di partecipazione delle nuove generazioni: la casa non è vista solo come una soluzione logistica, ma come un ambito di cittadinanza attiva in cui poter progettare e contribuire concretamente alla vita della comunità.

2.3 Job Rotation e Staffetta generazionale per l'aggiornamento delle competenze e il ricambio demografico

La Job Rotation e la staffetta generazionale rappresentano due strumenti complementari per la gestione dinamica del capitale umano, utili a presidiare il duplice piano della flessibilità organizzativa e del ricambio demografico all'interno delle imprese. La prima si configura come una rotazione sistematica dei lavoratori tra diverse mansioni, una pratica nata in Germania e che trova il suo fondamento giuridico nello *ius variandi* datoriale disciplinato dall'Articolo 2103 del Codice Civile[11]. A seguito delle modifiche introdotte dal D.lgs. 81/2015, tale istituto permette l'assegnazione a

[8] Gottardo P., 2024, *Il mercato del Real Estate: i processi di investimento nel settore immobiliare italiano e prospettive future*, Università di Pavia (working paper).
[9] CNEL, 2022, XXIV Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva, CNEL, Roma.
[10] ISTAT, 2023, *Rapporto Annuale 2023: La situazione del Paese*, Ed. ISTAT, Roma.
[11] Sullo *ius variandi* e sui suoi limiti, si rimanda: De Luca Tamajo R. et al. , 2005 , *Diritto del lavoro*, vol. II, Ed. Utet, Torino.

compiti diversi purché riconducibili allo stesso livello di inquadramento, garantendo un equilibrio tra l'esigenza aziendale di disporre di una forza lavoro polivalente e il diritto del dipendente alla salvaguardia della propria dignità professionale.

Sotto il profilo funzionale, la rotazione non solo accresce le competenze trasversali e previene l'obsolescenza delle abilità, ma nel settore pubblico assolve anche una funzione di garanzia dell'imparzialità amministrativa, come previsto dalla Legge 190/2012 in ottica anticorruzione[12]. In questo contesto di continua evoluzione delle competenze si inserisce la staffetta generazionale, un meccanismo di politica attiva volto a favorire l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro attraverso una riduzione concordata dell'orario dei lavoratori senior prossimi al pensionamento[13]. Sebbene non goda di una disciplina unitaria, la staffetta si avvale di strumenti quali i contratti di solidarietà espansiva previsti dal d.lgs. 148/2015 e le agevolazioni introdotte dalla Legge 92/2012, che mirano a rendere più graduale l'uscita dei lavoratori esperti creando al contempo spazio per nuove assunzioni. È tuttavia indispensabile che la staffetta generazionale non diventi uno strumento per abbassare il costo del lavoro: occorre introdurre clausole esplicite che garantiscano la parità di trattamento economico e normativo tra lavoratori in uscita e nuovi assunti, impedendo che i giovani vengano inseriti con condizioni contrattuali deteriori rispetto ai colleghi che sostituiscono. Va inoltre considerato che il calo della popolazione in età lavorativa non si esaurisce in una questione di sostituzione tra generazioni: pone anzitutto un tema di convivenza e affiancamento tra età, competenze e culture professionali diverse nello stesso luogo di lavoro. Per questo gli strumenti fin qui descritti vanno collocati all'interno di una cornice più ampia di politiche organizzative.

L'integrazione tra Job Rotation e staffetta generazionale consente di far circolare le competenze tra il personale in organico e di trasmettere il patrimonio di conoscenze alle nuove generazioni, ma esprime tutta la propria efficacia solo se inserita in un sistema più ampio di interventi. È in particolare necessario affiancarvi politiche innovative di organizzazione del lavoro, fondate sull'utilizzo della digitalizzazione e dell'intelligenza artificiale per ridurre le mansioni ripetitive o a rischio, su percorsi strutturati di formazione continua, sulla riprogettazione delle mansioni lungo tutto l'arco della vita lavorativa e su uno scambio intergenerazionale di saperi e cultura professionale tra lavoratrici e lavoratori di diverse età. Solo in un'ottica così integrata Job Rotation e staffetta generazionale possono contribuire effettivamente alla sostenibilità sociale e produttiva del sistema lavoro.

---

[12] Legge 6 novembre 2012, n. 190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

[13] Sulle politiche di ricambio generazionale, Zilio Grandi G., 2018, *Mercato del lavoro e politiche attive*, Ed. Giuffrè, Milano, che prevede, tra l'altro, misure di rotazione del personale nei settori a rischio.

RIQUADRO 1. IL MODELLO DI JOB ROTATION IN GERMANIA (PRESENTATO PER FINI COMPARATIVI)

In Germania, la *Job Rotation* viene interpretata non solo come una pratica aziendale interna di flessibilità, ma come un vero e proprio strumento di politica attiva del lavoro finalizzato alla formazione continua e al reinserimento professionale[14]. Il modello tedesco si distingue per l'integrazione tra le esigenze di aggiornamento tecnologico delle imprese e la tutela dell'occupabilità dei lavoratori.

Il principale strumento attraverso cui è stata implementata a livello sistemico è il programma "Job Rotation", spesso finanziato attraverso il Fondo Sociale Europeo (FSE) e coordinato dall'Agenzia Federale del Lavoro (*Bundesagentur für Arbeit*). Il meccanismo prevede che un dipendente occupato si assenti temporaneamente per partecipare a corsi di formazione o riqualificazione professionale di alto livello; il suo posto in azienda viene occupato, per la durata della formazione, da un lavoratore precedentemente disoccupato. Quest'ultimo riceve una formazione specifica all'ingresso per poter svolgere la mansione, acquisendo esperienza pratica e aumentando drasticamente le proprie possibilità di assunzione futura.

Questo modello genera un vantaggio tripartito: l'impresa aggiorna le competenze del proprio personale senza interrompere i flussi produttivi, il lavoratore occupato previene l'obsolescenza professionale e il disoccupato beneficia di un percorso di inserimento assistito. Tale approccio riflette la filosofia tedesca della formazione continua (*Weiterbildung*), considerata essenziale per gestire la transizione digitale e industriale del Paese.

La differenza fondamentale tra il modello italiano e quello tedesco di *Job Rotation* risiede nella finalità prevalente e nel grado di integrazione con le politiche pubbliche. In Italia, la *Job Rotation* è intesa principalmente come uno strumento di gestione interna dell'impresa, mentre in Germania, invece, la *Job Rotation* è strutturata come una politica attiva del lavoro di sistema[15].

2.4 Un futuro sicuro per i giovani che accedono al mondo del lavoro

Il tema della sicurezza sul lavoro rappresenta oggi una delle sfide più urgenti per la tenuta del sistema sociale e produttivo, ponendosi come pilastro fondamentale della dignità della persona e del valore costituzionale del lavoro. Affrontarlo richiede di superare una lettura uniforme del fenomeno infortunistico e di riconoscere come le criticità più gravi si concentrino oggi all'intersezione tra precarietà contrattuale, frammentazione dei cicli produttivi e differenze di genere e generazionali nell'esposizione ai rischi. L'attuale scenario occupazionale delinea, tuttavia, una pluralità di criticità strutturali che ne minano l'efficacia, a partire da una frammentazione delle competenze istituzionali che, unita a tempi processuali

[14] OECD, 2021, *Continuous Learning in Working Life in Germany*, OECD Skills Studies.
[15] CEDEFOP, 2004, *Job rotation as a tool for lifelong learning and employment: Case studies from Germany and Italy*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

eccessivamente dilatati[16], pregiudica l'incisività delle indagini e l'effettività delle sanzioni per i reati professionali. Tale quadro normativo non esercita una deterrenza sufficiente rispetto ai gravi infortuni mortali, mentre sul versante della prevenzione si osserva una formazione spesso ridotta a mero adempimento burocratico, priva di quella continuità e qualità necessarie soprattutto per i neoassunti. Questa fragilità è esacerbata da un sistema ispettivo indebolito dalla carenza di organico[17], che limita i controlli mirati nei settori ad alto rischio, e dalle difficoltà operative dei presidi territoriali come gli SPRESAL[18], i quali faticano a garantire vigilanza e assistenza per mancanza di risorse.

RIQUADRO 2. L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA DELL'ISPETTORATO NAZIONALE

Nel 2024, l'attività di vigilanza dell'Ispettorato si è concentrata su settori storicamente esposti a irregolarità ed alto turnover: agricoltura e agroalimentare, manifatturiero (in particolare pelletteria e abbigliamento), logistica, aeroporti, commercio, ristorazione ed edilizia. Inoltre, nella relazione annuale, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro ha individuato nuove macroaree che, per le loro caratteristiche, rappresentano un campo di crescente interesse per l'attività ispettiva. Si tratta di settori in cui si sono riscontrate con maggiore frequenza situazioni di illegalità e di lavoro sommerso.

Lavoro tramite piattaforme: l'impego è quello di verificare il rispetto delle norme su salute e sicurezza dei rider, oltre alla verifica di eventuali discriminazioni algoritmiche, indipendentemente dall'inquadramento contrattuale.

Lavoro sportivo: controlli sull'applicazione della riforma in vigore dal 1° luglio 2023 (D.lgs. 36/2021), con verifica della corretta qualificazione dei rapporti di lavoro, anche alla luce delle modifiche entrate in vigore a settembre 2023.

CCNL e dumping contrattuale: vigilanza sull'applicazione di contratti collettivi firmati da organizzazioni sindacali realmente rappresentative, contrastando forme di elusione contrattuale.

Tirocini e alternanza: attenzione a tirocini extracurricolari e percorsi di alternanza scuola-lavoro, con verifiche su sicurezza, qualità della formazione ed enti promotori.

Contrasto al caporalato: ispezioni mirate nei confronti dello sfruttamento lavorativo, specie di cittadini stranieri, in agricoltura e altri settori a rischio. Rilevante il progetto "A.L.T. Caporalato D.U.E.", anche tramite sportelli multilingue.

Vigilanza transnazionale: focus su mobilità irregolare, distacchi non genuini, finti autonomi, agenzie interinali fittizie e imprese "cassaforte" (letter-box companies), in cooperazione con partner europei per combattere il dumping sociale.

---

[16] Corte Suprema di Cassazione,2024, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2023*. Presentata dal Presidente Cassano in occasione dell'Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2024. Roma: Poligrafico dello Stato.

[17] Fondazione Di Vittorio, 2023, *Salute e sicurezza sul lavoro: l'attività di vigilanza. Un'analisi dei dati dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro*. Roma: Edizioni FDV.

[18] I SPRESAL (Servizi Prevenzione e Sicurezza negli Ambienti di Lavoro) sono articolazioni dei Dipartimenti di Prevenzione delle ASL (Aziende Sanitarie Locali).
Rappresentano il principale presidio pubblico sul territorio dedicato alla tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori. In parole povere, sono "la polizia sanitaria" che entra nelle aziende per verificare che tutto sia in regola.

Ebbene sottolineare che nonostante il rafforzamento degli strumenti normativi e operativi che vede un miglioramento nella fase di controllo e contrasto al sommerso, purtroppo il ricorso al lavoro irregolare da parte di imprese e famiglie rimane una caratteristica strutturale del mercato del lavoro italiano. Per lavoro irregolare si intendono le posizioni che non rispettano la normativa fiscale e contributiva o che riguardano attività illegali, non rilevabili direttamente tramite imprese, istituzioni e fonti amministrative.

Nel 2022 si stimano circa 2 milioni e 986 mila unità di lavoro equivalenti a tempo pieno impiegate in condizioni di irregolarità, perlopiù con rapporti di lavoro dipendente (circa 2 milioni e 168 mila unità). Il fenomeno è rimasto sostanzialmente stabile rispetto al 2021; tra queste posizioni, circa il 12% è costituito dalle cosiddette "ore grigie", ovvero ore retribuite fuori busta da lavoratori formalmente regolari.

L'incidenza del lavoro irregolare è particolarmente elevata nel settore terziario (14,6%), con un picco nei servizi alla persona (39,3%), dove la domanda di prestazioni non regolari da parte delle famiglie è più diffusa. Quote rilevanti si registrano anche in agricoltura (17,4%), nelle costruzioni (12,4%) e nel comparto commercio-trasporti-alloggio-ristorazione (14,5%).

Un nodo critico rimane il sistema degli appalti e dei subappalti a cascata, dove la scomposizione dei cicli produttivi causa disparità di trattamento fra lavoratori inseriti nello stesso ciclo produttivo ma dipendenti di imprese diverse o assunti con forme di lavoro precario, oltre ad un abbassamento degli standard di protezione, una dispersione delle responsabilità e una crescente precarizzazione. Si configura, in particolare, una delle principali criticità del sistema italiano: il legame stretto tra discontinuità occupazionale e incidenza degli infortuni. Nei contesti caratterizzati da forme contrattuali più fragili — lavoro a termine, somministrazione, subfornitura, false partite IVA — la sicurezza tende ad essere considerata un costo comprimibile, con un conseguente abbassamento effettivo dei livelli di tutela, formazione spesso solo formale e minore capacità del singolo di segnalare condizioni pericolose per timore della mancata prosecuzione del rapporto. In questo contesto, anche i recenti interventi legislativi, come la patente a crediti introdotta dalla Legge n. 198/2025, rischiano di trasformarsi in oneri formali poco incisivi, poiché il meccanismo di decurtazione dei punti è subordinato ai tempi lunghi delle sentenze definitive. Tale asimmetria tra norme e realtà si riflette drammaticamente nei percorsi di alternanza scuola-lavoro (PCTO), dove i dati sugli infortuni del primo trimestre 2025 evidenziano una pericolosa distanza tra le finalità educative e i rischi effettivi in assenza di monitoraggi capillari

Infine, la progressiva integrazione dell'intelligenza artificiale nei processi produttivi sta riconfigurando l'organizzazione del lavoro, ponendo nuove sfide per la trasparenza e la tutela dei diritti che, se non governate con partecipazione e governance adeguate, rischiano di generare ulteriori disuguaglianze e lacune nella protezione dei lavoratori. In questo quadro, appare necessario rafforzare l'approccio stesso alla valutazione dei rischi, integrando in modo sistematico le differenze di genere e generazionali, che incidono in maniera significativa sia sull'esposizione ai

pericoli — per mansioni, ritmi di lavoro, condizioni fisiche, biologiche e organizzative — sia sulla qualità della prevenzione, della formazione e della sorveglianza sanitaria. Solo una valutazione dei rischi realmente differenziata, capace di superare il modello astratto di lavoratore "neutro", può restituire effettività al diritto alla salute e alla sicurezza, soprattutto a tutela delle lavoratrici, dei giovani in ingresso e dei lavoratori più anziani.

2.5 Il valore del talento in uscita: analisi dell'impatto economico della fuga di competenze

L'Italia si trova oggi dinanzi a una trasformazione strutturale senza precedenti, in cui le dinamiche demografiche e la mobilità occupazionale stanno ridefinendo le fondamenta stesse della coesione sociale e dello sviluppo economico. Il fenomeno è delineato da dati inequivocabili: la drastica contrazione della popolazione giovanile, passata da 15 a 10 milioni di unità nell'ultimo trentennio, prefigura una riduzione della forza lavoro stimata in 2,5 milioni di occupati entro il prossimo decennio[19].

A questa crisi numerica si somma una fuoriuscita sistematica di nuove generazioni verso l'estero, con un saldo migratorio negativo che impoverisce il tessuto sociale, e genera un costo economico per il sistema Paese valutato in circa 16 miliardi di euro l'anno[20]. Sarebbe tuttavia riduttivo leggere questo fenomeno esclusivamente attraverso la lente della "fuga dei talenti" e dei profili altamente qualificati: i processi migratori riguardano una pluralità di giovani, comprese lavoratrici e lavoratori impiegati in mansioni manuali, nei servizi, nella ristorazione, nella logistica e nella sanità, che lasciano il Paese non in cerca di una migliore valorizzazione delle competenze, ma per l'assenza di opportunità, salari adeguati e prospettive di stabilità. Ridurre l'emigrazione giovanile alla sola perdita di capitale umano qualificato rischierebbe di riproporre una gerarchia tra lavori e competenze, quando il punto centrale è invece la qualità complessiva del lavoro e il diritto di tutte le persone giovani — indipendentemente dal livello di qualificazione — ad accedere a condizioni occupazionali dignitose senza essere costrette alla mobilità. In questa prospettiva l'emigrazione giovanile rappresenta un costo sociale ed economico che investe l'intero sistema Paese, e assume contorni ancora più netti nel Mezzogiorno, dove la mobilità segue spesso una traiettoria duplice, spingendo i giovani prima verso il Centro-Nord e successivamente fuori dai confini nazionali[21].

---

[19] CNEL, 2024, *Rapporto 2023 sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva*. Roma: Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

[20] Fondazione Nord Est, 2024, *Il costo dell'esodo: il valore economico del capitale umano in uscita dall'Italia*. Venezia: Rapporto Fondazione Nord Est.

[21] Un approfondimento in merito alla fuga di capitali umani dal Sud e il costo economico per i territori di origine, lo si trova in SVIMEZ (2023). *Rapporto SVIMEZ 2023 sull'economia e la società del Mezzogiorno*. Bologna: Il Mulino.

All'interno di questo panorama, lo spostamento dei lavoratori non appare più come un'opzione volontaria, ma si trasforma in una "migrazione forzata", causata dall'incapacità dei contesti locali di offrire condizioni di lavoro dignitose, retribuzioni adeguate e prospettive di stabilità tanto per i profili altamente specializzati quanto per chi è impiegato in mansioni operative ed esecutive. L'occupazione deve essere riconsiderata: non è un semplice dato statistico, ma il pilastro di un nuovo welfare che permette alle giovani generazioni di vivere dignitosamente nel proprio luogo di nascita e costruire lì il proprio futuro. Se le comunità locali riescono a creare un terreno fertile, in cui la domanda di lavoro dialoga con l'istruzione, la tecnologia e con la garanzia di tutele e salari adeguati lungo tutta la filiera produttiva, restare o ritornare diventa finalmente una possibilità concreta. Al contrario, l'idea che il successo – o anche semplicemente una vita dignitosa – sia raggiungibile solo lontano da casa genera una contraddizione insanabile: un sistema produttivo locale che fatica a coprire posizioni di ogni livello, dalle figure specializzate ai profili operativi, mentre i giovani continuano a partire per via di un corto circuito nella qualità del lavoro offerto, nella qualità della vita e nell'accesso alle carriere.

Per spezzare questo circolo vizioso e far sì che il movimento delle persone sia una risorsa e non una fuga senza ritorno, serve un cambio di paradigma culturale e di politiche del lavoro: solo riscrivendo l'immagine del territorio, innalzando la qualità complessiva dell'occupazione e rendendo le nuove leve protagoniste attive del cambiamento si potrà ricostruire quel clima di fiducia necessario affinché scegliere di restare non sia un ripiego, ma una strategia vincente per la rinascita demografica e industriale del Paese.

Mobilità dei cittadini italiani verso l'estero

Informazione:	Valore / Trend	Note sul fenomeno
Cancellazioni anagrafiche (annue)	~120.000 - 150.000	Numero di italiani che trasferiscono ufficialmente la residenza all'estero ogni anno.
Fascia d'età predominante	18 - 34 anni	Rappresentano circa il 40-45% del totale dei flussi in uscita.
Livello di istruzione	~30% Laureati	Un cittadino su tre che espatria possiede un titolo di studio superiore (fenomeno della "fuga dei cervelli").
Costo economico annuo	~16 Miliardi di €	Valore stimato del capitale umano formato in Italia e valorizzato all'estero.
Saldo Migratorio Giovani	-441.000 unità	Perdita netta complessiva registrata nel periodo 2011-2024.
Rapporto di attrattività	1 a 9	Per ogni giovane qualificato che entra in Italia, nove giovani italiani si trasferiscono all'estero.

Fonte: Elaborazioni del tavolo di lavoro da: Fondazione Migrantes, 2023, Rapporto Italiani nel Mondo 2023, Ed. Tau, Roma; ISTAT, 2024, Report Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche della popolazione residente - Anno 2023, Istituto Nazionale di Statistica, Roma.

2.6 Il cortocircuito formativo: analisi strutturale del disallineamento tra competenze e imprese

Il passaggio dall'ambito accademico a quello professionale può essere analizzato attraverso una lente comparativa che metta in relazione le istituzioni formative e il mercato occupazionale. Nel panorama europeo, l'efficacia di questo legame costituisce il principale fattore di distacco tra l'Italia e le economie più dinamiche, suggerendo traiettorie di riforma necessarie per colmare il divario, e che, allo stesso tempo, non compromettano la funzione dell'istruzione pubblica, in tutte le sue forme e i suoi livelli, di: garantire un'istruzione libera dalle dinamiche di mercato ma in costante dialogo e confronto con sistema produttivo, che permetta la crescita e lo sviluppo di un pensiero e una coscienza del cittadino in un ambiente aperto a tutti senza vincoli di distinzione sociale.

Un elemento cardine della divergenza risiede nell'integrazione tra istruzione tecnica e tessuto produttivo. In contesti come Germania e Paesi Bassi, il successo nel contenimento del fenomeno dei NEET (giovani che non studiano e non lavorano) è strettamente legato all'adozione del modello duale[22]. Tuttavia, il modello tedesco non può essere assunto acriticamente come buona pratica: esso si accompagna a retribuzioni dell'apprendistato significativamente inferiori ai livelli contrattuali ordinari e, come conseguenza della canalizzazione precoce, a forti elementi di segregazione occupazionale, che tendono a riprodurre le disuguaglianze sociali. Il problema dei NEET in Italia richiede soluzioni proprie, che rafforzino la qualità e l'attrattività dell'istruzione pubblica senza subordinarla alle esigenze contingenti del sistema produttivo.

RIQUADRO 3. I NEET TRA 18 E 25 ANNI

Il fenomeno dei NEET, acronimo di *Not in Education, Employment or Training*, coinvolge i giovani tra i 15 e i 29 anni che non studiano, non lavorano e non seguono percorsi formativi, rappresentando una categoria complessa e non omogenea che include realtà estremamente diverse tra loro. All'interno di questo gruppo convivono infatti chi lavora in modo irregolare, chi si dedica al volontariato, chi affronta disagi psicofisici che impediscono l'uscita di casa e chi, pur cercando attivamente un impiego, non trova opportunità adeguate alle proprie aspettative.

In Italia, nonostante un calo costante del fenomeno a partire dal 2018 che ha portato il numero di inattivi a circa 1,3 milioni nel 2024, il Paese mantiene uno dei tassi più alti d'Europa con un preoccupante divario tra le regioni del Nord e quelle del Sud. Particolarmente critica è la fascia d'età tra i 18 e i 24 anni, dove si registra una diminuzione del tasso di occupazione e un aumento dell'inattività, segnale di un cortocircuito nel passaggio tra l'istruzione superiore e il mondo del lavoro o dell'università.

[22] Ballarino, G., 2023, *The school to work transition and the NEETs*. Università degli Studi di Milano, Milano.

Anche laddove non vige un sistema duale puro, come nel Regno Unito, i percorsi professionalizzanti prevedono una componente di apprendimento basata sul lavoro (*work-based learning*) che in Italia risulta ancora marginale, mentre all'estero coinvolge la quasi totalità della popolazione studentesca tecnica[23].

Un secondo profilo di analisi riguarda la *governance* dei sistemi educativi. Mentre l'Italia e la Francia mantengono assetti fortemente centralizzati, Paesi come la Germania e il Regno Unito puntano su un'ampia autonomia territoriale. Questa flessibilità permette alle istituzioni locali di tarare l'offerta formativa sulle reali necessità dei distretti produttivi, garantendo un aggiornamento costante delle competenze e facilitando l'interlocuzione diretta con le aziende.

L'analisi dei dati evidenzia come il modello italiano presenti criticità sistemiche rispetto ai benchmark europei[24]:

- *Difficoltà d'ingresso*, si registra un'elevata incidenza di NEET e una scarsa diffusione della "formazione in costanza di lavoro", ovvero la capacità di coniugare impiego e studio.
- *Formazione continua*, l'Italia sconta un ritardo significativo nell'istruzione per gli adulti, limitando le possibilità di riqualificazione professionale in età avanzata.
- *Skills Mismatch*, il disallineamento tra competenze offerte e richieste raggiunge il 38,5%, superando ampiamente la media europea del 32,2%.

Il paradosso del mercato del lavoro italiano si riflette nelle recenti rilevazioni del sistema informativo Excelsior[25]. Nonostante l'elevata disoccupazione giovanile, le imprese segnalano una crescente "difficoltà di reperimento": nel 2025, quasi una posizione su due (tra il 46% e il 48%) rischia di rimanere scoperta. Questo dato non indica solo una mancanza fisica di candidati, ma una carenza strutturale di profili tecnici e professionali adeguati alle sfide della transizione digitale ed ecologica, confermando l'urgenza di un nuovo coordinamento tra scuola, università e impresa.

Paese	Quota NEET 18-24 anni (%)	Giovani occupati e in formazione (%)	Tasso occupazione 1-3 anni post titolo (%)	Istruzione Adulti 25-29 anni (%)
Italia	16,1	2,7	69,6	13
Germania	10	31,8	90,5	21
Paesi Bassi	4,6	47	91,6	18
Media UE22	14,2	14,8	82,3	15,4

Fonte: Eurostat (2024). Average number of usual weekly hours of work in main job - annual averages. European Commission; OECD (2026). Employment Outlook 2025: Overcoming Fragmentation and Enhancing Productivity. Paris: OECD Publishing.

[23] CEDEFOP, 2023, *Work-based learning in Europe: practices and challenges in VET systems*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
[24] OECD,2023, *Skills Outlook 2023: Skills for a Resilient Green and Digital Transition*. Paris: OECD Publishing.
[25] Unioncamere-ANPAL, 2025, *Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2025-2029)*. Roma: Sistema Informativo Excelsior.

2.7 Sviluppo sostenibile: il ruolo dell'istruzione agraria

In questo rapporto abbiamo già evidenziato come in Italia, e in particolar modo nel Mezzogiorno, il futuro delle nuove generazioni sia messo a dura prova dal fenomeno dei NEET e dalla costante "fuga dei cervelli", che spinge molti giovani qualificati a emigrare verso il Nord o l'estero per la carenza di prospettive dignitose e gratificanti nel territorio d'origine.

All'origine di tali criticità risiedono spesso fragilità individuali, contesti familiari svantaggiati e, soprattutto, un sistema di orientamento ancora carente, che impedisce agli studenti di cogliere le reali opportunità di carriera o di specializzazione post-diploma. Per invertire questa rotta, è fondamentale riqualificare il lavoro: non più mera categoria economica, ma vera infrastruttura sociale capace di riequilibrare il patto generazionale e offrire spazi di partecipazione concreta.

In tale contesto, il potenziamento degli istituti tecnici agrari e la valorizzazione dei periti agrari (diplomati e laureati) costituiscono una leva strategica imprescindibile. A livello nazionale, la sinergia con i collegi professionali diventa la chiave per edificare un sistema integrato che connetta efficacemente l'istruzione al mercato occupazionale.

L'agricoltura contemporanea, evolutasi in un settore ad alto tasso tecnologico, esige oggi competenze tecniche, digitali e ambientali avanzate[26]. In questo scenario, i periti agrari ricoprono un ruolo cruciale: dalla gestione sostenibile delle risorse alla consulenza aziendale, fino alla pianificazione territoriale e all'implementazione di pratiche d'avanguardia. Tali professionisti possono dare un impulso decisivo all'occupazione giovanile, specialmente nelle aree interne, stimolando l'imprenditorialità e lo sviluppo locale.

Dinanzi alla scarsità delle risorse e alle sfide climatiche, la transizione verso modelli sostenibili non è solo un obbligo etico, ma un'opportunità concreta per generare lavoro qualificato. La *Green Economy*, infatti, funge da volano per settori quali le energie rinnovabili, l'economia circolare e la gestione del territorio, richiedendo profili sempre più specializzati.

Nello specifico, il comparto agricolo assume una rilevanza centrale nella transizione ecologica. L'introduzione di metodologie innovative, come l'agricoltura di precisione e il biologico, alimenta una domanda crescente di esperti qualificati[27]. I periti agrari si pongono dunque come attori protagonisti di questo cambiamento, capaci di coniugare produttività e sostenibilità, accelerando il passaggio dei giovani dalla formazione alle professioni del futuro.

---

[26] Ceccarelli, T. et al., 2022, *Leveraging automation and digitalization for precision agriculture: Evidence from the case studies*, FAO Agricultural Development Economics Technical Study No. 24.

[27] European Commission, 2020, *A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2020) 381 final, Brussels.

3. Selezione e sviluppo delle proposte ritenute più rilevanti

3.1 La riduzione dell'orario di lavoro come sfida strutturale

L'attuale mutamento della sensibilità generazionale verso una riduzione dell'orario di lavoro a parità di salario non rappresenta soltanto una rivendicazione contrattuale, ma una vera e propria sfida alla ridefinizione del modello di sviluppo nazionale.

Le proposte oggi in discussione mirano a trasformare il mercato del lavoro attraverso una riduzione strutturale dell'orario, ipotizzando modelli come la settimana corta di quattro giorni che non vengano imposti rigidamente dall'alto, ma affidati alla contrattazione collettiva tra imprese e sindacati per aderire alle diverse realtà aziendali e territoriali. Per incentivare l'adesione delle imprese, tale progetto richiede un solido sistema di sgravi contributivi, con una priorità rivolta alle mansioni gravose o usuranti.

Grazie alle innovazioni tecnologiche, emerge oggi l'opportunità concreta di delegare alle macchine le attività più alienanti, rispondendo contemporaneamente all'urgenza della crisi climatica attraverso modelli meno orientati al consumo frenetico e più focalizzati sulla qualità della vita. Affinché questa transizione non resti un'utopia, è fondamentale che le istituzioni e le parti sociali collaborino a una proposta normativa organica che offra tutele reali a ogni categoria, inclusi gli autonomi, promuovendo un futuro dove il tempo restituito alla persona diventi il vero motore del progresso. Questo cambiamento riflette un profondo mutamento culturale, in cui la discontinuità delle carriere attuali porta a una visione dell'esistenza dove il tempo dedicato alle relazioni, alla partecipazione sociale e al riposo assume un valore paritetico a quello lavorativo.

Parallelamente, si osserva una crescente tendenza a valutare con estrema attenzione la qualità delle opportunità professionali, fenomeno che si riflette in una maggiore mobilità lavorativa e nelle difficoltà di reclutamento nei settori dove la conciliazione con la vita privata risulta più critica. Tali dinamiche evidenziano la necessità di interventi strutturati, come un utilizzo più efficace del lavoro agile che, come evidenziato dalla Fondazione per la Sostenibilità Digitale[28] nel 2024, rappresenta una soluzione concreta solo se supportata da strumenti adeguati e da un *welfare* pubblico rafforzato, evitando che le responsabilità fa miliari si sovrappongano impropriamente all'attività professionale svolta da remoto. Problematica legata allo smartworking/lavoro agile è spesso quella dell'accordo individuale, troppo spesso a tempo determinato a fronte di un rapporto di lavoro subordinato indeterminato, elemento che può destabilizzare il rapporto di lavoro stesso nelle giovani generazioni, e che può portare all'interruzione del rapporto di lavoro stesso se mutato o non rinnovato. La problematica è duplice: per un lavoratore il lavoro agile può

[28] Fondazione per la Sostenibilità Digitale, 2024, *Osservatorio per la Sostenibilità Digitale: lo smart working per gli italiani*.

rappresentare l'unica modalità disponibile e sostenibile per lavorare in grandi città non accessibili a livello infrastrutturale o economico (si pensi a Roma o Milano, dove costi delle case, degli affitti e degli spostamenti privati o pubblici sono ingenti), ma al tempo stesso può essere uno strumento contro di lui se non rinnovato o ridotto al suo scadere, con tempi di preavviso troppo corti per permettere al lavoratore di trasferirsi o riorganizzarsi (un accordo individuale di un anno ha tempi di preavviso di 30 giorni soltanto) cosa che porta in molti casi alle dimissioni "forzate" del lavoratore o all'abbandono dell'attuale impiego per un posto di lavoro più praticabile o raggiungibile.[29]

3.2 Oltre l'emergenza: un piano nazionale per il diritto all'abitare e al futuro

La crisi abitativa attuale non è un fenomeno isolato, ma un limite strutturale che frena lo sviluppo economico e la mobilità sociale delle nuove generazioni. Per rispondere a questa sfida, è necessario superare la logica dell'emergenza e adottare un piano nazionale pluriennale di edilizia sociale a regia pubblica che metta a sistema risorse pubbliche e investimenti privati con sistemi di gestione mista per aumentare lo stock di abitazioni a costi sostenibili destinate prevalentemente all'affitto con canoni inferiori a quelli di mercato ed inferiori al canone concordato previsto dagli accordi di mercato, da attuare prevalentemente attraverso il recupero ed il riuso di immobili dismessi inutilizzati o con funzioni non più attuali. Parallelamente deve essere previsto un fondo pluriennale e strutturale per l'incremento dello stock di edilizia residenziale pubblica, anche attraverso il recupero degli alloggi attualmente non assegnabili. Bisogna prevedere adeguate forme di sostegno ai redditi attraverso il rifinanziamento del Fondo di sostegno all'affitto previsto dalla legge 431 del 1998 necessario per diminuire l'incidenza dei canoni sui redditi. L'obiettivo è trasformare la casa da semplice costo a leva di crescita, collegando il diritto all'abitare con le politiche del lavoro, della formazione e dello sviluppo territoriale. In quest'ottica, si sottopongono le seguenti direttrici d'intervento e azioni prioritarie:

Nome della proposta:	Descrizione:
Defiscalizzazione per locazioni under-35	Introduzione di ulteriori incentivi fiscali per i proprietari che affittano a canone concordato a giovani lavoratori anche per favorire la mobilità lavorativa territoriale.
Modelli "Housing-Led Working"	Sperimentazione di soluzioni abitative temporanee vincolate alla partecipazione a percorsi di formazione, *outreach* lavorativo o tirocini, in collaborazione con università ed enti del Terzo Settore.
Osservatorio Nazionale sull'Abitare	Istituzione di un centro di monitoraggio permanente per analizzare il nesso tra costi immobiliari (vendita e locazione) e tassi di occupazione giovanile, garantendo dati aggiornati per interventi mirati.

[29] Smart Working sotto processo. Il Tribunale di Ragusa chiarisce: senza intesa, niente lavoro agile, Limatoia Avvocati, link alla fonte: https://www.limatolavvocati.it/smart-working-sotto-processo-il-tribunale-di-ragusa-chiarisce-senza-intesa-niente-lavoro-agile/

Riattivazione del patrimonio pubblico	Recupero degli immobili statali e comunali inutilizzati tramite concessioni di lungo periodo e canoni agevolati percentualmente inferiori al canone territoriale di riferimento, trasformandoli in insediamenti abitativi o infrastrutture sociali per le politiche giovanili.
Programmi di nuova costruzione e recupero	Incremento dello stock abitativo attraverso la rigenerazione urbana e l'edilizia cooperativa, puntando su criteri di sostenibilità ambientale e inclusione sociale
Semplificazione normativa	Snellimento delle procedure burocratiche e riconoscimento delle cooperative e dei soggetti dell'economia sociale come attuatori primari delle politiche abitative.
Flessibilità contrattuale	Promozione di strumenti diversificati quali l'affitto con riscatto (rent-to-buy), il canone calmierato e i modelli cooperativi a proprietà indivisa, per adattarsi alle traiettorie di vita contemporanee per adattarsi alla traiettoria di vita contemporanea.
Abitare Collaborativo e Intergenerazionale	Sviluppo di progetti di co-housing che mettano in relazione giovani e anziani. Questo modello favorisce il mutuo aiuto la socialità, contrasta la solitudine migliorando la qualità della vita e riducendo i costi gestionali, rinnovando il concetto di mutualismo.
Integrazione Casa-Lavoro	Sviluppo di insediamenti abitativi in prossimità dei poli produttivi e riqualificazione del patrimonio dismesso nelle aree interne, per ridurre le disuguaglianze territoriali e favorire l'insediamento di nuove professionalità.
Accesso al credito e Finanza Agevolata	Potenziamento dei fondi di garanzia e creazione di strumenti finanziari dedicati alla rigenerazione urbana, capaci di attivare capitali privati per iniziative ad alto impatto sociale.
Partecipazione attiva	Coinvolgimento dei giovani non solo come beneficiari, ma come progettisti e gestori degli spazi comuni. La promozione di micro-progetti visibili di gestione condivisa e animazione culturale è fondamentale per generare senso di appartenenza e responsabilità civile.

Fonte: Elaborazioni del tavolo di lavoro

L'efficacia di questa strategia risiede nella sua capacità di essere integrata: solo un coordinamento efficace tra istituzioni, imprese e mondo cooperativo potrà garantire che il "tempo restituito alla persona" e la stabilità abitativa diventino i veri motori del progresso sociale ed economico del Paese.

3.3 Circolarità delle competenze: un modello integrato di Job Rotation e ricambio generazionale

La *job rotation* e la staffetta generazionale rappresentano leve strategiche che, pur operando su piani differenti, l'una sulla flessibilità organizzativa interna, l'altra sull'equilibrio demografico della forza lavoro, trovano un punto di convergenza fondamentale nel trasferimento della conoscenza.

Prendendo ispirazione dal modello tedesco di *Jobrotation*, dove la formazione continua è strettamente legata alla sostituzione temporanea o definitiva dei lavoratori, è possibile disegnare un sistema in cui l'ingresso del giovane non sia una semplice sostituzione, ma il motore di una riorganizzazione delle competenze.

In questo schema, la "staffetta" non è un passaggio di testimone statico, ma un processo dinamico: il lavoratore senior non si limita a uscire, ma assume un ruolo di mentoring

attivo, mentre il giovane ruota tra diversi reparti per acquisire una visione sistemica dell'azienda.

Nel comparto IT, questo connubio diventa vitale per garantire la continuità operativa e l'innovazione tecnologica. Ad esempio, il giovane lavoratore in ingresso viene inserito in un programma di *Job Rotation* che tocca tre aree: Sviluppo, Cybersecurity e Manutenzione Sistemi. Questo gli permette di comprendere come l'intero ecosistema aziendale sia interconnesso.

Parallelamente tramite una staffetta *mentor-mentee*, il lavoratore esperto (prossimo al pensionamento o alla riduzione d'orario) viene sollevato dalle mansioni operative più logoranti per dedicarsi esclusivamente alla supervisione del giovane. Mentre il giovane apporta competenze aggiornate sulle nuove tecnologie, il senior trasferisce la memoria storica e la logica dei sistemi complessi su cui si regge ancora il cuore del business.

In conclusione, la proposta mira a trasformare la staffetta generazionale da semplice strumento di gestione dell'uscita a strumento di politica attiva del lavoro, capace di rigenerare le competenze aziendali attraverso una rotazione interna guidata e consapevole. A tal fine è necessario prevedere clausole vincolanti che garantiscano la parità di trattamento economico e normativo tra chi esce e chi entra: nessun nuovo assunto potrà essere inquadrato a condizioni deteriori rispetto al lavoratore sostituito, e il ricorso all'apprendistato o ad altre forme contrattuali a basso costo non potrà essere utilizzato come leva per ridurre il costo del lavoro a scapito dei giovani.

3.4 Zero infortuni: strategie integrate tra prevenzione, sanzione e vigilanza territoriale

Per rispondere alle criticità attuali del mondo del lavoro, è fondamentale adottare una strategia che metta a sistema la certezza del diritto e l'innovazione organizzativa attraverso una visione propositiva e unitaria.

Una delle proposte centrali riguarda l'istituzione di una *Procura nazionale specializzata per i reati sulla salute e sicurezza,* un organo capace di assicurare uniformità d'azione giudiziaria su tutto il territorio e di accelerare drasticamente i tempi dei processi. Parallelamente, l'introduzione dell'omicidio sul lavoro nel codice penale come fattispecie autonoma servirebbe a rafforzare la responsabilità penale e a fungere da forte deterrente contro le violazioni più gravi delle norme antinfortunistiche.

Questa necessaria severità normativa deve però essere accompagnata da un potenziamento concreto dei controlli sul campo, incrementando il personale ispettivo e rafforzando i presidi territoriali come gli SPRESAL, dotandoli di strumenti e risorse adeguati per una vigilanza costante e mirata.

Anche il sistema degli appalti richiede un intervento strutturale che limiti i subappalti a cascata, estenda la responsabilità solidale e garantisca l'applicazione dei contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, escludendo rigorosamente dalle gare pubbliche chiunque sia responsabile di violazioni della sicurezza. In questo senso, la patente a crediti deve evolvere in uno strumento trasparente e rigoroso, gestito con il coinvolgimento diretto delle parti sociali per assicurarne l'efficacia reale, e tramite il potenziamento del ruolo della figura del Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, primo strumento di sicurezza e monitoraggio in tutti i luoghi di lavoro.

Al centro di questa trasformazione deve esserci una formazione di qualità, intesa come un percorso continuo e verificabile che coinvolga attivamente i giovani lavoratori e utilizzi gli strumenti digitali per garantirne la tracciabilità senza mai sostituire l'addestramento pratico. Tale attenzione va estesa con urgenza ai percorsi di PCTO, attraverso piani nazionali per trasporti sicuri e protocolli territoriali che riducano ogni rischio legato agli spostamenti degli studenti.

Infine, la transizione verso l'Intelligenza Artificiale non deve essere subita passivamente, ma governata con regole chiare che garantiscano la supervisione umana e la piena partecipazione dei lavoratori. L'integrazione delle nuove tecnologie nella valutazione dei rischi deve essere trasparente e correggibile, supportando specialmente le piccole e medie imprese affinché l'innovazione digitale diventi un supporto alla salute e non una fonte di nuove opacità organizzative. Bisogna anche garantire che i lavoratori e le lavoratrici conoscano l'uso dei dati raccolti da parte delle imprese.

Schema riepilogativa sulle proposte in materia di sicurezza del lavoro

Area di Intervento	Misura Proposta	Obiettivo Pratico
Giustizia	Procura Nazionale dedicata e reato di "Omicidio sul lavoro"	Velocizzare i processi e aumentare la deterrenza penale.
Vigilanza	Potenziamento organico INL e SPRESAL	Aumentare la frequenza e la qualità dei controlli sul territorio.
Appalti	Limite ai subappalti e responsabilità solidale	Evitare la frammentazione della sicurezza lungo la filiera produttiva.
Qualificazione	Rafforzamento Patente a crediti e White List	Premiare le aziende virtuose ed escludere chi viola le norme dalle gare pubbliche.
Formazione	Percorsi continui tracciabili digitalmente	Passare da un obbligo "di carta" a un addestramento reale e verificabile.
Scuola (PCTO)	Protocolli trasporti e ispezioni mirate	Garantire agli studenti la stessa tutela (o superiore) dei lavoratori dipendenti.
Tecnologia (IA)	Governance dell'algoritmo e supervisione umana	Impedire che l'automazione occulti i rischi o deresponsabilizzi l'impresa.
PMI	Supporto tecnico alla transizione digitale	Evitare che le piccole imprese restino indietro sul fronte delle tutele tecnologiche.

3.5 Restare è l'innovazione: "Torno Giù" e la nuova geografia del talento

Garantire alle nuove generazioni la possibilità di costruire percorsi professionali stabili in Italia, e in particolare nelle aree interne e nel Mezzogiorno, emerge come una priorità strategica nazionale. Invertire il declino richiede la creazione di "ecosistemi" favorevoli dove il lavoro qualificato, dignitosamente retribuito e integrato con la qualità della vita, diventi il motore per trattenere le competenze e attrarre nuove energie.

Da questa visione nasce la proposta del programma integrato "*Torno Giù*", una strategia finalizzata a sostenere la permanenza e il rientro dei giovani nei territori caratterizzati da fragilità demografica. Ispirandosi alle migliori pratiche europee, il programma non si limita a incentivare il ritorno, ma valorizza chi ha scelto di restare, evitando disparità di trattamento e rafforzando le opportunità per l'intera generazione.

L'iniziativa si articola su diversi pilastri fondamentali, quali:

Proposta:	Descrizione proposta:
Patto Occupazione Giovani Territori	Un sistema di incentivi contributivi pluriennali per le imprese che assumono under-35 con contratti stabili nelle aree periferiche. Il piano prevede premialità specifiche per l'inserimento di profili specialistici e per l'apertura di sedi operative in territori svantaggiati, favorendo la digitalizzazione e l'innovazione locale.
Voucher Radicamento	Uno strumento multidimensionale per l'autonomia abitativa che include contributi per l'affitto, fondi di garanzia per i mutui e programmi di recupero del patrimonio immobiliare inutilizzato nei piccoli comuni, trasformando le case vuote in opportunità di vita per giovani lavoratori.
Laboratori Territoriali Permanenti	Hub di connessione tra università e sistema produttivo per orientare la formazione verso i bisogni reali delle imprese locali, promuovendo percorsi di accompagnamento all'imprenditorialità e alla creazione di startup giovanili.
Osservatorio Territoriale Giovani, Lavoro e Demografia	Una rete di monitoraggio costituita da atenei, enti locali e terzo settore con il compito di analizzare i fabbisogni occupazionali e valutare l'impatto reale delle politiche attivate, garantendo una programmazione basata sui dati.

Il programma integra la dimensione economica con quella relazionale attraverso il format *L'Agorà di chi ritorna*, uno spazio di confronto che trasforma il racconto dei territori da luoghi di abbandono a spazi di opportunità, mettendo in rete le storie di chi è partito, di chi è tornato e di chi ha scelto di restare.

A livello attuativo, per assicurarne l'efficacia, si propone una fase pilota triennale nelle aree interne più fragili, integrando fondi europei e politiche attive del lavoro. L'attuazione prevede una sperimentazione triennale nelle aree interne, finanziata da fondi strutturali europei e politiche attive, con lo scopo di validare un modello di crescita occupazionale replicabile su scala nazionale.

3.6 Sinergie per il futuro: verso un modello integrato di apprendimento permanente

Le proposte presentate mirano a superare la frammentazione del sistema formativo italiano, orientandosi verso un modello di apprendimento continuo. Il baricentro della strategia è la Riforma 4+2, modello che richiama elementi sussistenti in alcuni scenari europei sotto il profilo dell'efficacia riguardante i dati occupazionali. Si considera doveroso però rammentare la necessità di accompagnarne l'attuazione con garanzie solide: contrastare l'impoverimento dell'offerta formativa, già in atto, preservare la qualità e la completezza della formazione generale nonostante la riduzione della durata del percorso scolastico, evitare che il rafforzamento della filiera tecnico-professionale si traduca in una forma implicita di early-tracking (con il conseguente rischio di segregazione occupazionale) o in una differenziazione gerarchica tra percorsi liceali e tecnico-professionali e dunque garantire pari dignità, risorse e opportunità di prosecuzione degli studi tra i diversi indirizzi, assicurare tutele contrattuali e retribuzioni adeguate nei percorsi di apprendistato e mantenere piena autonomia dell'istruzione pubblica. L'obiettivo comune a tutti gli interventi (dal potenziamento del tirocinio universitario alla creazione di una piattaforma unica di orientamento) è la riduzione dello *skills mismatch* e la garanzia di pari opportunità, trasformando il rapporto tra studio e professione da fasi sequenziali a un dialogo fluido e costante, supportato da finanziamenti strutturali e strumenti digitali, senza compromettere la funzione dell'istruzione e il diritto allo studio.

Titolo Proposta	Descrizione e dettaglio operativo:
Organi stabili di raccordo universitario	L'integrazione strutturale tra i sistemi formativi e il mondo del lavoro deve configurarsi come una funzione ordinaria del sistema, essenziale per il costante aggiornamento dei profili e la riduzione del cosiddetto *skills mismatch*. In questa prospettiva, la sperimentazione della riforma 4+2 rappresenta una possibilità per l'istruzione tecnica e professionale, mutuando dai modelli europei più avanzati gli strumenti per transizioni occupazionali efficaci. Tale raccordo trova espressione operativa nella *Rete nazionale delle scuole professionali*, incaricata di allineare gli indirizzi di studio alle evoluzioni del mondo del lavoro; in tal senso, si rammenta la necessità di continuare a garantire, al contempo, una formazione critica e libera dalle dinamiche o interessi puramente di mercato. In ambito accademico si punta a trasformare i comitati di indirizzo in presidi permanenti di confronto tra università, parti sociali e *stakeholder*. L'obiettivo è istituire, per ogni corso di studio, un organo consultivo stabile che monitori periodicamente la coerenza tra l'offerta formativa e i profili professionali richiesti dal mercato, non limitandosi al coinvolgimento alle sole fasi burocratiche di accreditamento.
Il tirocinio curricolare universitario	Un presidio da rafforzare è rappresentato dai tirocini curricolari in ambito universitario, spesso limitato da procedure complesse e da una collocazione temporale rigida nel percorso formativo. Appare quindi opportuno promuovere, attraverso indirizzi nazionali, la costruzione di percorsi di studio che supportino modelli di tirocinio più flessibili e prolungati e che ne incoraggino la fruizione, che consentano esperienze distribuite nel tempo e una relazione più continuativa con il contesto professionale, così da accrescerne il valore formativo. È inoltre fondamentale introdurre un rimborso spese per i tirocini, anche se curriculari. Si tratta di una questione di pari opportunità: l'obiettivo è garantire che queste

	esperienze siano accessibili a tutti, evitando che chi ha meno risorse economiche venga penalizzato dall'assenza di retribuzione.
Studenti universitari lavoratori	Nel confronto europeo, la compresenza tra studio universitario e attività lavorativa appare più ordinaria di quanto avvenga nel contesto italiano. Anche per questa ragione, appare opportuno rafforzare le misure di sostegno alla condizione di studente-lavoratore: risulterebbe opportuno riconoscere in modo esplicito, anche sul piano regolatorio, il diritto a fruire di forme di didattica *blended* e di strumenti digitali, così da rendere maggiormente compatibili frequenza, studio e attività lavorativa. In parallelo, potrebbero essere previsti incentivi per le imprese che accolgono studenti universitari in percorsi di lavoro coerenti con il percorso di studi.
Piattaforma Nazionale Unica per l'Orientamento	L'orientamento dovrebbe essere rafforzato, in quanto anche strumento di prevenzione rispetto al rischio di dispersione, disaffezione formativa e successiva condizione di NEET. In Italia esistono già diversi strumenti pubblici di orientamento e informazione, riconducibili a soggetti istituzionali differenti: tali strumenti risultano tuttavia separati per ambito e finalità e, in molti casi, non offrono veri percorsi guidati di orientamento (quali questionari di autovalutazione, bilanci di competenze o strumenti personalizzati di esplorazione dei profili formativi e professionali). In questa prospettiva, potrebbe essere istituita una piattaforma nazionale unica per l'orientamento, concepita come infrastruttura a supporto degli enti formativi, capace di ridurre le asimmetrie informative tra studenti, famiglie e territori. La piattaforma dovrebbe rendere disponibili, in forma accessibile e comparabile, informazioni aggiornate sui percorsi formativi, sugli sbocchi occupazionali, sulle competenze richieste e sulla formazione continua. Per gli studenti e i giovani adulti in condizioni di maggiore fragilità, potrebbe inoltre operare come accesso a percorsi personalizzati di presa in carico, mentoring e accompagnamento all'inserimento formativo o lavorativo.
Rafforzamento strutturale dei finanziamenti	Sussiste una chiara correlazione positiva tra l'entità degli investimenti nell'istruzione e la partecipazione ai percorsi formativi[30]. Risorse insufficienti, infatti, rischiano di subordinare l'accesso e la permanenza negli studi alle condizioni economiche dei singoli, minando il principio di uguaglianza. È pertanto indispensabile un potenziamento strutturale dei finanziamenti per il diritto allo studio e una revisione complessiva dell'adeguatezza dei fondi destinati al sistema scolastico e universitario, a partire dal Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO).

3.7 Green New Deal territoriale: gestione attiva, innovazione 4.0 e diritto allo studio

Le proposte qui presentate delineano un modello di sviluppo integrato per le aree interne e il sistema scolastico, fondato sul legame indissolubile tra investimento pubblico e partecipazione giovanile. Il cuore della strategia risiede nella trasformazione della manutenzione territoriale da "onere emergenziale" a "asset produttivo", capace di generare occupazione stabile per gli Under 35. Attraverso la riforma dei criteri di finanziamento, la risoluzione dei vincoli burocratici (frammentazione catastale) e l'adozione di tecnologie 4.0, l'obiettivo è garantire il diritto allo studio e il diritto al lavoro, trasformando le giovani professionalità nei custodi attivi di un ecosistema salubre, connesso e resiliente.

[30] In un recente rapporto dell'OCSE, si evidenzia come i paesi che investono una percentuale maggiore del PIL nell'istruzione e nel sostegno diretto agli studenti (borse di studio, servizi) ottengano tassi di laurea e di partecipazione più elevati, riducendo le barriere all'ingresso per le fasce meno abbienti. Si veda: OECD, 2023, *Education at a Glance 2023: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris.

Titolo della Proposta	Spiegazione Dettagliata:
Pacchetti Manutentivi Pluriennali	Definizione di una cornice normativa per l'affidamento diretto o negoziato di pacchetti di manutenzione di almeno 5 anni a imprese giovanili. Include monitoraggio predittivo di opere idrauliche, viabilità e verde per trasformare la manutenzione da costo a investimento.
Tecnologie 4.0 per il Territorio	Misure specifiche per under 35 per l'acquisto di droni (monitoraggio termico/idrico), sensoristica IoT per frane e software GIS. Obiettivo: modernizzare la gestione del suolo e prevenire i danni da 'bombe d'acqua'.
Servizi Ecosistemici e Carbon Farming	Incentivare tramite il PSR la fornitura di servizi ecosistemici: miglioramento aria, biodiversità, corridoi ecologici e carbon farming per aumentare la sostanza organica e la capacità di stoccaggio idrico dei terreni.
Diritto allo Studio e Indennità Tirocini	Prevedere forme di retribuzione obbligatoria per i tirocini, anche curriculari, per garantire pari opportunità ed evitare che l'accesso alla formazione sia precluso a chi non ha mezzi economici propri.
Adeguamento FFO e Risorse Istruzione	Potenziamento strutturale del finanziamento al diritto allo studio e revisione dell'adeguatezza del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) per le università e del budget complessivo del sistema scolastico.
Infrastrutture Digitali e Connettività	Garantire la connessione nelle aree interne tramite fibra e 5G o tecnologie alternative (FWA, satelliti LEO, reti Mesh). La connettività è precondizione essenziale per contrastare lo spopolamento delle vallate.
Riforma della Frammentazione Catastale	Riforma normativa per consentire l'esproprio e la ricomposizione fondiaria di micro-particelle abbandonate. I lotti ricomposti vengono assegnati a giovani imprese per progetti agricoli o forestali sostenibili.
Viabilità Rurale e Prevenzione Incendi	Ripristino della viabilità forestale e dei sentieri per garantire l'accesso ai mezzi di soccorso e alle autobotti in caso di incendi boschivi, riducendo al contempo il rischio idrogeologico a fondovalle.
Evoluzione Strategica dei G.A.L.	Riorientamento dei fondi GAL verso la cooperazione interaziendale per la gestione attiva del territorio (pascolo controllato, pulizia boschi) invece della sola valorizzazione turistica ricettiva.
Semplificazione e Governance dei Bandi	Coinvolgimento degli Ordini Professionali tecnici nella redazione dei bandi, snellimento dei tempi burocratici e uso di canali digitali/social per una comunicazione trasparente e accessibile ai giovani.

RIQUADRO 4. DOVE TROVARE I SOLDI PER LE PROPOSTE…

Per rendere efficaci le misure proposte, è indispensabile una strategia che integri risorse, continuità operativa e supporto costante ai giovani e ai territori. La criticità attuale non risiede nella carenza di fondi — data la rilevanza del Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+) per l'inclusione e l'occupazione, e del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) per l'innovazione e le infrastrutture — ma nelle modalità di erogazione.

È necessario superare la frammentazione dei bandi episodici a favore di programmazioni pluriennali che garantiscano stabilità e prevedibilità. Parallelamente, occorre implementare sistemi strutturati di accompagnamento e monitoraggio : l'accesso ai finanziamenti richiede competenze tecniche che vanno supportate tramite orientamento e formazione pratica. Solo trasformando i bandi da ostacoli burocratici in leve accessibili, e puntando su una formazione orientata all'azione, sarà possibile generare opportunità reali e durature per le nuove generazioni.

Criticità Attuale	Soluzione Proposta	Impatto Atteso
Frammentazione: Bandi episodici e isolati.	Programmazione: Finestre di accesso stabili e pluriennali.	Maggiore capacità di programmazione per i giovani.
Complessità: Difficoltà tecniche nell'accesso ai fondi.	Accompagnamento: Orientamento e formazione alla progettazione.	Abbattimento delle barriere all'ingresso.
Isolamento: Valutazione solo finale/burocratica.	Monitoraggio attivo: Affiancamento costante durante i progetti.	Riduzione degli errori e aumento del tasso di successo.

Conclusioni

Il presente lavoro si configura come una proposta organica e multidimensionale, finalizzata a rispondere alle criticità strutturali che caratterizzano il mercato del lavoro e il sistema formativo italiano. L'impostazione della ricerca adotta una visione sistemica che muove dall'analisi dei divari statistici, come l'elevata quota di NEET e lo skills mismatch superiore alla media europea, per approdare a soluzioni che intrecciano diritto, tecnologia e organizzazione territoriale. Il filo conduttore risiede nella necessità di trasformare le fragilità attuali in leve di sviluppo attraverso una governance più vicina ai bisogni reali del tessuto produttivo e delle nuove generazioni senza intaccare i diritti e le tutele dei lavoratori. Dall'indagine emerge un quadro di frammentazione che penalizza la competitività del Paese, segnato da una transizione scuola-lavoro ancora troppo rigida e da un esodo costante dalle aree interne causato dalla mancanza di opportunità e barriere infrastrutturali. A ciò si aggiungono le sfide legate alla sicurezza sul lavoro e a una gestione dell'Intelligenza Artificiale che richiede supervisione umana e regole chiare. Per invertire questa tendenza, il rapporto delinea un nuovo paradigma basato sulla rigenerazione delle competenze e dei luoghi. Le soluzioni proposte mirano a rendere la formazione un processo fluido e continuo tramite la "Riforma 4+2" e il potenziamento dei tirocini curricolari, garantendo al contempo pari opportunità attraverso rimborsi spese obbligatori e un sostegno strutturale al diritto allo studio. Parallelamente, programmi come "*Torno Giù*" puntano a creare ecosistemi favorevoli nelle aree fragili, trasformando la manutenzione del territorio e la sostenibilità digitale in asset produttivi gestiti da imprese giovanili. Questo approccio è supportato da riforme normative sulla frammentazione catastale e da un uso strategico delle tecnologie 4.0 per il monitoraggio ambientale.In conclusione, la visione qui esposta propone di passare da una gestione emergenziale a una politica attiva della cura che metta al centro la persona e il territorio. Solo attraverso un patto sociale che garantisca stabilità abitativa, sicurezza sul lavoro e innovazione formativa sarà possibile trattenere i talenti e attrarre nuove energie. L'Italia è chiamata a trasformare il proprio capitale umano nel custode attivo di un Paese più connesso, tutelato e inclusivo, dove il lavoro torni a essere il motore del progresso sociale ed economico.

Tavolo 2.

Partecipazione ai processi democratici e cittadinanza attiva

Premessa

Il contesto macro-sociale, l'inverno demografico e la scissione del contratto sociale

L'Italia attraversa una congiuntura storica definibile come "asimmetria democratica"[31]. Se la democrazia, nella sua accezione classica, si basa sul principio di rappresentanza delle istanze sociali, il dato demografico attuale sta scardinando questo equilibrio alla base. Secondo le rilevazioni dell'ISTAT (2024-2025), l'Italia presenta l'età mediana più alta d'Europa, con un indice di vecchiaia che ha raggiunto 208 anziani ogni 100 under 15 a fine 2024 [32]. Questa configurazione produce un effetto distorsivo sui cicli decisionali che la letteratura politologica definisce come "presentismo politico"[33], ossia la tendenza della politica a concentrarsi solo sul breve periodo, ignorando gli effetti sulle generazioni future. I principali problemi di tale distorsione sono rappresentati dal fatto che le istituzioni prendono decisioni orientate al consenso immediato, non alla sostenibilità futura e ciò porta a scaricare costi e problemi sulle generazioni future, che non hanno voce.

In un Paese in cui il baricentro demografico tende in modo significativo verso la popolazione più anziana, il sistema elettorale riflette inevitabilmente il peso generazionale; pertanto, il rischio concreto è che i decisori politici siano strutturalmente indotti a privilegiare riforme con benefici immediati e più diretti alla fascia di popolazione predominante: progettualità a breve termine, tutele previdenziali e la protezione dello status quo. In questo scenario, risulta essenziale che la classe politica integri le esigenze della popolazione più anziana con una progettualità a lungo termine che veda protagoniste anche le giovani generazioni, affinché il differente bilanciamento politico non risulti in uno sbilanciato peso politico. Il rischio di pesare sulle spalle delle giovani generazioni segue una duplice direttrice: da una parte politiche specifiche per le generazioni più giovani, a supporto dell'istruzione, del lavoro, del welfare giovanile, dell'housing ecc; dall'altra parte, un'attenzione alla giustizia intergenerazionale e alle conseguenze in termini sociali, ambientali e economici rispetto alle decisioni e alle politiche adottate.

La partecipazione giovanile, dunque, non è più solo una questione di "inclusione", ma rappresenta una necessità di sopravvivenza per la tenuta stessa del patto sociale del

---

[31] Fondazione Bruno Visentini, "Il divario generazionale. Tra conflitti e solidarietà", a cura di Fabio Marchetti e Luciano Monti Dialoghi, 2017. Il testo definisce l'asimmetria come la rottura del principio di equità negli oneri e nei benefici tra coorti generazionali.

[32] ISTAT, *Rapporto Annuale 2024. La situazione del Paese*, Roma, 2024.

[33] https://www.futurimagazine.it/dossier/contro-il-presentismo-una-commissione-parlamentare-sul-futuro-per-una-politica-transgenerazionale-e-di-lungo-termine/

contratto tra generazioni e del persistente divario generazionale[34]. Senza correttivi istituzionali profondi, il sistema politico finisce per agire come un "curatore fallimentare" che consuma il capitale del domani per pagare gli interessi del dopodomani. Il debito democratico verso i giovani, dunque, non si misura solo in termini di deficit pubblico, ma nella perdita reale di potere d'acquisto della loro voce politica all'interno delle stanze del potere.

La tripartizione della "Politica" e il perimetro di indagine

Al fine di decodificare compiutamente le attuali dinamiche di partecipazione, appare metodologicamente utile superare l'ambiguità semantica dell'unico termine italiano "Politica", mutuando la tripartizione analitica consolidata nelle scienze politiche anglosassoni[35].Il presente contributo non si occuperà della *Politics* (la competizione elettorale o di partito), bensì si concentrerà sulla Politica intesa nella sua accezione etimologica originaria di *Polis*: ovvero l'interesse, la cura e l'amministrazione del bene comune e dello spazio pubblico, operando all'intersezione tra *Policy* e *Polity*.

Associazioni

Nell'ambito del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro e del progetto "Patto Generazionale", il Tavolo "Partecipazione ai processi democratici e cittadinanza attiva" ha visto la partecipazione di diverse realtà associative impegnate nella promozione della cittadinanza attiva, della rappresentanza giovanile e dell'innovazione sociale; proposte orientate al rafforzamento della partecipazione giovanile, della cultura democratica e dell'inclusione delle nuove generazioni nei processi decisionali pubblici.

Alla stesura delle seguenti proposte hanno contribuito: Moby Dick, rappresentata da Francesco Barbarito (coordinatore del tavolo); per ASviS, Katia Longo e Silvia Moriconi; per CISL, Nicoletta Merlo; per CONFAGRICOLTURA Giovanni Gioia; per FORUM DEI GIOVANI DI NAPOLI Antonio Baratto; per LIBER TRENTO Ivan Piraneo; per SELIA ODV Mariarosaria Ruotolo; per TAGLIO GENERAZIONALE APS Lorenzo Ianni; per Fondazione VALENTIA Anthony Lo Bianco; per 20e30 A.P.S. Mattia Angeleri.

---

[34] Fondazione RiES, *VII Rapporto sul divario generazionale. Nuove generazioni, vecchi squilibri. Rompere l'inerzia*, a cura di Luciano Monti, Luiss University Press 2026. https://www.fondazioneries.it/primo-piano/il-divario-generazionale-nuove-generazioni-vecchi-squilibri-rompere-linerzia-vii-rapporto-2025/

[35] *Politics* (La sfera del potere e delle istituzioni): Riguarda l'architettura del potere, la conquista del consenso, le dinamiche elettorali e le alleanze. Riprendendo l'impostazione di Lasswell e Kaplan, è la capacità di influire sulle decisioni degli individui. Nel dibattito pubblico italiano coincide spesso con la "politica dei palazzi" o l'agonismo partitico.

Policy (Le politiche pubbliche): È la dimensione pragmatica e di scopo. Riguarda le azioni concrete, i programmi e i provvedimenti tecnici volti a risolvere specifici problemi della comunità, i cui effetti ricadono sulla vita quotidiana dei cittadini.

Polity (La comunità politica): Riguarda l'identità, il senso di appartenenza, i valori costituzionali e le regole del gioco condivise. Definisce i confini della comunità organizzata, confini che non costituiscono un dato immutabile e naturale, ma risultano al contrario intrinsecamente mutevoli e artificiali, resi visibili da apparati simbolici, normativi o fisici.

1. Inquadramento del tema

1.1 Definizione e perimetro della "partecipazione"

Il presente documento inquadra la "partecipazione ai processi democratici" superando la concezione del mero esercizio formale del diritto di voto. La cittadinanza attiva viene intesa come l'esercizio quotidiano della responsabilità civile, la cura condivisa dei beni comuni e la partecipazione diretta delle nuove generazioni alla costruzione del benessere collettivo. In una fase storica in cui il futuro prossimo appare sempre più incerto, si ritiene imprescindibile che i soggetti destinati ad abitare tale futuro assumano un ruolo da protagonisti nel presente per determinarne le direttrici.

Il pericolo principale oggi per le Istituzioni è incorrere nel cosiddetto "bias di visibilità": limitare l'interlocuzione esclusivamente ai soggetti dotati di una forma giuridica codificata, di uno statuto depositato o di una "partita IVA sociale". Ignorare questa vasta platea di singoli o gruppi informali significherebbe recidere il contatto con la componente più dinamica e reattiva della "Generazione Z". La sfida istituzionale odierna risiede, pertanto, nella capacità di progettare e implementare "interfacce porose", capaci di accogliere non solo le reti strutturate, ma anche le istanze che emergono dal tessuto sociale in modo disintermediato e spontaneo.

La prassi istituzionale tende a privilegiare l'interlocuzione con le grandi sigle di rappresentanza e le organizzazioni sindacali o datoriali maggiormente strutturate. Pur riconoscendo l'imprescindibile funzione storica e democratica svolta da tali corpi intermedi, ai fini specifici della partecipazione giovanile nei processi democratici si rileva come tale impostazione risulti odiernamente insufficiente per mappare la complessità del reale. L'attuale tessuto sociale, in particolare quello giovanile, è caratterizzato da una frammentazione e da una pluralità di sensibilità che difficilmente possono essere ricondotte a sintesi esaustive da parte di un'unica macro-organizzazione, per quanto storicamente radicata. Il territorio nazionale è innervato da migliaia di micro-realtà: piccole Associazioni di Promozione Sociale (APS), enti sportivi dilettantistici, collettivi e gruppi informali sorti dal basso con il primario obiettivo di rivendicare spazi di agibilità e dialogo. Nonostante le croniche carenze di risorse e i gravami burocratici, tali presidi territoriali detengono la percezione più autentica del "polso" della società e si configurano come una straordinaria ricchezza di attivismo spontaneo.

La sfida centrale per il decisore pubblico assume caratteri organizzativi: come far giungere la voce delle Istituzioni a queste realtà molecolari, evitando che i processi partecipativi si esauriscano nella convocazione dei consueti interlocutori? Parallelamente, come convogliare le istanze di migliaia di micro-associazioni senza trasformare la concertazione in un'ingestibile frammentazione? Affidare esclusivamente alle grandi organizzazioni il compito di sintetizzare le istanze delle realtà più piccole rischierebbe di disperdere le voci laterali, le istanze minoritarie e le sfumature specificamente giovanili che i canali istituzionali tradizionali non sempre

riescono ad intercettare nella loro pienezza. Ciò non diminuisce il ruolo dei corpi intermedi strutturati, che rimangono interlocutori fondamentali, ma suggerisce la necessità di affiancare loro strumenti complementari di ascolto diretto.

L'obiettivo deve quindi essere quello di superare la narrazione che descrive i giovani come disinteressati alla dimensione pubblica, mettendo invece in evidenza le criticità e l'inadeguatezza degli strumenti tradizionali di rappresentanza. I linguaggi, le modalità e le tempistiche della politica classica risultano spesso incapaci di intercettare le nuove forme di attivismo e partecipazione giovanile. Al contrario, le nuove generazioni dimostrano una forte sensibilità verso le grandi sfide globali e una crescente propensione all'impegno civico, sociale e ambientale[36]. Diventa quindi necessario valorizzare il potenziale dei giovani attraverso la costruzione di un'infrastruttura della partecipazione più moderna, inclusiva e accessibile, capace di riconoscere e accompagnare le nuove forme di cittadinanza attiva.

1.2 La governance multilivello della partecipazione giovanile

a) La dimensione globale: l'evoluzione delle Politiche giovanili nella strategia delle Nazioni Unite

A livello globale nel 2023 il Segretario Generale dell'ONU Antònio Guterres ha raccomandato nel Policy brief "Meaningful Youth Engagement in Policy and Decision-making Processes" che, per garantire il "coinvolgimento significativo dei giovani", occorre: espandere e rafforzare la partecipazione dei giovani al processo decisionale a tutti i livelli; rendere il coinvolgimento significativo dei giovani un requisito in tutti i processi decisionali delle Nazioni Unite; sostenere la creazione di un municipio permanente della gioventù dell'ONU e di un programma integrato del sistema delle Nazioni Unite per facilitare una maggiore diversità, rappresentatività e preparazione nella partecipazione dei giovani.[37]

Le Nazioni Unite nell'ultimo decennio hanno operato una vera e propria rivoluzione dottrinale attraverso lo United Nations Youth Office[38]. Questo organismo non agisce più come un semplice ufficio di coordinamento, ma come il motore di un nuovo diritto internazionale della gioventù, volto a scardinare la visione paternalistica che ha storicamente relegato le nuove generazioni a soggetti passivi di protezione sociale.

Il cuore pulsante di questa evoluzione è rappresentato dalla strategia globale "Youth 2030: The UN Youth Strategy[39]", un documento che ha segnato il superamento

[36] Vedi per approfondimenti i policy brief ASviS " la partecipazione demoratica giovanile: https://asvis.it/notizie-sull-alleanza/19-20152/policy-brief-asvis-analisi-e-proposte-per-la-partecipazione-democratica-giovanile ;
e l'indagine ForumDD su preoccupazioni, consapevolezze e impegno della fascia 17-19 anni in Italia https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/pubblicata-lindagine-preoccupazioni-consapevolezze-e-impegno-delle-nuove-generazioni-uno-squarcio-sulla-fascia-17-19-anni-in-italia/

[37] https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-youth-engagement-en.pdf

[38] https://www.un.org/youthaffairs/en/about-us

[39] https://www.un.org/youthaffairs/en/youth2030/about

definitivo delle politiche di "tutela" in favore di politiche di "protagonismo"; in particolare la fase 2 introduce il concetto di engagement strutturale come parametro di valutazione della qualità democratica degli Stati membri[40]. La partecipazione dei giovani è innalzata a diritto umano fondamentale e inalienabile, la cui violazione o mancata attuazione configura una forma di esclusione democratica.

Per anni, il sistema internazionale ha tollerato modelli di consultazione in cui i giovani venivano chiamati a esprimere pareri non vincolanti su decisioni già prese. La fase due di Youth 2030 ribalta questa logica, stabilendo che l'Engagement deve generare accountability[41]: le istituzioni nazionali hanno l'obbligo giuridico di dimostrare in che modo il contributo giovanile abbia effettivamente modificato o integrato la decisione finale. Si passa da una "democrazia dell'ascolto" a una "democrazia della co-decisione".

Altro concetto fondamentale per le Nazioni Unite è l'empowerment, che si articola in tre pilastri tecnici: l'accesso alle informazioni, la capacità di influenzare i processi e, soprattutto, il cosiddetto *capacity building*. L'ONU chiarisce che non può esserci partecipazione reale senza una corrispondente fornitura di strumenti tecnici, giuridici ed economici. Tale evoluzione risponde direttamente all'esigenza ONU di superare il cosiddetto "bias di visibilità".

In tale ottica, e come si dirà meglio nel prosieguo del lavoro, l'organo che possa recepire maggiormente tali concetti nel sistema italiano, potrebbe essere un potenziato Consiglio Nazionale Giovani (CNG)[42], che evolva da organo puramente consultivo a ente di rilevanza strategica per l'attuazione del mandato internazionale di Youth Empowerment.

b) Lo spazio europeo: dal Libro Bianco alla democrazia di prossimità

Se il livello internazionale definisce i valori e gli orizzonti, il quadro normativo europeo fornisce i protocolli operativi necessari per rendere concreti tali diritti nel contesto continentale. La base di questa architettura risiede nel Libro Bianco sulla Gioventù[43] della Commissione Europea, un documento che ha introdotto il principio del Mainstreaming della gioventù. Secondo tale orientamento, la politica giovanile non deve essere più percepita come un settore isolato a sé stante, ma come una dimensione trasversale che deve obbligatoriamente informare ogni ambito della legislazione pubblica. In altri termini, il Mainstreaming impone che ogni decisione in materia di ambiente, infrastrutture, fisco o urbanistica debba essere sottoposta a uno scrutinio preventivo circa il suo impatto sulle generazioni future.

---

[41] Inteso come obbligo per un soggetto di rendere conto delle proprie decisioni e di essere responsabile per i risultati conseguiti.
[42] https://consiglionazionalegiovani.it/il-consiglio/
[43] COM (2001) 681, LIBRO BIANCO DELLA COMMISSIONE EUROPEA UN NUOVO IMPULSO PER LA GIOVENTÙ EUROPEA Bruxelles, 21.11.2001 https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/white-paper-on-youth.html

Questo obbligo di valutazione trova la sua naturale declinazione territoriale nella Carta Europea della Partecipazione dei Giovani alla Vita Locale e Regionale[44], promossa dal Congresso dei Poteri Locali del Consiglio d'Europa. La Carta stabilisce un principio cardine della democrazia europea: la sussidiarietà attiva. Essa chiarisce che il diritto di cittadinanza non si esercita nel vuoto delle istituzioni centrali, ma si realizza primariamente nel contesto di vita immediato del giovane. Di conseguenza, le autorità locali hanno l'obbligo giuridico di fornire non solo spazi di ascolto simbolico, ma risorse finanziarie, sedi fisiche e, soprattutto, poteri decisionali diretti. La norma europea è netta nel definire che la partecipazione locale è il pre-requisito per la stabilità democratica degli Stati.

È proprio l'intreccio tra l'obbligo di Mainstreaming e il principio di sussidiarietà a giustificare tecnicamente l'inserimento dell'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani)[45] come attore cardine della presente proposta. Se la norma europea impone di valutare l'impatto delle politiche pubbliche sui giovani, tale valutazione deve avvenire nel punto di massimo contatto tra cittadino e Stato: il Comune[46]. L'adozione di linee guidadi Youth Check (o Valutazione di Impatto Generazionale - VIG) a livello comunale non è dunque da intendersi come una facoltà discrezionale delle amministrazioni, ma come l'attuazione tecnica dei principi della Carta Europea. Attraverso il coordinamento dell'ANCI, si propone l'istituzionalizzazione di un filtro normativo standardizzato che inviti ogni municipalità a produrre un parere di impatto generazionale per ogni delibera di programmazione economica o urbanistica. Tale strumento trasforma la sussidiarietà da concetto astratto a prassi amministrativa di tutela, garantendo che le decisioni prese "oggi" a livello locale non ipotecano la sostenibilità della vita dei giovani di "domani", in piena attuazione dell'articolo 9 della Costituzione italiana come rivisto nel 2022.

A completamento di questo scenario interviene la Carta Europea sullo Youth Work[47], che introduce il tema della professionalizzazione e del supporto metodologico alla partecipazione. La Carta riconosce che il dialogo tra giovani e istituzioni non può essere lasciato alla spontaneità o alla buona volontà dei singoli amministratori, ma richiede figure professionali capaci di mediare tra i linguaggi dell'attivismo e i linguaggi della pubblica amministrazione. Questo concetto si raccorda con i dati emersi dal monitoraggio costante di YouthWiki Italia, piattaforma che analizza le politiche nazionali. Il monitoraggio evidenzia come l'Italia soffra di una profonda frammentazione territoriale nell'accesso ai diritti di partecipazione; l'assenza di uno

---

[44] Consiglio d'Europa. *European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life*
Committee on Social Inclusion and Human Dignity, 2025. https://www.coe.int/en/web/youth/-/adopted-the-european-charter-on-the-participation-of-young-people-in-local-and-regional-life

[45] https://www.anci.it/anci-e/

[46] Monti L., Cioffi C., Engaldini F., Vannini G. (2026), Policy Innovation through a European Youth Perspective. The Italian Path towards Local Generational Impact Assessment, Sinappsi, XVI, n.1, pp.154-166

[47] https://europegoeslocal.eu/wp-content/uploads/2022/05/20210315-egl-charter_IT.pdf

standard nazionale coordinato crea cittadini di "serie A" e "serie B" a seconda della sensibilità del proprio comune di residenza.

In sintesi, il quadro europeo ci impone di superare la frammentazione attraverso due direttrici: la standardizzazione dei processi di valutazione (Youth Check) e il potenziamento dei soggetti intermediari. Il ruolo dell'ANCI, in questo senso, diventa quello di "garante della qualità democratica" locale, assicurando che il dettato europeo sul coinvolgimento giovanile non resti confinato nelle capitali, ma diventi pratica amministrativa quotidiana in ogni territorio, riducendo le asimmetrie e garantendo una protezione uniforme dei diritti delle nuove generazioni in tutto il Paese.

Poiché la costruzione dell'identità europea e del senso di partecipazione necessario alla responsabilizzazione politica non segue solo logiche top-down, è importante ricordare come il programma Erasmus+ e le iniziative di mobilità giovanile promosse dall'Unione Europea hanno nel tempo supportato generazioni di cittadini europei che declinano la propria partecipazione in modi vari e diffusi, veicolando valori condivisi e responsabilità in settori diversi.

c) Il Livello Nazionale: Verso una nuova architettura della cittadinanza e la funzione costituzionale del Patto Generazionale

La materia delle politiche giovanili non è menzionata direttamente dalla Costituzione Italiana. Tuttavia, l'articolo 31 prevede che: «...la Repubblica tutela i giovani favorendo gli istituti necessari a tale scopo»; e l'articolo 117 che le questioni relative ai giovani sono disciplinate da legislazione concorrente. Pertanto, il potere legislativo sulla materia delle politiche giovanili è attribuito tanto al Governo centrale, quanto alle Regioni e alle Province autonome; la determinazione dei principi fondamentali è invece riservata alla legge dello Stato. A livello nazionale, però, non è stata ancora approvata una legge quadro sui giovani. Delle 20 Regioni italiane, infatti, 16 si sono dotate di una legislazione in materia di politiche giovanili nel rispetto dei vincoli posti dalla Costituzione, dalla vigente legislazione europea e internazionale e dalla strategia nazionale per la gioventù; viceversa, non risulta l'esistenza di leggi quadro nelle seguenti Regioni: Abruzzo, Calabria, Lombardia e Molise[48]. Pertanto, allo stato attuale, le politiche italiane per i giovani si basano su un approccio dal basso verso l'alto.

Tra le 16 Regioni che si sono dotate di una Legge Regionale sulle politiche giovanili si segnala come caso studio la Campania, con la L.R. 26/2016 "Costruire il futuro. Nuove politiche per i giovani", che ha, innanzitutto recepito tutti i principi già menzionati dalla normativa europea, nonché gli obiettivi strategici per la partecipazione giovanile, prevedendo un Forum dei Giovani Regionale e la possibilità di istituire da parte degli enti locali i Forum dei giovani, quali organismi consultivi di partecipazione giovanile

[48] https://www.politichegiovanili.gov.it/politiche-giovanili/attivita-internazionali/youthwiki/1-governance-delle-politiche-giovanili/

a carattere totalmente elettivi, composti dai giovani residenti nel territorio comunale e rientranti nella fascia di età dai 16 ai 34 anni. Il Legislatore regionale campano, inoltre, visto il diffondersi su tutto il proprio territorio della forma di aggregazione giovanile dei Forum ha previsto degli standard inderogabili per accedere ai contributi progettuali[49].

Tornando a livello nazionale il recepimento degli standard internazionali ed europei sta attraversando una fase di profonda trasformazione. Si avverte l'urgenza di superare una visione storicamente frammentata, per approdare a una dimensione in cui le politiche giovanili siano considerate il motore della resilienza democratica dello Stato.

Sotto il profilo analitico, la recente integrazione dell'Articolo 9 della Costituzione impone un ripensamento dei criteri di validità dei processi decisionali. Il riferimento all'interesse delle future generazioni introduce una metodologia di valutazione dell'impatto diacronico delle policy. In questa prospettiva, la partecipazione giovanile non viene più letta come un'attività consultiva opzionale, ma come un requisito metodologico necessario per garantire che le decisioni presenti siano coerenti con la tutela del futuro. L'analisi istituzionale deve quindi considerare il coinvolgimento dei giovani come un indicatore di qualità e di tenuta costituzionale del processo legislativo.

La società civile ha spesso guardato alla popolazione giovanile in termini di risorsa ed empowerment, oggi il passo ulteriore nasce dal riconoscimento del portato generazionale e del valore che tale portato deve avere nella costruzione del nostro Paese. Iniziative come l'Assemblea Nazionale sul Futuro promossa dall'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile nell'ambito del progetto Ecosistema futuro, recepiscono proprio questo assunto. Nuovi approcci alla partecipazione deliberativa coinvolgono la popolazione rovesciando le percentuali di rappresentanza generazionale in un'Assemblea che coinvolgerà 150 cittadini per riflettere e proporre policy per il futuro dell'Italia. Attraverso Ecosistema Futuro, la partecipazione dei cittadini diventa uno strumento concreto per integrare la prospettiva delle generazioni future nei processi decisionali. L'Assemblea Nazionale sul Futuro[50]. ne rappresenta l'espressione più avanzata: un laboratorio di democrazia deliberativa che affida ai cittadini il compito di formulare proposte e orientamenti per affrontare le sfide di lungo periodo del Paese

In questo scenario, il riferimento normativo di maggior rilievo è rappresentato dall'Atto Camera 2825[51], un progetto di legge di iniziativa parlamentare che punta a riorganizzare in modo organico le disposizioni in materia di giovani e a potenziare il

[49] Per approfondimenti: "Partecipazione e youth work. Percorsi di crescita e attivismo giovanile" - Report di ricerca "Giovani agenti del cambiamento" FrancoAngeli s.r.l. (pp 47-81), Milano, Italy https://series.francoangeli.it/index.php/oa/catalog/book/1134

[50] https://ecosistemafuturo.it/partecipazione/assemblea-nazionale-sul-futuro/

[51] https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=2825&ancora=

Servizio Civile Universale. L'Atto Camera 2825 mira a creare deleghe legislative per semplificare l'interazione tra i giovani e i processi decisionali, tuttavia, affinché questa ambizione non si esaurisca in una cornice di principi astratti, il progetto deve evolvere verso l'integrazione di strumenti di consultazione che siano stabilmente radicati nelle istituzioni di garanzia. Come evidenziato dal monitoraggio costante offerto dalla piattaforma YouthWiki Italia, la criticità maggiore del sistema italiano risiede nella "scissione" tra l'energia civile delle nuove generazioni e i luoghi del potere legislativo. È in questo vuoto strutturale che si inserisce, con forza propositiva, la valorizzazione delle funzioni attribuite al CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro).

L'integrazione tra il percorso legislativo dell'Atto Camera 2825 "Disposizioni in materia di giovani e servizio civile universale e deleghe al Governo per il riordino della materia" e le prerogative sancite dall'Articolo 99 della Costituzione costituisce la base legale e dottrinale per l'istituzionalizzazione di uno Youth Dialogue permanente, vincolante e tecnicamente strutturato. L'Articolo 99 definisce il CNEL come l'organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge, conferendogli inoltre il potere di iniziativa legislativa. In un'epoca segnata dall'inverno demografico e dalla crisi della rappresentanza, il CNEL, aprendosi alla partecipazione delle realtà giovanili, emerge come l'unico spazio costituzionale idoneo a ospitare un confronto paritario tra le nuove generazioni e le parti sociali tradizionali (sindacati e organizzazioni datoriali). La proposta di aprire i lavori e la partecipazione del CNEL Giovani e dei suoi tavoli di lavoro, non è dunque un'innovazione estemporanea, ma l'attuazione del principio europeo del Dialogo Strutturato all'interno del cuore pulsante della programmazione economica e sociale della Nazione.

Va segnalata, inoltre, la pubblicazione in data 8 maggio 2026 del Primo Piano d'Azione Nazionale "Giovani, Pace e Sicurezza" (2026–2029), documento strategico che riconosce il ruolo attivo e creativo delle giovani generazioni nella costruzione della pace, sia nell'ambito delle politiche nazionali sia nelle iniziative di politica estera dell'Italia. Con l'adozione del Piano, l'Italia diventa il secondo Paese europeo, dopo la Finlandia, a dotarsi di un Piano d'Azione Nazionale dedicato all'Agenda Youth, Peace and Security (YPS), collocandosi tra i pochi Stati al mondo ad aver formalizzato questo impegno a livello istituzionale. Un passaggio significativo sul piano politico, educativo, culturale e sociale, che rafforza il riconoscimento del contributo delle giovani generazioni nei processi di costruzione della pace e della sicurezza umana.

Questa evoluzione normativa permette di affrontare le grandi riforme strutturali — dal mercato del lavoro alla previdenza, dalla transizione ecologica alla sostenibilità del debito pubblico — non più attraverso consultazioni sporadiche o "tavoli d'ascolto" di facciata, ma mediante un processo di co-decisione tecnica. Il CNEL diventa così il garante di un "Patto Generazionale" che smette di essere uno slogan politico per trasformarsi in un meccanismo operativo: ogni parere espresso dal Consiglio sulle

grandi leggi di bilancio o sulle riforme di sistema dovrebbe includere una "clausola generazionale" che ne valuti la sostenibilità nel tempo.

Affinché il Patto Generazionale coinvolga davvero tutti coloro che potrebbero non trovare spazio all'interno nei normali processi e canali partecipativi, si promuove una più stretta collaborazione con le istituzioni scolastiche, promuovendo per esempio Patti di comunità, iniziative di formazione, canali comunicativi diretti con le scuole attraverso l'istituzione di un referente per la partecipazione civica e la democrazia. Il CNEL può dunque relazionarsi alle istituzioni scolastiche, impegnate a trasformarsi in luoghi aperti alla cittadinanza e che si aprono al territorio, integrandosi, promuovendo la partecipazione degli alunni non solo come risultato ma come metodo in ogni fase e processo. In sinergia con le altre Istituzioni coinvolte, il Forum dei giovani può prefigurare come anello di congiunzione.

1.3 La governance della partecipazione tra Youth Check, Youth Empowerment e Youth Dialogue

Si delinea, in conclusione, una filiera integrata di partecipazione dove ogni attore istituzionale assolve a una funzione specifica, complementare e giuridicamente fondata. Tale architettura nasce dalla consapevolezza che una delle principali criticità delle politiche giovanili italiane risiede nella frammentazione degli strumenti di coinvolgimento e nell'assenza di un sistema stabile capace di accompagnare i giovani dalla fase della formazione civica fino alla partecipazione ai processi decisionali. L'obiettivo non è creare nuovi livelli burocratici, bensì valorizzare e coordinare organismi già esistenti, attribuendo a ciascuno una missione chiara all'interno di un percorso unitario di cittadinanza attiva.

In questo quadro, il Consiglio Nazionale Giovani (CNG), in linea con gli indirizzi delle Nazioni Unite e con la strategia Youth 2030, assume il ruolo di promotore dello Youth Empowerment, favorendo la crescita delle competenze civiche, della rappresentanza organizzata e della capacità dei giovani di incidere consapevolmente nei processi democratici.

L'ANCI, quale soggetto di raccordo tra i Comuni italiani, rappresenta invece il livello più idoneo per la promozione dello Youth Check, garantendo che le decisioni assunte a livello locale siano valutate anche in funzione dei loro effetti sulle giovani generazioni[52]. In tale prospettiva, i Forum dei Giovani e gli altri organismi partecipativi territoriali possono costituire il naturale interlocutore delle amministrazioni locali, contribuendo a rendere la valutazione generazionale non soltanto un esercizio tecnico, ma un processo partecipato, trasparente e radicato nelle comunità locali.

[52] MONTI L. Legiferare meglio: la valutazione di impatto generazionale del Documento Unico di Programmazione. RIVISTA DI DIRITTO ED ECONOMIA DEI COMUNI, vol. 2/2024, p. 53-67,

Il CNEL attraverso la funzione di Youth Dialogue può trasformare il confronto intergenerazionale in un elemento strutturale della programmazione economica e sociale del Paese. Grazie alla propria natura costituzionale e alla presenza delle parti sociali rappresenta, infatti, il luogo più adatto per favorire un dialogo permanente tra giovani, istituzioni, organizzazioni datoriali e sindacali, contribuendo a integrare stabilmente la prospettiva delle nuove generazioni nelle grandi scelte strategiche nazionali.

Questa architettura istituzionale consente di superare la frammentazione della partecipazione, trasformandola in un processo continuo che accompagna il giovane dalla formazione alla rappresentanza, dalla consultazione alla co-progettazione, fino alla valutazione delle politiche pubbliche. Il Patto Generazionale diviene così non soltanto una cornice valoriale, ma un modello operativo di governance capace di contrastare l'asimmetria democratica prodotta dall'inverno demografico e di garantire che le decisioni assunte nel presente siano coerenti con gli interessi e le aspettative delle generazioni future[53].

2. Come potenziare le proposte del dibattito pubblico

Negli ultimi anni il dibattito pubblico e istituzionale sulla partecipazione giovanile si è progressivamente arricchito di proposte, strumenti ed esperienze orientate a rafforzare il coinvolgimento delle nuove generazioni nella vita democratica del Paese. Tali proposte nascono dalla consapevolezza che i tradizionali canali di partecipazione risultano spesso insufficienti a rappresentare bisogni, linguaggi e modalità di attivazione dei giovani contemporanei. Parallelamente, è emersa l'esigenza di costruire strumenti più inclusivi, accessibili e coerenti con le trasformazioni sociali e culturali in corso.

Ricordiamo che la partecipazione democratica, spesso considerata solo come partecipazione agli appuntamenti elettorali, va considerata in senso ampio anche come partecipazione associativa, attivismo civico, volontariato, partecipazione digitale. La cittadinanza attiva, invece, implica invece la capacità dei cittadini di contribuire alla costruzione del bene comune attraverso comportamenti responsabili, partecipazione civica e assunzione di responsabilità collettive.

La partecipazione mostra sempre più segni di discontinuità e frammentazione, e si osserva una maggiore diffusione di forme di mobilitazione episodica e tematica, spesso organizzate attraverso strumenti digitali. Accanto alla crisi delle forme tradizionali emergono quindi nuove modalità di coinvolgimento in particolare l'attivismo digitale con campagne social o piattaforme digitali di consultazione e

[53] MONTI L, CIOFFI C). Rethinking policies for the younger generation in the era of recovery and resilience: The Italian Youth-check challenge . AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO, vol. 24 Sept 2024,

movimenti tematici. Queste forme mostrano una domanda di partecipazione diretta, trasparenza e impatto concreto.

La presente ricognizione intende raccogliere, analizzare e sistematizzare le principali proposte e buone pratiche emerse nel dibattito istituzionale, accademico e associativo in materia di partecipazione giovanile, integrandole con ulteriori elementi di innovazione e miglioramento elaborati nell'ambito del Tavolo di lavoro. L'obiettivo è quello di individuare strumenti concreti e sostenibili capaci di rafforzare il coinvolgimento delle nuove generazioni nei processi democratici e decisionali, valorizzando al contempo le esperienze già sperimentate a livello locale, nazionale ed europeo. Per ragioni di chiarezza espositiva, le proposte verranno articolate in due macro-aree tematiche: da un lato, gli interventi finalizzati a favorire la partecipazione elettorale dei giovani e il loro coinvolgimento nei processi di rappresentanza democratica; dall'altro, le iniziative volte a promuovere la cittadinanza attiva, il protagonismo giovanile e la partecipazione continuativa alla vita pubblica e istituzionale del Paese.

2.1 Strumenti per aumentare l'affluenza dei giovani alle elezioni

Negli ultimi anni, il tema della partecipazione elettorale giovanile è tornato al centro del dibattito pubblico, soprattutto alla luce del crescente astensionismo registrato tra le nuove generazioni. In questo contesto, sono emerse diverse proposte finalizzate a rendere il diritto di voto più accessibile, inclusivo e coerente con le trasformazioni sociali e demografiche del Paese. Molte di queste iniziative condividono l'obiettivo di ridurre gli ostacoli materiali e simbolici che allontanano i giovani dalla partecipazione democratica.

La prima richiesta dei giovani: Il Diritto al Voto per i Fuorisede

Attualmente, la democrazia italiana soffre di un vulnus profondo: oltre 800.000 giovani italiani, prevalentemente studenti universitari e giovani professionisti in mobilità, vivono un'esclusione di fatto dai processi decisionali locali[54]. L'introduzione del voto nel luogo di domicilio per tutte le consultazioni rappresenta la risposta più concreta a una delle richieste più sentite dalle giovani generazioni e costituisce un passaggio necessario per modernizzare la nostra democrazia. Si tratta di un intervento capace di allineare il sistema elettorale ai cambiamenti sociali in atto, affrontando in modo diretto un problema reale e diffuso. L'introduzione di tale strumento aumenterebbe immediatamente l'affluenza per le consultazioni nazionali (o europee),

Inoltre si potrebbe prevedere anche il voto nel domicilio per i fuori sede nelle consultazioni locali. Se uno studente fuorisede avesse la possibilità di votare nella città

[54] Cfr. Report *Voto Dove Vivo*, a cura di The Good Lobby e Comitato Ventotene, 2023.

dove effettivamente abita, studia e produce valore, diventerebbe immediatamente un interlocutore politico fondamentale. Questo meccanismo obbligherebbe le amministrazioni delle città universitarie a rispondere del carovita e della carenza di studentati, temi oggi colpevolmente ignorati perché, tecnicamente, "quei giovani votano altrove". Il voto fuorisede è, in ultima analisi, lo strumento che dà forza ai dati tecnici della VIG : se i dati mostrano un impatto negativo sulla vita dei giovani in un territorio, il voto permette di sanzionare o premiare chi ha la responsabilità di mitigare quel disagio.

Quote generazionali nelle liste elettorali

Nel corso della discussione del tavolo è emerso anche il tema delle quote generazionali nelle liste elettorali come possibile strumento per rafforzare la presenza dei giovani all'interno delle istituzioni. Il confronto sul punto ha fatto emergere posizioni articolate e non sempre pienamente convergenti. Da un lato, sono state evidenziate diverse criticità, legate soprattutto al rischio che tale strumento possa produrre una rappresentanza solo formale, senza incidere realmente sulle dinamiche dei processi decisionali, con il risultato di non essere uno strumento che possa premiare realmente la meritocrazia.

Allo stesso tempo, nel dibattito è stato riconosciuto come misure analoghe, in particolare le quote di genere, abbiano contribuito concretamente ad aumentare la rappresentanza nei luoghi istituzionali, producendo risultati difficilmente raggiungibili attraverso i soli processi spontanei. In questo senso, pur permanendo alcune riserve, è emersa la consapevolezza che le quote generazionali potrebbero rappresentare uno strumento utile almeno in una fase iniziale, soprattutto a livello comunale, dove la dimensione territoriale e di prossimità favorisce maggiormente il coinvolgimento diretto delle nuove generazioni. La proposta viene quindi considerata da parte del tavolo come una misura potenzialmente efficace nel breve periodo, pur richiedendo un'attenta riflessione sulle modalità di applicazione e sugli effetti nel lungo termine.

Digitalizzazione e semplificazione delle procedure elettorali

Tra le proposte più ricorrenti vi è anche la necessità di modernizzare le modalità di accesso al voto attraverso strumenti digitali e procedure più semplici. Rientrano in questo ambito la digitalizzazione delle tessere elettorali, la semplificazione dei cambi di domicilio elettorale e, nel dibattito più avanzato, l'introduzione graduale di forme di voto elettronico o a distanza, pur mantenendo elevate garanzie di sicurezza e trasparenza.

Integrare i modelli di ascolto classici con la decodifica dei nuovi canali di attivismo. Il *digital activism*, le petizioni online e le mobilitazioni tematiche di piazza rappresentano

sensori sociali ad alta reattività che offrono dati in tempo reale sulle priorità generazionali. Una policy lungimirante dovrebbe inquadrare questi fenomeni non come manifestazioni estemporanee, ma come flussi informativi strutturati. Analizzare questi segnali permette alle istituzioni di operare con una capacità di lettura dei bisogni più aderente alla velocità dei mutamenti sociali, trasformando la reattività della base in un elemento di supporto alla progettazione legislativa.

In tale prospettiva, appare strategico valorizzare le piattaforme digitali già diffuse tra la popolazione, come la App IO, che potrebbe essere utilizzata anche come strumento di consultazione, partecipazione e informazione civica. I Ministeri e le pubbliche amministrazioni, sulla scorta del dialogo dell'UE con i giovani[55], potrebbero prevedere consultazioni pubbliche periodiche e vincolanti rivolte ai giovani su temi che incidono direttamente sulle nuove generazioni, quali scuola, università, cultura, lavoro e transizione ecologica. Tali strumenti consentirebbero di rafforzare il rapporto tra cittadini e istituzioni, promuovendo una democrazia più partecipativa, accessibile e orientata all'ascolto. Parallelamente, il monitoraggio civico potrebbe favorire un maggiore controllo diffuso sull'attuazione delle politiche pubbliche, aumentando trasparenza, accountability e coinvolgimento delle comunità giovanili nei processi di valutazione delle politiche.

Voto ai sedicenni

L'estensione del diritto di voto ai cittadini dai 16 anni rappresenta una delle proposte più discusse a livello europeo in materia di partecipazione giovanile. È opportuno precisare che tale misura incide direttamente sull'ampiamento della platea dei cittadini chiamati a partecipare al voto. I sostenitori della proposta ritengono che anticipare l'accesso ai diritti politici possa favorire una maggiore educazione alla partecipazione democratica, consentendo ai giovani di maturare consapevolezza civica e interesse per la vita pubblica già durante il percorso scolastico, in un contesto educativo strutturato e supportato da docenti e istituzioni. L'esperienza del primo voto potrebbe così trasformarsi in un momento formativo capace di consolidare abitudini partecipative destinate a perdurare nel tempo. Diversi Paesi europei hanno già introdotto il voto ai sedicenni, almeno in alcune consultazioni locali o regionali. Tra questi figurano l'Austria, che dal 2007 consente il voto a 16 anni in tutte le elezioni, nonché la Germania e il Belgio, dove la misura è stata applicata in specifiche competizioni elettorali o in alcuni Länder.

[55] https://youth.europa.eu/get-involved/eu-youth-dialogue/what-eu-youth-dialogue_it

Nell'ambito delle riflessioni dedicate all'ampliamento della base elettorale e al potenziamento del diritto di voto (che non hanno trovato ampio favore da parte del tavolo), il dibattito istituzionale e dottrinale si confronta da tempo con la posizione dei cittadini di origine straniera nati, cresciuti o stabilmente inseriti nel territorio nazionale. Sotto il profilo delle politiche pubbliche, l'analisi si concentra in particolare sul legame tra il completamento dei percorsi scolastici e formativi in Italia e il riconoscimento dei diritti politici, secondo il modello giuridico noto come ius scholae o ius culturae. La questione centrale attiene alla configurazione del rapporto tra cittadinanza formale, inclusione sociale e partecipazione democratica. Sotto il profilo analitico, la riflessione investe due principali dimensioni di carattere strutturale. La prima evidenzia la necessità di favorire la convergenza tra la reale composizione demografica del Paese e il corpo elettorale, valorizzando l'istituzione scolastica come il principale e consolidato vettore di socializzazione civica e di formazione delle nuove generazioni. In questa prospettiva, la partecipazione attiva al voto si configura come un fattore trainante e abilitante per accelerare e rendere più fluidi i processi di coesione interna. Una seconda prospettiva attiene alla funzione stessa dell'istituto della cittadinanza formale all'interno del sistema delle fonti giuridiche. In questa prospettiva, lo status di cittadino si configura come il coronamento e la sanzione giuridica finale di un percorso di integrazione già compiuto e verificato nel tempo, piuttosto che come uno strumento intermedio finalizzato a incentivarne lo sviluppo. A titolo di esempio, si riporta che il numero di studentesse e studenti con background migratorio iscritti nelle scuole italiane è quadruplicato negli ultimi vent'anni. Secondo fonti Save the Children[56], sono circa 865 mila gli studenti in Italia senza cittadinanza italiana, 3 su 5 sono nati nel Paese.

2.2 Strumenti per rafforzare la partecipazione e la cittadinanza attiva

Accanto agli strumenti finalizzati ad aumentare la partecipazione elettorale, si è sviluppato un ampio dibattito sulla necessità di rafforzare forme di cittadinanza attiva e coinvolgimento giovanile nella vita pubblica. In quanto si ritiene fondamentale considerare la partecipazione in un'accezione ampia come presenza stabile dei giovani nei processi sociali, civici e istituzionali che incidono sulle comunità. Le proposte emerse puntano soprattutto a costruire strumenti permanenti di ascolto, rappresentanza e protagonismo giovanile, capaci di collegare il livello locale a quello nazionale.

Educazione civica e percorsi di partecipazione nelle scuole

Tra le proposte maggiormente condivise emerge il rafforzamento dell'educazione civica come strumento concreto di avvicinamento dei giovani alla partecipazione democratica. In questa prospettiva, si propone di sviluppare percorsi più informali e continuativi all'interno delle scuole, capaci di affrontare temi come il funzionamento delle istituzioni, il valore del voto e le forme di cittadinanza attiva. Un ruolo importante

[56] https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/chiamami-col-mio-nome

potrebbe essere svolto dagli enti del Terzo settore e dalle associazioni giovanili, attraverso attività laboratoriali, incontri, simulazioni democratiche e progetti territoriali in grado di creare un collegamento più diretto tra scuola, comunità e partecipazione civica. In particolare, l'introduzione di moduli dedicati alla partecipazione giovanile, alla rappresentanza studentesca, alla VIG e ai processi di consultazione pubblica consentirebbe di sviluppare competenze utili per un coinvolgimento più consapevole e qualificato nella vita democratica. Tale approccio risulterebbe particolarmente importante per i giovani che scelgono di impegnarsi nei Forum o negli organismi di rappresentanza, evitando che tali esperienze si traducano in una partecipazione meramente formale. Parallelamente, potrebbe essere promossa la realizzazione di momenti periodici di confronto tra istituzioni e rappresentanti degli studenti, su base volontaria, favorendo un dialogo strutturato tra il mondo scolastico e i decisori pubblici.

Lo sviluppo di Patti di comunità può portare a trasformare le scuole in hub civici che ospitano le sedi di associazioni e altre realtà, in un plesso polifunzionale di attivazione e sinergia civica. Gli esempi derivanti dalla città di Reggio Emilia e dalle centinaia di Scuole aperte rappresentano un punto di partenza che il Tavolo invita a divulgare e promuovere. In quest'ottica, promuovere il valore della consulta studentesca e il ruolo dei rappresentanti di Istituto come interlocutore riconosciuto e ponte tra comunità studentesca e territorio, in un dialogo costante con Dirigenza e Istituzione locale.

Rafforzamento del Servizio Civile Universale

Tra le proposte più condivise emerge il rafforzamento del Servizio Civile Universale come esperienza di cittadinanza attiva, formazione civica e partecipazione sociale. Esso viene considerato non solo uno strumento di inclusione, ma anche un'importante occasione di crescita personale, partecipazione comunitaria e acquisizione di competenze trasversali spendibili nel mondo del lavoro.

In particolare, è stata evidenziata la necessità di ampliare l'accesso, dall'aumento dell'età da estendere fino ad almeno 30 anni, alla possibilità di prevedere un accesso all'esperienza più efficiente e smart sul modello dello European Solidarity Corps. L'evoluzione del SCU verso un modello più flessibile e modulare non punta a sostituire l'attuale impianto ma ad ampliarne le opportunità, prevedendo percorsi differenziati in funzione delle esigenze dei giovani e dei bisogni emergenti della società. In questa prospettiva, potrebbero essere consolidate e rese strutturali le sperimentazioni già avviate negli ultimi anni, come il Servizio Civile Ambientale e il Servizio Civile Digitale, affiancandole ad ulteriori programmi tematici dedicati, ad esempio, alla cittadinanza europea, all'innovazione sociale, alla tutela del patrimonio culturale, alla protezione civile o al supporto delle aree interne. Allo stesso tempo, potrebbero essere introdotte formule di partecipazione più flessibili, con durate differenziate e periodi di impegno più brevi, capaci di coinvolgere anche giovani

studenti, lavoratori o persone che, pur desiderando svolgere un'esperienza di servizio, non possono dedicare un intero anno a tempo pieno. Un ulteriore elemento di innovazione potrebbe riguardare la creazione di una piattaforma digitale nazionale della comunità del Servizio Civile, che favorisca lo scambio di esperienze, la formazione continua, il networking tra volontari e la costruzione di percorsi successivi di cittadinanza attiva. In questo modo il SCU potrebbe evolvere da singola esperienza temporanea a vero e proprio ecosistema di partecipazione, capace di accompagnare i giovani lungo diverse fasi del loro percorso di crescita personale, professionale e civica.

Accanto a questi interventi, è emersa la necessità di aumentare l'accesso ai giovani provenienti da contesti economicamente più fragili, attraverso un incremento delle risorse e criteri che tengano maggiormente conto delle condizioni socioeconomiche, ad esempio aggiungendo dei posti riservati anche a famiglie con ISEE inferiore a 25.000 €, rispetto all'attuale che prevede i GMO solo fino a 15.000 €. Altra proposta discussa dal tavolo, anche se non condivisa da tutti, è la possibilità di prevedere la replicabilità dell'esperienza per i volontari, proposta collegata con l'aumento dei posti annui da mettere a disposizione, lo snellimento delle procedure e dei tempi rispetto agli attuali 5-6 mesi del lasso di tempo dalla candidatura all'ingresso nell'esperienza.

Tutte queste misure presuppongono però una condizione che i dati rendono urgente: un adeguamento strutturale delle risorse. I numeri del bando 2026 sono eloquenti — 65.964 posti disponibili a fronte di 157.998 candidature — e dimostrano che la domanda di partecipazione esiste, ed è quasi il doppio dell'offerta. Non si tratta di mancanza di enti o di progetti, ma di insufficienza delle risorse finanziarie. Si riterrebbe pertanto opportuno che il Fondo nazionale per il SCU fosse dotato delle risorse necessarie a traguardare l'obiettivo progressivo di garantire almeno 100.000 posti annui, soglia minima perché l'universalità dell'istituto non resti una mera enunciazione.

Gli stessi dati rivelano una seconda criticità strutturale: il divario geografico nella copertura dei posti. Al Sud la domanda supera l'offerta con tassi di copertura prossimi al 100%; al Nord rimangono posti scoperti (Lombardia 75,61%, Liguria 76,92%)[57]. La ragione non è la mancanza di interesse, bensì un ostacolo economico: l'assegno mensile è fissato uniformemente in 519,47 euro mensili su tutto il territorio nazionale, senza differenziazione per area geografica o costo della vita. L'effetto è duplice: l'universalità del SCU viene di fatto condizionata alla prossimità geografica a una sede disponibile, e la mobilità interregionale, obiettivo esplicito del provvedimento, risulta strutturalmente disincentivata. Per correggere questo paradosso, si propone di valutare l'introduzione di una maggiorazione dell'assegno per gli operatori che prestano servizio in una regione diversa da quella di residenza, modulata in funzione

[57] Rapporto AMESCI bando 2026: https://www.amesci.org/2026/04/22/servizio-civile-bando-2026-da-record-9-850-domande-e-copertura-al-97/

del costo della vita nell'area di svolgimento. Un precedente giuridico è già presente nell'ordinamento: l'art. 12 del D.Lgs. 6 marzo 2017, n. 40 prevede un'indennità giornaliera maggiorata per il SCU all'estero, riconoscendo la diversa onerosità dell'esperienza. Lo stesso principio potrebbe essere esteso alla mobilità interregionale; in alternativa, si potrebbe prevedere un contributo a rimborso delle spese documentate di trasferimento e alloggio per i volontari fuori sede.

I Forum dei Giovani e la filiera istituzionale della partecipazione giovanile

Una delle esigenze maggiormente emerse riguarda la necessità di costruire una filiera istituzionale stabile della partecipazione giovanile, capace di collegare i livelli territoriali con quelli nazionali. In questo quadro, particolare attenzione viene attribuita ai forum dei giovani (vedi l'esempio in Campania), che dovrebbero essere previsti come strumenti obbligatori di partecipazione in tutti i comuni, sia grandi che piccoli. L'obiettivo è creare un sistema stabile di rappresentanza e confronto, in grado di valorizzare le esperienze locali ed attraverso la VIG trasferire istanze e proposte a tutti i livelli istituzionali.

I Forum devono avere l'obiettivo principale del coinvolgimento diretto dei giovani nei processi decisionali territoriali, attraverso appositi consigli comunali dedicati alle politiche giovanili, strumenti permanenti di consultazione e co-progettazione, che vedono nel processo di attuazione della VIG la definizione delle politiche pubbliche. Tutto questo può sicuramente rafforzare la fiducia nelle istituzioni e migliorare la qualità delle decisioni.

Nel parlare di Forum dei Giovani non si può prescindere da considerare gli spazi pubblici ad essi dedicati, riconoscendo come la partecipazione si costruisca anche attraverso luoghi di incontro, confronto e progettazione condivisa. Questi veri e propri centri giovanili, da declinare come case delle associazioni, spazi civici e culturali possono rappresentare strumenti importanti per rafforzare il senso di comunità e favorire processi di attivazione sociale. In molti territori, infatti, la mancanza di luoghi accessibili limita concretamente le possibilità di partecipazione continuativa delle nuove generazioni.

Risulta fondamentale che tali spazi siano autogestiti prevedendo come figure di supporto quelle degli Youth Worker. Tali spazi potrebbero inoltre ospitare e integrare servizi comunali rivolti alle giovani generazioni, come gli Informagiovani, favorendo una maggiore prossimità tra i servizi pubblici e i loro destinatari. In questa prospettiva, gli Informagiovani potrebbero evolvere da semplici sportelli informativi a veri e propri hub territoriali di partecipazione, progettazione e animazione territoriale. La coesistenza di servizi, spazi e attività di cittadinanza attiva consentirebbe di creare luoghi multifunzionali nei quali informazione, orientamento, partecipazione e protagonismo giovanile si rafforzino reciprocamente, contribuendo a rendere i giovani

non soltanto beneficiari di politiche pubbliche, ma attori attivi dello sviluppo delle proprie comunità.

Rafforzamento degli organismi intermedi di rappresentanza giovanile

Nel corso della discussione è emersa l'esigenza di valorizzare e rafforzare gli organismi intermedi di rappresentanza giovanile, riconoscendone il ruolo di raccordo tra istituzioni e nuove generazioni. In questa prospettiva, come già detto nel primo capitolo, il Consiglio Nazionale dei Giovani viene individuato come soggetto centrale per le politiche di youth empowerment, mentre l'ANCI potrebbe svolgere un ruolo strategico nella promozione dello youth check a livello locale. Parallelamente, il percorso di CNEL Giovani viene considerato un'esperienza significativa di youth dialogue e confronto strutturato tra giovani e istituzioni.

3. Verso un nuovo modello di partecipazione giovanile

3.1 La Valutazione di Impatto Generazionale (VIG)

La Valutazione di Impatto Generazionale non nasce da un'astrazione teorica isolata, ma è il risultato di un decennio di mobilitazione civile e scientifica finalizzata a dare un peso normativo e tecnico a chi ancora non vota o possiede un peso elettorale marginale. Il concetto di monitorare preventivamente l'impatto delle leggi sulle nuove generazioni affonda le sue radici nelle migliori pratiche europee, che hanno già ampiamente dimostrato come l'analisi dei dati possa ridurre il debito implicito di una nazione[58]. La VIG agisce su due dimensioni fondamentali: quella correttiva, volta a ridurre gli svantaggi esistenti, e quella abilitante, finalizzata a creare nuove opportunità per chi abiterà il domani. In quest'ottica, le istituzioni non sono proprietarie delle risorse, ma custodi temporanei di un patrimonio che appartiene anche a chi non ha ancora diritto di voto."

In Germania, lo strumento dello *Jugend-Check* è diventato uno standard di civiltà amministrativa. Gestito da un centro di competenza indipendente, analizza sistematicamente ogni iniziativa legislativa del governo federale su dimensioni vitali quali l'autonomia finanziaria, il tempo disponibile, la salute, l'istruzione e la partecipazione. Similmente, in Austria, l'equità intergenerazionale è stata integrata direttamente nella legge federale sul bilancio, trasformando la giustizia tra le generazioni in un parametro contabile e non solo etico.

[58] Cioffi C, Pierattini S, Contrastare il divario generazionale attraverso la valutazione delle politiche pubbliche rivolte ai giovan, Amministrazione in cammino, 2023 https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2023/02/25/contrastare-il-divario-generazionale-attraverso-la-valutazione-delle-politiche-pubbliche-rivolte-ai-giovani/

Anche l'Unione Europea, attraverso le sue linee guida per la *Better Regulation*[59], ha iniziato a promuovere lo "Youth Check" come strumento essenziale per evitare che le politiche comunitarie creino barriere involontarie per le nuove generazioni, specialmente nei settori critici della transizione ecologica e della digitalizzazione.

Questo percorso ha raggiunto la sua più compiuta espressione istituzionale il 4 marzo 2026, con l'adozione da parte della Commissione europea della prima *Strategia sull'Equità Intergenerazionale* (Intergenerational Fairness Strategy). Presentata dal Commissario Glenn Micallef, responsabile per l'equità intergenerazionale, la gioventù, la cultura e lo sport, la prima figura istituzionale con questo mandato nella storia dell'UE, la Strategia costituisce un documento di portata storica che pone l'equità tra le generazioni al centro del processo decisionale europeo. Sviluppata nell'arco di un anno attraverso un processo partecipativo che ha coinvolto centinaia di cittadini, esperti e rappresentanti istituzionali, la Strategia sul piano operativo, prevede la creazione di un indice europeo delle opportunità intergenerazionali, il potenziamento del dialogo intergenerazionale nelle sedi istituzionali, la lotta alle disparità territoriali e il sostegno all'innovazione nei settori dell'intelligenza artificiale equa e della transizione ecologica inclusiva.

Parallela a questa Strategia è la preparazione della nuova *EU Youth Strategy post-2027*, attesa per marzo 2027. L'attuale Strategia europea per la gioventù (2019-2027), fondata sui tre assi "Engage, Connect, Empower", si avvia a conclusione: il processo di co-creazione del quadro successivo è già in corso attraverso il Dialogo europeo per la gioventù (11° ciclo, 2025-2026), la mobilitazione degli stakeholder giovanili e la settimana europea della gioventù 2026. La nuova Strategia post-2027 avrà il compito di rinnovare gli undici European Youth Goals alla luce delle sfide emerse: costo della vita, accesso all'alloggio, salute mentale, digitalizzazione e, in via del tutto nuova rispetto al ciclo precedente, la questione dell'equità intergenerazionale, che per la prima volta entrerà come asse strutturale nel mandato politico europeo sulla gioventù.

In questo scenario europeo, uno strumento di particolare rilievo è il EU Youth Test, proposto dal Forum europeo della gioventù e adottato a livello istituzionale dal Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE), prima istituzione UE ad impegnarsi nella sua implementazione, con parere adottato nel settembre 2022. Lo *Youth Test* è uno strumento di valutazione dell'impatto delle politiche sui giovani che si fonda su tre pilastri: consultazione strutturata con le organizzazioni giovanili, valutazione d'impatto specifica sul target giovanile, e definizione di misure di mitigazione.

È in questo quadro europeo consolidato che si inserisce e trova piena legittimazione il percorso italiano. In Italia, il processo ha subito un'accelerazione con la storica riforma degli Articoli 9 e 41 della Costituzione (2022), che ha inserito la tutela delle future generazioni tra i principi fondamentali della Repubblica, conferendo rango

[59] https://www.funzionepubblica.gov.it/it/il-dipartimento/area-di-interesse/semplificazione/better-regulation/#:~:text=%C3%88%20la%20politica%20tesa%20a%20migliorare%20la,suoi%20obiettivi%20nel%20modo%20meno%20oneroso%20possibile.

costituzionale a un principio che l'UE stava contestualmente elevando a priorità politica. Questo percorso di civiltà ha trovato la sua definitiva consacrazione normativa con la Legge 10 novembre 2025, n. 167. Tale norma introduce la VIG come strumento obbligatorio nei processi legislativi, integrandola formalmente nell'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR) per tutti gli atti di iniziativa governativa. Non si tratta più solo di un principio etico, ma di un obbligo procedurale che vede nella Presidenza del Consiglio, attraverso un apposito Osservatorio nazionale, il garante dell'impatto delle leggi sulle generazioni future.

La Legge 167/2025 rappresenta un traguardo storico: per la prima volta il principio dell'equità intergenerazionale viene elevato a vincolo procedurale nell'ordinamento italiano. Tuttavia, un confronto con la VIG già operativa a livello locale consente di evidenziare alcune criticità che è necessario affrontare per evitare che l'istituzionalizzazione si traduca in burocratizzazione.

In positivo, la VIG — nelle sue applicazioni a livello locale, ora sistematizzate nelle Linee Guida ANCI 2025 — ha introdotto un elemento che la legge nazionale non prevede esplicitamente: il dialogo strutturato con le organizzazioni giovanili del territorio come parte integrante del processo di marcatura delle misure. Il modello locale non si limita a classificare le azioni del DUP in misure generazionali, potenzialmente generazionali o anti-generazionali secondo lo schema introdotto con il dpcm 8 luglio 2022[60] : prevede che questa classificazione avvenga con i giovani, attivando una co-valutazione che ha al tempo stesso una funzione conoscitiva (i giovani conoscono meglio di chiunque altro l'impatto reale delle politiche sulla loro vita) e una funzione democratica (la partecipazione alla valutazione è essa stessa una forma di partecipazione politica).

La Legge 167/2025, integrando la VIG nazionale nell'AIR e affidandone la garanzia a un Osservatorio tecnico presso la Presidenza del Consiglio, rischia invece di produrre uno strumento per i giovani ma non con i giovani: una valutazione di esperti sulla vita delle giovani generazioni, senza che queste ultime abbiano voce nel merito[61]. La raccomandazione che emerge con chiarezza è che la normativa di attuazione della legge, in particolare il DPCM che definirà le procedure operative dell'Osservatorio nazionale, debba esplicitamente prevedere meccanismi di consultazione obbligatoria delle organizzazioni giovanili nella fase di valutazione, sul modello di quanto già sperimentato nei Comuni. Solo così la VIG nazionale potrà ereditare il meglio della VIG locale, la sua dimensione partecipativa e generativa, e non limitarsi a essere un adempimento burocratico formalmente impeccabile ma sostanzialmente svuotato della sua ragion d'essere.

[60] https://www.politichegiovanili.gov.it/media/mffj2shc/dpcm-lg_covige-signed.pdf
[61] MONTI L). Anche in Italia arriva la sfida europea dello Youth check: una opportunità o l'ennesima occasione sprecata? Luiss Research Center for European Analysis and Policy (LEAP) WORKING PAPER SERIES, 2024:

3.2 Modifica sostanziale: introduzione del parametro economico nella valutazione

Per quanto il risultato ad oggi raggiunto appaia già di buon livello, è comunque possibile prevedere dei punti di modifica per permettere alla VIG di avere un reale impatto: L'articolo 4 della Legge 167/2025 introduce e promuove il principio di equità intergenerazionale attraverso l'adozione della VIG, concepita come uno strumento informativo finalizzato ad analizzare in via preventiva gli atti normativi del Governo, con esclusione dei decreti-legge, rispetto agli effetti ambientali e sociali che tali provvedimenti possono produrre sulle giovani generazioni e su quelle future.

Il comma 1 dell'articolo stabilisce che "*le leggi della Repubblica promuovono l'equità intergenerazionale anche nell'interesse delle generazioni future*". La relazione illustrativa collega tale disposizione ai principi costituzionali dell'equità e della solidarietà intergenerazionale, individuandone il fondamento nell'articolo 2 della Costituzione (diritti inviolabili della persona) e nell'articolo 9, che tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi "*anche nell'interesse delle future generazioni*".

Tuttavia, nell'impianto attuale, la VIG sembra trascurare un aspetto fondamentale: la dimensione economica. Una valutazione generazionale non può dirsi completa se non considera gli impatti fiscali e finanziari a lungo termine sulle attuali e future generazioni. Si pensi, ad esempio, al ricorso al debito pubblico: se impiegato per erogare contributi a fondo perduto privi di ricadute durevoli, lo Stato trasferisce sugli under 35, già marginalizzati, il peso degli interessi futuri senza alcun beneficio concreto. Viceversa, se il debito è utilizzato per costruire beni pubblici collettivi (come scuole, ospedali, infrastrutture digitali) l'investimento può generare un valore duraturo, restituendo un dividendo intergenerazionale. Questo tipo di analisi richiede che la VIG sia ampliata e integrata con parametri economico-finanziari coerenti con i principi di sostenibilità e giustizia redistributiva ed estesa anche alla legge annuale di Bilancio

Tale principio in Costituzione, peraltro, già esiste all'articolo 3, comma 2 della Costituzione, secondo cui "*è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana*". Il principio di eguaglianza sostanziale, se correttamente integrato nella logica della VIG, consente di valutare le politiche pubbliche non solo in termini di impatto socio-ambientale, ma anche in relazione alla loro capacità di colmare i divari che penalizzano i giovani nell'accesso al lavoro, all'abitazione, alla salute, all'istruzione e alla partecipazione democratica. In tal senso, la VIG può diventare uno strumento di equità attiva, capace di incidere sulle scelte allocative e normative.

3.3 Modifica procedurale: creazione di un organismo indipendente di valutazione

La VIG nazionale, ad oggi, si colloca nell'ambito dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR), svolta direttamente dalle Pubbliche Amministrazioni proponenti il provvedimento, con l'obiettivo di valutare preliminare gli effetti di una proposta di legge o di un atto normativo, analizzando come potrebbe influenzare la vita dei cittadini, le attività delle imprese e il funzionamento della pubblica amministrazione.

L'esperienza italiana, tuttavia, mostra una certa distanza tra il principio e la concreta attuazione dell'AIR, che viene talvolta percepita come un adempimento prevalentemente formale, con un'incidenza limitata sulle scelte di policy. A questa criticità si aggiungono un coinvolgimento degli stakeholders spesso marginale e una trasparenza non sempre pienamente assicurata nell'utilizzo degli strumenti valutativi da parte delle amministrazioni proponenti. Per evitare che anche la VIG si traduca in un meccanismo poco incisivo, appare necessario prevedere strumenti istituzionali autonomi, capaci di assicurare qualità, imparzialità e responsabilità nel processo valutativo, sul modello adottato per esempio dalla Germania che ha affidato la valutazione allo Jugend KompetenzCentrum

In questa prospettiva, si auspica lo spostamento della competenza valutativa a un "Garante per le attuali e future generazioni", concepito come autorità indipendente dotata di autonomia metodologica e operativa. Tale organo assumerebbe pienamente la funzione attualmente affidata all'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR), sostituendola integralmente attraverso un'attività valutativa esterna strutturata su criteri oggettivi, coerenti e pubblicamente verificabili (individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con l'Autorità politica delegata in materia di giovani).

3.4 Il "Modello Parma" e la sfida della Generazione Z

Un esempio emblematico della necessità di ribaltare il paradigma della partecipazione giovanile emerge dalla recente designazione di Parma come Capitale Europea dei Giovani 2027. Come sottolineato dal Sindaco Michele Guerra nell'intervista al Corriere della Sera: "*la sfida non risiede nell'organizzare una rassegna di eventi, ma nel ripensare la governance urbana affinché i giovani non siano solo spettatori di un palinsesto, ma attori del cambiamento strutturale. Parma si candida a essere una "città-laboratorio" dove le politiche non sono fatte "per" i giovani, ma "con" i giovani, mettendo al centro le istanze della Generazione Z*"[62]. E continua: "*Questa visione implica un radicale spostamento di prospettiva: i giovani non devono più essere considerati una categoria protetta da assistere con bonus una tantum, ma una forza costituente capace di influenzare le scelte urbanistiche, la mobilità*

[62] M. Guerra, *Parma capitale dei giovani 2027*, *Corriere della Sera - Roma*, 17 aprile 2026

sostenibile e le politiche abitative. La proclamazione di Parma per il 2027 deve dunque rappresentare il primo grande banco di prova per l'applicazione di una VIG territoriale: ogni investimento infrastrutturale e ogni riforma amministrativa legata a questo appuntamento dovrebbe essere filtrata da una valutazione che ne attesti il valore residuo per chi vivrà la città nei prossimi trent'anni. Il "Modello Parma" suggerisce che la partecipazione è efficace solo se è "generativa", ovvero capace di lasciare un'eredità di poteri decisionali permanenti ai giovani cittadini".

Il "Modello Parma" si inserisce in un percorso già avviato da diverse amministrazioni italiane che hanno sperimentato la VIG locale come strumento di governance orientata al futuro. Tra queste, il Comune di Bologna, l'Area metropolitana di Reggio Calabria, di Casalecchio di Reno e della Regione Emilia-Romagna[63]. Nel loro insieme, queste esperienze stanno contribuendo alla costruzione di un modello nazionale di governance intergenerazionale, volto a integrare stabilmente la prospettiva delle future generazioni nei processi decisionali pubblici.

Tale sperimentazione si è sviluppata in stretta coerenza con il quadro nazionale definito dalle Linee Guida ANCI rese pubbliche nel marzo 2025[64], le quali sono state elaborate con il supporto tecnico-scientifico della Fondazione RiES. Le linee guida ANCI i suggeriscono ai Comuni di utilizzare un set di domande strutturate per classificare le azioni del DUP e valutarne la capacità di promuovere l'autonomia giovanile. Questo processo prevede una "marcatura" qualitativa e quantitativa degli interventi, classificandoli in: Misure Generazionali: provvedimenti che incidono direttamente sulla fascia under 35; Misure Potenzialmente Generazionali: interventi generali (es. urbanistica, ambiente) che richiedono una valutazione del "valore residuo" per chi vivrà il territorio nei prossimi venticinque anni; Misure Neutrali: politiche senza un impatto generazionale rilevante.

A differenza di un semplice adempimento burocratico, risulta fondamentale affiancare alla VIG locale l'istituzione di un Forum dei giovani che agisca come una vera "palestra civica" con due funzioni principali: Co-progettazione: stimolare la creazione di politiche fatte "con" i giovani e non solo "per" i giovani; Monitoraggio: verificare l'effettivo impatto delle misure approvate, garantendo che i dati tecnici della VIG trovino riscontro nella realtà vissuta dai cittadini. In questo modo la giustizia intergenerazionale viene trasformata da principio etico a parametro contabile e operativo.

A completamento si ritiene strategico introdurre una maggiore conoscenza della VIG locale nell'ambito dei percorsi di educazione civica, in modo da fornire ai giovani studenti gli strumenti necessari per comprendere come vengono assunte le decisioni pubbliche, quali effetti producono nel tempo e in che modo possano incidere concretamente sulla vita delle giovani generazioni. Per far sì che i Forum dei giovani

[63] MONTI L (Legiferare meglio: la valutazione di impatto generazionale del Documento Unico di Programmazione. RIVISTA DI DIRITTO ED ECONOMIA DEI COMUNI, vol. 2/2024, p. 53-67

[64] https://eventipa.formez.it/restapi/EventAttachment/39c52d0f-af0c-42b6-a0f4-2e90a27eebbe

siano effettivamente impattanti è fondamentale fornire una formazione adeguata sul funzionamento delle istituzioni, sui meccanismi di costruzione delle politiche pubbliche e sugli strumenti attraverso cui valutare l'impatto delle decisioni, altrimenti il rischio è quello di creare spazi di partecipazione formale ma poco efficaci, nei quali il contributo dei giovani risulta inevitabilmente limitato.

Per questo motivo, appare opportuno affiancare agli strumenti di partecipazione un percorso strutturato di formazione civica e istituzionale, realizzato in collaborazione con scuole, università, enti del terzo settore e amministrazioni pubbliche. La VIG locale potrebbe rappresentare un caso concreto attraverso cui insegnare ai giovani a leggere una politica pubblica, a valutarne benefici e criticità e a sviluppare una visione orientata al lungo periodo e alla responsabilità intergenerazionale.

In tale contesto, potrebbe essere prevista l'istituzione di momenti periodici di confronto tra istituzioni e rappresentanti degli studenti delle scuole secondarie di secondo grado, su base volontaria. I rappresentanti d'istituto potrebbero essere coinvolti nell'analisi di provvedimenti e iniziative che riguardano direttamente il mondo giovanile, portando il punto di vista delle comunità scolastiche all'interno dei processi decisionali locali. Questo strumento avrebbe una duplice funzione: da un lato consentirebbe alle istituzioni di raccogliere in modo strutturato esigenze, proposte e criticità provenienti dai giovani; dall'altro costituirebbe un'importante occasione educativa, capace di trasformare la rappresentanza studentesca in una vera esperienza di cittadinanza attiva, contribuendo alla formazione di giovani più consapevoli, competenti e preparati a partecipare alla vita democratica del Paese.

3.5 Co-progettazione, Territorio e Amministrazione Condivisa

Parallelamente alle riforme nazionali, è emersa con forza la necessità di intervenire sull'infrastruttura sociale dei territori, che rappresenta il livello più immediato e concreto in cui si costruisce (o si perde) la partecipazione giovanile. In un contesto segnato dallo svuotamento dei partiti politici tradizionali, i Forum dei Giovani e gli enti del Terzo Settore sono rimasti le ultime "palestre civiche" del Paese. Invocando l'Articolo 55 del Codice del Terzo Settore[65], la pratica della co-progettazione tra giovani e istituzioni deve diventare la modalità ordinaria di gestione delle politiche pubbliche.

In questo contesto, la figura dello Youth Worker emerge come un ponte professionale indispensabile: un mediatore capace di tradurre i bisogni informali dei ragazzi in progetti tecnicamente solidi e burocraticamente sostenibili. Tale figura meriterebbe pertanto di ricevere finalmente il giusto riconoscimento che merita. I Forum dei Giovani devono dunque evolvere a organi istituzionali dotati di potere di iniziativa deliberativa. È necessario che abbiano il diritto di presentare mozioni e delibere che il Consiglio Comunale sia obbligato a votare entro sessanta giorni. Solo attraverso questa

[65] Decreto Legislativo 3 luglio 2017, n. 117, *Codice del Terzo Settore*, Art. 55 (Coinvolgimento degli enti del Terzo settore).

partecipazione "di potere" si può ricostruire la fiducia nelle istituzioni, passando dalla logica della protesta a quella della proposta responsabile.

In questa prospettiva, gli spazi fisici assumono un ruolo decisivo: non solo luoghi di aggregazione, ma infrastrutture di partecipazione capaci di generare progettualità, relazione e fiducia. Un ruolo centrale può essere attribuito agli Informagiovani, che andrebbero rilanciati e ripensati non come semplici sportelli informativi, ma come hub territoriali di orientamento civico e attivazione sociale. Oltre a fornire informazioni su studio, lavoro e opportunità, essi potrebbero diventare punti di accesso alla partecipazione, facilitando il collegamento tra giovani, amministrazioni e realtà associative locali. In questa direzione, gli Informagiovani possono rappresentare un presidio stabile di ascolto e accompagnamento, capace di intercettare anche quei giovani che oggi restano ai margini dei canali tradizionali di coinvolgimento.

3.6 Forum dei Giovani e governance partecipativa

In un panorama nazionale spesso caratterizzato da interventi frammentari, la Regione Campania occupa una posizione di preminenza assoluta, rappresentando un'esperienza particolarmente significativa, più riuscita e longeva nel panorama nazionale. Il modello campano non deve essere inteso come una semplice rete di associazioni giovanili, ma come una vera e propria infrastruttura istituzionale capace di intercettare la domanda politica della Generazione Z e canalizzarla in percorsi di cittadinanza attiva e decisionale.

L'elemento di rottura del modello campano risiede nella sua straordinaria capacità di accentrare e attirare i giovani realmente interessati alla cosa pubblica, sottraendoli al rischio del disimpegno o della protesta sterile. Grazie alla Legge Regionale n. 26/2016 i Forum dei Giovani sono diventati dei centri di gravità permanente per la gioventù locale[66].

A differenza di altre realtà dove la partecipazione è delegata a nomine o cooptazioni, il modello campano si fonda sul suffragio universale diretto. Le elezioni dei Forum coinvolgono l'intera platea degli under 34 residenti, trasformando il momento del voto in una vera e propria "palestra di democrazia". Questo meccanismo genera un effetto calamita formidabile: i giovani non percepiscono il Forum come un ufficio polveroso del Comune, ma come uno spazio di partecipazione democratica. Qui imparano a scrivere programmi, a fare campagna elettorale, a mediare tra interessi diversi e, soprattutto, a rispondere del proprio operato a un elettorato reale. È questa legittimazione democratica che ha creato in Campania una classe dirigente giovanile capillarizzata, tecnicamente preparata e profondamente consapevole delle dinamiche istituzionali.

[66] Si contano attivi in campania oltre 250 Forum dei Giovani - Vedi: "Partecipazione e youth work. Percorsi di crescita e attivismo giovanile" - Report di ricerca "Giovani agenti del cambiamento" FrancoAngeli s.r.l. (pp 47-81), Milano,

L'avanguardia campana risiede nell'aver compreso che il Forum non deve operare in isolamento, ma deve agire come perno di una rete integrata con le altre agenzie educative e sociali del territorio. I Forum in Campania hanno dato vita a un modello di integrazione che tocca tre punti chiave a) Le Scuole di Formazione Politica: I Forum della Campania sono diventati i principali promotori di percorsi di alfabetizzazione istituzionale. Non si tratta di accademia teorica, ma di "formazione sul campo": i giovani studiano la tecnica amministrativa, imparano a leggere i bilanci comunali, approfondiscono il codice degli appalti e le normative sui fondi europei. Queste esperienze sono nate sia dal basso sia hanno visto la partecipazione di ANCI e hanno colmato il vuoto lasciato dai percorsi scolastici tradizionali e dalle organizzazioni di partito preparando i ragazzi a interloquire alla pari con i quadri dirigenti della Pubblica Amministrazione; b) Integrazione con Scuole, Università e Terzo Settore: I Forum campani fungono da ente facilitatore, portando la cittadinanza attiva direttamente dentro le classi delle scuole secondarie, agendo come un ponte che permette alle istanze informali degli studenti di assumere la forma di proposte amministrative concrete. In questo modo, i Forum aggregano non solo i singoli, ma le intere reti associative presenti sul territorio, diventando l'unico interlocutore ufficiale capace di fare sintesi tra volontariato, attivismo studentesco e innovazione sociale; c) I Coordinamenti Provinciali e il Forum Regionale: La presenza di enti sovracomunali strutturati garantisce un'importante solidarietà territoriale. Questo permette ai piccoli Forum delle aree interne di non sentirsi isolati e di avere la stessa dignità politica dei Forum delle grandi aree metropolitane, portando la voce della "provincia giovanile" direttamente ai tavoli della programmazione regionale e nazionale.

Il successo dell'esperienza campana impone una riflessione su come trasformare questa eccezione territoriale in uno standard nazionale. La proposta che emerge dal modello Campania è quella di una istituzionalizzazione basata su tre pilastri:

I. Riconoscimento Giuridico e Obbligatorietà: Proponiamo che il Forum dei Giovani venga riconosciuto a livello nazionale come "Organo di Partecipazione Necessario" per tutti gli Enti Locali. Non deve più essere una scelta facoltativa dell'amministrazione di turno, ma un obbligo di legge speculare alla presenza del Consiglio Comunale.

II. Potere di Iniziativa Deliberativa: Attribuzione ai Forum del ruolo di collante nelle VIG comunali con il potere di presentare proposte di delibera al Consiglio Comunale, con l'obbligo per quest'ultimo di metterle ai voti entro 60 giorni. Questo sancisce il passaggio definitivo dalla "consultazione di facciata" alla "codecisione reale".

III. Integrazione Finanziaria Strutturale: Istituzionalizzare significa garantire autonomia. Proponiamo la creazione di un Fondo Nazionale per la Partecipazione che finanzi i Forum per la gestione di spazi comuni — veri e propri "Hub della Cittadinanza" — dove la scuola istruisce, l'associazione aggrega e il Forum delibera e decide.

In definitiva, la proposta così come dimostrato dall'esempio campano, quando la partecipazione viene normata, rispettata e dotata di strumenti reali, i giovani non scappano dalla politica, ma la occupano con responsabilità. È questa l'architettura che deve essere esportata su scala nazionale per garantire che il futuro dell'Italia non sia deciso senza chi quel futuro lo deve abitare.

I Forum dei Giovani possono rappresentare il livello territoriale del Patto Generazionale, costituendo il principale punto di raccordo tra le esigenze delle comunità locali e i processi decisionali delle istituzioni. Grazie alla loro presenza diffusa sul territorio e alla capacità di intercettare bisogni, proposte e criticità delle nuove generazioni, essi possono contribuire a rendere più efficace e partecipata l'attuazione delle politiche pubbliche rivolte ai giovani. In questa prospettiva, i Forum potrebbero svolgere un ruolo attivo nei processi di VIG promossi dall'ANCI, offrendo un contributo consultivo e propositivo nella fase di analisi delle politiche locali. Allo stesso tempo, essi potrebbero costituire il naturale interlocutore territoriale dei percorsi di Youth Dialogue coordinati a livello nazionale dal CNEL, favorendo una connessione stabile tra le istanze provenienti dai territori e i processi di confronto istituzionale. Si verrebbe così a creare una filiera partecipativa capace di collegare il livello locale, nazionale e intergenerazionale, rafforzando il protagonismo giovanile e la qualità democratica delle decisioni pubbliche.

3.7 La Scuola e il Bilancio Partecipativo come Palestre di Realtà

La riforma dell'Educazione Civica rappresenta l'ultimo, essenziale tassello. Le 33 ore annue non devono essere teoria passiva, ma pratica quotidiana della cittadinanza attiva. Nel contesto del "Patto Generazionale", l'Educazione Civica deve essere sottratta alla logica della mera trasmissione nozionistica o del mero adempimento burocratico delle 33 ore annue. Essa va ridefinita come una pratica quotidiana e transdisciplinare di cittadinanza attiva, un laboratorio permanente in cui gli studenti apprendono a leggere la complessità dei fenomeni globali e locali attraverso la lente della sostenibilità e dei diritti umani. Sono tre i "pilastri" concettuali a fondamento dei nuclei tematici dell'Educazione Civica italiana: 1) Costituzione e cittadinanza, 2) Sostenibilità, 3) Cittadinanza Digitale. Nelle indicazioni ministeriali contenuti si sviluppano così in sei ambiti trasversali di apprendimento specifico: 1. Persona Ambiente e Territorio; 2 Interazione tra le persone; 3. Cittadinanza e partecipazione; 4. Diritti sociali e benessere; 5. Transizione ad una economia sostenibile; 6.Il contesto globale.

Come è evidente, l'Educazione Civica non si limita allo studio della Costituzione e delle istituzioni (dimensione della Polity e della Politics), ma abbraccia la comprensione delle politiche pubbliche (Policy) e l'acquisizione di competenze orientate alla sostenibilità ambientale, economica e sociale. Essa diventa lo strumento primario per superare quel "bias di visibilità" giovanile, dotando le nuove generazioni dei linguaggi tecnici necessari per leggere il mondo e interloquire con la Pubblica

Amministrazione. D'altronde, questo indirizzo è proposto anche dall'Agenda ONU 2030, che nel Target 4.7 raccomanda: "*entro il 2030, assicurarsi che tutti i discenti acquisiscano le conoscenze e le competenze necessarie per promuovere lo sviluppo sostenibile attraverso, tra l'altro, l'educazione per lo sviluppo sostenibile e stili di vita sostenibili, i diritti umani, l'uguaglianza di genere, la promozione di una cultura di pace e di non violenza, la cittadinanza globale e la valorizzazione della diversità culturale e del contributo della cultura allo sviluppo sostenibile*".

Per le attività di Educazione alla sostenibilità assimilata così al concetto di Educazione civica nelle scuole, nel 2021 l'UNESCO ha individuato il nostro paese come esempio di "buona pratica"[67]. Affinché questo primato non resti sulla carta, l'Educazione Civica deve dotarsi di strumenti applicativi concreti. Abbiamo già visto come la VIG possa rappresentare un elemento di approfondimento e applicazione da interrare nei percorsi di educazione civica. Allo stesso modo, sarebbe auspicabile che gli studenti imparino ad analizzare i documenti di bilancio del proprio Comune, a navigare tra gli Open Data e a formulare proposte basate sull'analisi d'impatto.

A questo deve affiancarsi l'obbligatorietà del Bilancio Partecipativo per gli enti locali, destinando una quota fissa (almeno il 2%) del bilancio ordinario a progetti interamente ideati, discussi e votati dai cittadini tra i 16 e i 30 anni. Gestire un budget reale insegna la morale della responsabilità e la complessità della scelta pubblica: si impara che le risorse sono scarse e che scegliere una priorità significa rinunciare a un'altra. Questa è l'antidoto definitivo al populismo e all'apatia, poiché connette direttamente l'idea al cantiere e il voto alla realtà tangibile del proprio quartiere.

Il bilancio partecipativo rappresenta uno strumento fondamentale, ma che per definizione opera in un orizzonte temporale limitato. Il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) ha sviluppato una proposta complementare con il parere di iniziativa *SOC/827 – Valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche a medio e lungo termine attraverso il bilancio intergenerazionale*. Il parere parte da una diagnosi precisa: la spesa europea per la protezione sociale destina alla categoria "Vecchiaia" circa il 10-11% del PIL, contro appena l'1,7-2% destinato alla categoria "Famiglia". Questo rapporto di 10:1 si è mantenuto costante nell'ultimo decennio, riflettendo uno squilibrio strutturale che, in assenza di correttivi, rischia di aggravarsi con il progressivo invecchiamento della popolazione europea.

Il bilancio intergenerazionale proposto dal CESE non è un nuovo strumento contabile, ma un approccio di consapevolezza che mira a rendere visibile in che modo le risorse pubbliche sono assegnate alle diverse generazioni e a valutarne l'impatto, nel pieno rispetto dell'autonomia di bilancio degli Stati membri. Concretamente, il CESE invita gli Stati membri ad applicare la verifica nell'ottica dei giovani (*youth check*) a tutte le voci di bilancio pertinenti, individuando con chiarezza le misure generazionali, potenzialmente generazionali e anti-generazionali — la stessa tassonomia già

[67] https://www.unesco.it/it/temi-in-evidenza/educazione/leducazione-civica-e-lunesco/

sperimentata in Italia attraverso la VIG locale. Sul piano europeo, il CESE avanza due raccomandazioni operative: in primo luogo, introdurre il bilancio intergenerazionale come condizionalità del nuovo ciclo della politica di coesione 2028-2034, nell'ambito dei piani di partenariato nazionale e regionale, applicando un meccanismo analogo a quello già sperimentato con il dispositivo per la ripresa e la resilienza (dove il 37% delle risorse era vincolato alla transizione verde e il 20% alla digitalizzazione); in secondo luogo, garantire che i bilanci degli Stati membri assicurino un giusto equilibrio tra la spesa per famiglie e bambini e quella per gli anziani, considerando la possibilità di introdurre una soglia minima per la spesa nella categoria 'famiglie e bambini' della protezione sociale. Il parere sottolinea inoltre che l'individuazione delle priorità generazionali deve promuovere la partecipazione strutturata dei giovani nella pianificazione e nel monitoraggio del bilancio. Non casualmente, il CESE cita espressamente l'esperienza italiana — il Comune di Parma e la Regione Emilia-Romagna — come modelli già esportabili in altri contesti europei.

Conclusione: la proposta per una democrazia della responsabilità

La nostra società è caratterizzata da una crisi generale della democrazia, un sistema oggi pervaso da cambiamenti così rapidi da mettere in crisi non solo la nostra capacità di adattamento ma gli stessi concetti su cui abbiamo costruito il nostro ordine civile. In questo clima una delle risposte più urgenti è quella di implementare la partecipazione giovanile, protagonisti del presente ma anche investiti della responsabilità del presente. Implementare la partecipazione giovanile può non essere una risposta sufficiente: se la democrazia richiede nuove risposte e dunque nuove domande, allora sviluppare e implementare e rafforzare la partecipazione giovanile può trasformarsi in una risposta retorica se svincolata dalla più profonda riorganizzazione della società. Alla luce delle analisi prodotte, risulta evidente che la richiesta di partecipazione diffusa e reale sul territorio, nelle istituzioni, nella nostra stessa società richiede un cambiamento sistemico e strutturale molto più profondo della sola attivazione dei canali di partecipazione.

La nostra proposta non è una richiesta di assistenza, ma un'architettura per la sovranità giovanile che poggia su tre direttrici fondamentali:

La VIG rappresenta lo strumento tecnico più avanzato per dare attuazione al principio costituzionale della tutela delle future generazioni (art. 9 Cost.). La Legge 167 del 2025 ne ha fatto un obbligo procedurale nell'ambito dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione. Tuttavia i limiti di natura sostanziale (la VIG, nella sua formulazione attuale, considera gli effetti ambientali e sociali, ma trascura la dimensione economica) e di natura procedurale (la VIG è affidata alla stessa amministrazione proponente senza interazione con le rappresentanze giovanili) vanno

superati. L'innovazione più rilevante riguarda il raccordo con i Forum dei Giovani, con una VIG tecnicamente più solida ma che sia anche co-valutata con i giovani. L'esperienza delle Linee Guida ANCI 2025 per la VIG Locale dimostra che la classificazione delle misure non può essere affidata solo a criteri tecnici oggettivi. Bisogna elevare i Forum dei Giovani da organi consultivi facoltativi a organi di partecipazione necessari, con due caratteristiche fondamentali: l'elezione a suffragio universale diretto tra i residenti under 34 (sul modello campano) e il potere di iniziativa deliberativa, ossia la facoltà di presentare mozioni che il Consiglio Comunale è obbligato a votare entro un termine perentorio (sessanta giorni). Solo in questo modo il Forum diventa un interlocutore paritario dell'amministrazione, e la VIG cessa di essere un adempimento per trasformarsi in un processo di codecisione.

Gli Enti Locali devono co-programmare le politiche territoriali con i giovani. Il riconoscimento dei Forum come soggetti dotati di iniziativa legislativa locale è il passaggio fondamentale per trasformare i giovani da "utenti" di servizi a "progettisti" della comunità. Come insegna la sfida di Parma per il 2027, la politica giovanile deve diventare il cuore pulsante della strategia amministrativa, non una delega laterale.

Tutto questo va affiancato con il fondamentale rafforzamento dell'educazione civica quale strumento per avvicinare e formare le giovani generazioni alla partecipazione attiva e alla vita democratica del Paese. In tale prospettiva, appare strategico valorizzare il ruolo degli Enti del Terzo Settore, che rappresentano una risorsa fondamentale per lo sviluppo di percorsi di educazione non formale, maggiormente vicini ai linguaggi e ai bisogni dei giovani. Il Ministero dell'Istruzione e del Merito potrebbe promuovere specifici bandi e programmi ministeriali, definendo obiettivi formativi nazionali in materia di cittadinanza attiva, partecipazione democratica ed educazione istituzionale. L'attuazione operativa dei percorsi dovrebbe tuttavia essere affidata agli ETS, attraverso forme continuative di collaborazione con le scuole, al fine di garantire un approccio esperienziale, partecipativo e radicato nei territori. Tali attività potrebbero inoltre prevedere meccanismi premiali per gli studenti, attraverso il riconoscimento di crediti formativi e percorsi validi ai fini dell'orientamento scolastico e universitario.

Restando nell'ottica formativa il Servizio Civile Universale va rafforzato e potenziato. Bisogna prevedere una nuova flessibilità del modello, con percorsi modulari e tematici (Servizio Civile Digitale, Ambientale, per la protezione civile, per la cittadinanza europea) che affianchino il tradizionale anno a tempo pieno.

L'introduzione del Bilancio intergenerazionale proposto dal Comitato economico e Sociale Europeo (CESE)[68] rappresenta la prova di forza della fiducia istituzionale. Dare "diritto di firma" a chi abiterà il domani, attraverso la gestione diretta di quote di

[68] CESE Bilancio intergenerazionale Valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche a medio e lungo termine attraverso il bilancio intergenerazionale (parere d'iniziativa) SOC/827, 2025

investimento pubblico, significa bilanciare forzosamente lo squilibrio demografico che oggi silenzia le istanze della Generazione Z nelle urne tradizionali.

Il documento del Tavolo di lavoro non si limita a elencare desiderata. Costruisce una filiera istituzionale coerente: la scuola come primo luogo di formazione civica e di ascolto strutturato (attraverso i rappresentanti studenteschi); i Forum dei Giovani come sede della rappresentanza territoriale e della co-valutazione delle politiche (attraverso la VIG); il Servizio Civile Universale come esperienza di cittadinanza attiva e di mobilità generazionale; il CNEL, l'ANCI e il CNG come livelli nazionali di Youth Dialogue, Youth Check e Youth Empowerment.

In conclusione, questa proposta mira a sanare la frattura profonda tra chi detiene oggi il potere decisionale e chi ne subirà le conseguenze nel lungo periodo. La morale politica non può più essere lasciata alla buona volontà individuale; deve essere codificata in procedure trasparenti, monitorabili e sanzionabili. Se un provvedimento ignora l'impatto generazionale, deve esserci una responsabilità politica chiara, pubblica e immediata. Investire su questo ecosistema significa dotare lo Stato di un radar per intercettare le tempeste future prima che diventino emergenze. È tempo di passare dalla partecipazione di facciata alla partecipazione di potere. È l'unica via per garantire che l'Italia non sia solo un Paese con un grande passato, ma una nazione capace di dare forma e sostanza al futuro di chi verrà domani.

Bibliografia

Corriere della Sera (17 Aprile 2026): Intervista al Sindaco di Parma Michele Guerra su Parma Capitale dei Giovani 2027.

ISTAT (2024-2025): Rapporto Annuale sulla situazione demografica e sociale del Paese.

Fondazione RiESI Rapporti sul Divario Generazionale (2018-2026) - Analisi del GDI e VIG.

Consiglio Nazionale dei Giovani (CNG): Dossier sulla VIG e lo Youth Check in ambito europeo.

OECD (2022): Youth and Intergenerational Justice: Policy Guidelines for a Sustainable Future.

Voto Dove Vivo / The Good Lobby (2023): Rapporto sull'astensionismo involontario e mobilità elettorale.

Costituzione della Repubblica Italiana: Commentario alla riforma degli Artt. 9 e 41.

Commissione europea, White Paper on Youth, EUR-Lex – Sintesi della legislazione dell'Unione europea

Council of Europe - European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life

Europe Goes Local - Carta Europea del Lavoro Locale con i Giovani (European Charter on Local Youth Work), 2021

Commissione Nazionale Italiana per l'UNESCO - L'educazione civica e l'UNESCO

"Partecipazione e youth work. Percorsi di crescita e attivismo giovanile" - REPORT di ricerca "Giovani agenti del cambiamento" Franco Angeli

Tavolo 3.

Pensioni presenti e future

1. Introduzione

L'Italia si trova oggi dinanzi a un bivio storico, attraversata da tensioni strutturali che interrogano profondamente la solidità del suo patto sociale e le prospettive di sviluppo del paese. Inserito in un contesto di instabilità globale, l'Italia manifesta i segni di una discrasia sempre più marcata, dove la ricchezza tende a cristallizzarsi in nuclei ristretti e il lavoro sembra aver smarrito la sua forza propulsiva di emancipazione e crescita. Questa dinamica non si esaurisce in una mera questione economica, ma si traduce in una barriera invisibile che preclude alle nuove generazioni la possibilità di progettare con fiducia il proprio domani.

La precarietà che caratterizza l'ingresso nel mercato del lavoro, unita a una stagnazione salariale ormai cronica, incide negativamente sulla stabilità dei giovani, impedendo loro di immaginare un percorso di vita solido e dignitoso. Tale fragilità presente proietta un'ombra inquietante sul futuro, rendendo l'orizzonte previdenziale incerto e difficilmente sostenibile. Se il lavoro di oggi non è in grado di garantire stabilità e tutele, il sistema pensionistico di domani rischia di trasformarsi in uno specchio delle disuguaglianze attuali, privando chi oggi fatica a inserirsi nel tessuto produttivo della certezza di una vecchiaia tutelata. Affrontare queste tematiche con rigore e profondità analitica diventa dunque un imperativo etico e istituzionale, necessario per gettare le basi di riforme che sappiano restituire ai giovani il diritto a un futuro e la sicurezza di un sistema di garanzie all'altezza delle sfide che li attendono.

1.1 Il contesto globale della policrisi e la vulnerabilità del sistema Italia

Il panorama globale del 2026 si delinea attraverso i tratti di una "policrisi" complessa e stratificata, definita da Oxfam (2026) come un intreccio perverso di conflitti bellici, instabilità geopolitica e shock climatici ed energetici. Questi fattori non operano come eventi isolati, ma fungono da catalizzatori di una polarizzazione della ricchezza senza precedenti, agendo come meccanismi di trasferimento sistemico del valore dai redditi da lavoro verso il grande capitale, che più che subire le fluttuazioni del mercato, ne sfrutta al massimo le opportunità per capitalizzare tramite la speculazione finanziaria. In tale quadro, la volatilità dei mercati e le spinte inflattive smettono di essere semplici variabili economiche per trasformarsi in strumenti di redistribuzione inversa, dove i costi delle emergenze ricadono sistematicamente sulle fasce salariali più deboli, mentre i patrimoni finanziari e i grandi asset beneficiano della concentrazione di valore nei nodi apicali del sistema globale.

In questo ecosistema, l'Italia manifesta una vulnerabilità strutturale preoccupante, apparendo spesso priva di uno "scudo" sociale capace di mitigare le spinte più aggressive di un capitalismo che tende a premiare la rendita statica rispetto all'investimento produttivo. Tale scenario non è un'anomalia ineluttabile o un mero esito spontaneo dei mercati, ma il riflesso di scelte politiche deliberate che hanno permesso alle élite economiche di orientare le agende nazionali verso una progressiva de-contribuzione del capitale. Ciò ha favorito la concentrazione patrimoniale al vertice a discapito della redistribuzione fiscale e della dignità del lavoro, ridotta sempre più a una variabile di aggiustamento dei costi anziché a motore di emancipazione sociale. La debolezza delle risposte istituzionali di fronte a tali dinamiche ha alimentato una percezione di distanza tra le necessità della base sociale e le leve del potere economico, rendendo il Paese permeabile a una deriva dove la sicurezza dei molti viene sacrificata per la protezione delle fortune di pochi.

1.2 Asimmetrie nella distribuzione della ricchezza e crisi della coesione sociale

L'asimmetria nella distribuzione della ricchezza netta in Italia ha raggiunto livelli di criticità tali da mettere in discussione la tenuta stessa del patto democratico e i principi cardine di equità intergenerazionale. Tale squilibrio non rappresenta solo una disparità economica, ma una barriera strutturale che impedisce un'equa partecipazione alla vita sociale e produttiva del Paese. Secondo le stime fornite dalla Banca d'Italia (2025) e riprese analiticamente da Oxfam (2026), alla metà del 2025 il 10% più ricco delle famiglie deteneva quasi il 60% della ricchezza nazionale totale, a fronte di un esiguo 7,4% in possesso della metà più povera della popolazione.

Questo divario ha subito un'accelerazione allarmante, sintomo di un sistema che premia l'accumulazione statica a scapito della circolazione delle risorse: se nel 2010 il rapporto tra la ricchezza del decile superiore e quella della metà inferiore era di 6 a 1, nel 2025 tale valore è salito a oltre 8 a 1 (Oxfam, 2026). La gravità del fenomeno, che prefigura una vera e propria cristallizzazione sociale, è resa ancora più palese dalla concentrazione nel top 5% dei nuclei familiari, i quali possiedono da soli il 49,4% della ricchezza complessiva, superando di fatto lo stock detenuto dal restante 90% della popolazione residente (Banca d'Italia, 2025; Oxfam, 2026).

L'elemento di maggiore criticità per la futura stabilità del sistema, tuttavia, risiede nella dinamica incrementale dell'ultimo quindicennio: tra il 2010 e il 2025, il 91% dell'intera crescita della ricchezza nazionale è stato assorbito esclusivamente da questo 5% apicale (Oxfam, 2026). Questo dato evidenzia come la nuova ricchezza generata non venga distribuita, ma si accumuli sistematicamente laddove il patrimonio è già ingente, ponendo una sfida diretta e urgente al principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'Articolo 3 della Costituzione. Tale scenario configura un ambiente

economico ostile alla mobilità dei giovani, per i quali il merito e il lavoro diventano strumenti secondari rispetto alla posizione patrimoniale di partenza

1.3 La deriva ereditocratica e i paradossi del sistema fiscale italiano

Questa stratificazione patrimoniale è ulteriormente consolidata da una transizione verso modelli "ereditocratici" che minano alla base la mobilità sociale del Paese, trasformando il diritto al futuro in un privilegio di nascita. Tra il 1995 e il 2016, il peso dei trasferimenti patrimoniali via eredità o donazione sul reddito nazionale è quasi raddoppiato, passando dall'8,5% al 15% (Oxfam Italia, 2026). Tale dinamica indica che la ricchezza accumulata nel passato esercita oggi un'influenza predominante rispetto alla capacità produttiva attuale, cristallizzando le gerarchie sociali e rendendo il lavoro un motore di emancipazione sempre meno efficace.

In questo quadro, il fisco italiano opera una distorsione paradossale che penalizza il dinamismo economico: mentre un lavoratore dipendente subisce una "pressione fiscale" e contributiva che può raggiungere il 40-50%, il trasferimento di ingenti fortune gode di una mitezza eccezionale, quasi unica nel panorama occidentale. Sebbene l'aliquota nominale sia stabilita al 4% per i parenti in linea diretta, l'esistenza di una franchigia di un milione di euro per ciascun beneficiario rende l'imposta virtualmente inesistente per la stragrande maggioranza dei cittadini, agendo come un potente meccanismo di conservazione della ricchezza apicale.

Il confronto europeo evidenzia l'anomalia del sistema italiano e la sua scarsa propensione redistributiva: la soglia di un milione distanzia enormemente i 700.000 euro dei Paesi Bassi, i 500.000 euro della Germania e i 95.000 euro della Finlandia. Per i grandi patrimoni che eccedono tali soglie, il prelievo resta comunque blando, favorendo chi già possiede risorse a scapito di chi deve costruire la propria stabilità partendo dal solo reddito da lavoro. Tale disparità strutturale spiega perché l'Italia raccolga dalle tasse di successione solo lo 0,1% delle entrate fiscali totali, una quota marginale se confrontata con l'1% registrato in Belgio e Francia, come evidenziato dai dati del rapporto OCSE Inheritance Taxation in OECD Countries. Questa scelta fiscale non è neutrale, poiché favorisce la rendita statica rispetto all'investimento produttivo e alla creazione di nuove opportunità per le giovani generazioni, prive di simili tutele patrimoniali.

1.4 Distorsioni economiche e sociali della concentrazione patrimoniale

Le conseguenze di questa "ereditocrazia" si riflettono negativamente sul dinamismo economico e sulla percezione di iniquità sociale, alimentando un senso di sfiducia nelle istituzioni e nel merito individuale. Il sistema è ulteriormente distorto da ampie esenzioni che riguardano titoli di Stato, polizze vita e aziende familiari, strumenti che permettono alle famiglie abbienti di consolidare la ricchezza in asset protetti dal fisco

anziché indirizzarla verso investimenti produttivi o settori ad alto tasso di innovazione. Tale architettura di agevolazioni agisce come un incentivo alla conservazione statica del capitale, sottraendo risorse vitali al circuito economico nazionale e penalizzando la propensione al rischio imprenditoriale.

Il patrimonio ereditato diventa il fattore determinante per la stabilità economica familiare a scapito del talento e del merito professionale. Si crea così una frattura sociale insanabile: per chi non eredita, il divario diventa incolmabile e le prospettive di ascesa sociale si annullano dinanzi alla barriera patrimoniale. Quando l'accesso ai beni fondamentali, come l'abitazione o l'istruzione di alto livello, dipende dal lascito genitoriale più che dal reddito da lavoro, si alimenta una stagnazione strutturale che soffoca le ambizioni delle nuove generazioni.

Questa dinamica assume proporzioni sistemiche se letta attraverso le analisi dell'Economist e di Oxfam (2026), che stimano in almeno 2.500 miliardi di euro il valore dei patrimoni che "passeranno di mano" nel prossimo decennio. In assenza di correttivi, questo massiccio trasferimento di ricchezza avverrà sotto un regime fiscale talmente blando da consolidare definitivamente il carattere ereditario della nostra società.

Per i giovani privi di tutele patrimoniali, l'impossibilità di competere con chi beneficia di tali rendite si traduce in una marginalizzazione economica che ipoteca non solo il loro presente lavorativo, ma anche la futura sostenibilità di un sistema previdenziale basato su redditi da lavoro sempre più fragili e insufficienti.

1.5 Dinamica dei redditi e impatto dell'erosione inflattiva

Sul fronte dei redditi, l'erosione sistematica del potere d'acquisto conferma il declino del lavoro come strumento di emancipazione economica e motore di ascesa sociale. Nel 2023, a fronte di un'inflazione attestatasi al +5,9%, i redditi reali delle famiglie hanno subito una contrazione dell'1,6% su base annua, evidenziando l'incapacità delle dinamiche salariali di tenere il passo con l'incremento del costo della vita (Oxfam, 2026). Questa tendenza non rappresenta un fenomeno transitorio, ma si inserisce in una prospettiva di lungo periodo estremamente critica: dal 2007 al 2023, i redditi reali in Italia sono calati in media dell'8,7% (ILO, 2025), segnando un impoverimento strutturale che non trova eguali nelle altre grandi economie europee.

L'analisi di dettaglio rivela squilibri settoriali profondi, con punte drammatiche per i lavoratori autonomi, che hanno visto sfumare il 23,8% del proprio valore reale, e perdite consistenti per i lavoratori dipendenti, penalizzati per l'11,4% (Istat, 2025). Tale contrazione dei redditi da lavoro, mentre la rendita patrimoniale rimane protetta, agisce come una morsa che soffoca le capacità di risparmio e investimento delle nuove generazioni. La gravità della situazione è certificata dal peggioramento dell'indice di

Gini, salito allo 0,323 nel 2023, dato che colloca l'Italia al ventesimo posto nell'Unione Europea per equità distributiva (Eurostat; Istat).

Questo posizionamento nelle retrovie dell'Unione evidenzia una recrudescenza della disuguaglianza attribuibile principalmente al deterioramento delle condizioni dei redditi più bassi, i quali sono stati i più esposti agli shock inflattivi e meno protetti dalle dinamiche di contrattazione collettiva. Per i giovani lavoratori, che spesso accedono al mercato con retribuzioni d'ingresso già di per sé esigue, questa stagnazione salariale cronica impedisce la costruzione di basi contributive solide, ponendo una seria ipoteca sulla dignità delle loro future prestazioni pensionistiche e alimentando una percezione di iniquità che rischia di compromettere la stessa fiducia nelle istituzioni economiche del Paese.

1.6 Povertà strutturale e vulnerabilità dei nuclei familiari con minori

Il quadro della vulnerabilità sociale è completato da una povertà strutturale che ipoteca non solo la stabilità presente, ma il futuro demografico e produttivo del Paese. Nel 2024, circa 11 milioni di individui (18,9% della popolazione) risultano a rischio di povertà di reddito, mentre l'indicatore più ampio di esclusione sociale coinvolge ben 13,5 milioni di persone, pari al 23,1% dei residenti (Istat, 2025). Questi numeri non descrivono una condizione marginale, bensì una realtà diffusa che erode la base sociale e limita la partecipazione attiva di una quota consistente di cittadini alla vita economica della nazione.

Il dato più allarmante, che configura una vera e propria emergenza sociale, riguarda le famiglie numerose e le nuove generazioni: se il rischio povertà colpisce già il 7,3 % dei nuclei con un minore, la percentuale sale esponenzialmente al 20,7% per le famiglie con 3 figli (Openpolis, 2025). Tale dinamica evidenzia una correlazione perversa tra natalità e indigenza, trasformando la scelta di avere figli in una causa di vulnerabilità economica. Riflettendo, quindi, il fallimento di un sistema di welfare che non riesce a tutelare adeguatamente i nuclei più esposti, rendendo la prole un fattore di rischio anziché una risorsa strategica per il ricambio generazionale.

Questa condizione di fragilità strutturale ha ricadute dirette sulla stabilità del sistema previdenziale di domani: la povertà minorile e l'esclusione sociale dei giovani padri e delle giovani madri impediscono la formazione di percorsi lavorativi stabili e remunerativi, indispensabili per sostenere il patto intergenerazionale. Un Paese che "punisce" economicamente chi investe nel futuro demografico è un Paese che mina le basi della propria sostenibilità futura, creando una frattura dove la deprivazione materiale di oggi si trasformerà inevitabilmente in una carenza di tutele pensionistiche domani, alimentando un ciclo di povertà che rischia di diventare ereditario e irreversibile.

1.7 Contraddizioni del mercato del lavoro e la piaga dei working poor

Ampliando il focus sul mercato del lavoro, esso presenta il paradosso di una crescita occupazionale puramente quantitativa che non riesce a ridurre, ma anzi accentua, una precarietà qualitativa ormai sistemica. Sebbene il numero dei disoccupati sia sceso a 1 milione e 664mila unità nel 2024 (-17% rispetto al 2023), questo dato positivo è oscurato da una realtà sommersa ben più inquietante: il numero dei cosiddetti "working poor" è aumentato costantemente, raggiungendo i 6 milioni e 886mila individui. Si tratta di un incremento di 285mila persone in un solo anno (+4,1%), secondo le analisi di Unimpresa (2025), che evidenzia come il lavoro stia perdendo la sua funzione di ascensore sociale per diventare, in molti casi, una forma di sussistenza ai margini della povertà.

La fragilità strutturale del sistema è ulteriormente confermata dalla crescita dei contratti a termine a tempo pieno, passati da 2 milioni e 21mila a 2 milioni e 554mila (+20,9%). Questa tendenza testimonia la diffusione di un'occupazione "mordi e fuggi", priva di garanzie di lungo periodo, dove il posto di lavoro non garantisce affatto l'uscita dalla condizione di indigenza materiale. Tale instabilità colpisce in primis i giovani, costretti ad accettare percorsi professionali frammentati che impediscono una pianificazione esistenziale serena.

Come sottolineato con forza da Paolo Longobardi, presidente onorario di Unimpresa, senza un intervento deciso volto a stimolare la produttività e a una riduzione incisiva della pressione fiscale sul costo del lavoro, l'Italia rischia di ampliare una stagnazione salariale cronica. La perdita cumulata del potere d'acquisto, pari al 7,1% tra il 2019 e il 2024, rappresenta una ferita profonda che trasforma l'impegno professionale in mero strumento di sopravvivenza.

Per le nuove generazioni, questo scenario non è solo un limite al presente, ma una ipoteca insostenibile sul futuro: carriere discontinue e retribuzioni insufficienti oggi si tradurranno inevitabilmente in pensioni minime domani, mettendo a rischio la sostenibilità stessa del sistema previdenziale nazionale e il diritto dei giovani a una vecchiaia dignitosa.

1.8. Una generazione in bilico e la crisi del patto intergenerazionale

Le attuali evidenze empiriche delineano un'Italia caratterizzata da una profonda frattura sistemica, in cui la nuova generazione appare intrappolata tra una struttura "ereditocratica" cristallizzata e un mercato del lavoro che, pur evidenziando una crescita quantitativa, manifesta una preoccupante involuzione qualitativa. Il futuro della coorte giovanile non risulta meramente incerto, ma strutturalmente compromesso da dinamiche che erodono le fondamenta stesse del patto sociale intergenerazionale.

Sotto il profilo occupazionale, sebbene si registri un incremento nel tasso di occupazione tra i 25-34enni, attestatosi al 68,7% nel 2024, tale indicatore risulta oscurato da un incremento parallelo dell'inattività al 24,4% e da una contrazione della partecipazione lavorativa nella fascia 15-24 anni, scesa al 19,7% (CNEL, 2025). L'espansione dei livelli occupazionali, quantificata in circa un milione di unità nel triennio 2023-2025, si scontra con una crescita del PIL anemica (0,6%-0,7%), evidenziando un'economia confinata in settori a bassa produttività e caratterizzata da un'estrema fragilità contrattuale. Nel periodo gennaio-settembre 2024, solo il 16% delle nuove attivazioni è stato a tempo indeterminato, mentre il restante 84% ha alimentato il precariato (CNEL, 2025), consolidatosi ormai come via d'accesso esclusiva al mercato. Ne consegue che l'impiego ha smesso di fungere da volano di emancipazione: il 44% dei dipendenti under 35 percepisce meno di 1.500 euro netti e il 21% meno di 1.200 euro (Di Braccio, 2025).

Questa impossibilità di stabilizzazione e ascesa sociale ha innescato un esodo strutturale: tra il 2011 e il 2024, 630mila giovani sono emigrati, con un impatto devastante sul capitale umano nazionale, il cui valore in uscita è stimato in 160 miliardi di euro, pari al 7,5% del PIL (CNEL, 2025). Tale "fuga di cervelli" è divenuta progressivamente più qualificata — con una quota di laureati pari al 42,1% nell'ultimo triennio — riflettendo un'asimmetria internazionale allarmante: per ogni giovane straniero proveniente da Paesi avanzati che entra in Italia, se ne registrano nove in uscita (CNEL, 2025). Si configura pertanto un sabotaggio economico sistemico, in cui lo Stato investe nella formazione di talenti che andranno a beneficio della produttività e dei sistemi previdenziali di nazioni competitor quali Germania, Svizzera o Regno Unito.

Approfondendo i dati rispetto ai titoli universitari conseguiti, nonostante il record di 415.553 laureati nel 2024, persiste un paradosso di *skill mismatch* e sovra-istruzione, che tocca punte del 47,6% nelle discipline economico-giuridiche (MUR, 2024; Almalaurea 2025). L'incapacità del sistema produttivo di assorbire competenze elevate, unitamente a un sistema fiscale che privilegia la rendita patrimoniale, elegge il patrimonio familiare, e non il merito, a principale arbitro del destino individuale.

Il punto di rottura più critico risiede nella sostenibilità del sistema pensionistico. Il modello contributivo vigente necessita di generazioni attive capaci di generare valore sufficiente a sostenere la spesa previdenziale. Tuttavia, la presenza di "working poor", unita a una perdita del potere d'acquisto e a carriere discontinue, rende la base contributiva giovanile tragicamente insufficiente. Un lavoro povero e precario oggi preclude la possibilità di garantire pensioni dignitose domani, compromettendo la tenuta dell'intero stato sociale.

In conclusione, la permanenza dei giovani in Italia e la rigenerazione del Paese dipendono da un radicale mutamento di paradigma istituzionale. È imperativo trascendere il mero stimolo numerico dell'occupazione per rimettere al centro la

qualità del lavoro, la produttività e la giustizia distributiva. Senza interventi strutturali volti a correggere le derive ereditocratiche e a trasformare l'impiego in un fattore di reale stabilità, l'Italia rischia di scivolare verso un declino irreversibile, consumando, insieme al talento delle nuove generazioni, la propria stessa speranza di futuro.

In questo contesto, il tema pensionistico rappresenta uno dei nodi più complessi e strutturali del sistema economico e sociale italiano: questione trasversale che investe direttamente il modello di sviluppo del Paese, il funzionamento del mercato del lavoro e, soprattutto, il rapporto tra generazioni.

Il sistema pensionistico deve essere letto attraverso due dimensioni fondamentali: la sostenibilità finanziaria e l'adeguatezza delle prestazioni. Tuttavia, il percorso di riforma intrapreso negli ultimi decenni ha valorizzato la salvaguardia dell'equilibrio finanziario dinanzi al quale l'adeguatezza è parsa recessiva. La riforma del 1995 (i.e. Riforma Dini), con l'introduzione del metodo contributivo in luogo di quello retributivo, ha segnato un passaggio decisivo: ciò con l'obiettivo di ridurre progressivamente l'incidenza della spesa previdenziale sul PIL.

Questo cambio di paradigma ha avuto effetti profondi. Se da un lato ha contribuito a mettere in discussione la sostenibilità finanziaria, dall'altro ha determinato una riduzione attesa dei livelli delle pensioni, in particolare per le generazioni più giovani. Le proiezioni, infatti, mostrano un calo significativo del tasso di sostituzione, cioè del rapporto tra ultima retribuzione e pensione percepita, traducendosi nella progressiva diminuzione della continuità reddituale in età pensionabile.

D'altra parte, l'Italia sta vivendo un progressivo invecchiamento della popolazione, accompagnato da una riduzione della componente in età lavorativa. Lo squilibrio tra lavoratori attivi e pensionati rappresenti una delle principali criticità strutturali nella sostenibilità del sistema pensionistico: meno contribuenti sono chiamati a sostenere un numero crescente di beneficiari. A ciò si aggiunge un fenomeno particolarmente preoccupante, ovvero l'emigrazione di giovani qualificati che, per il profilo che qui interessa, sottrae parte significativa della sua futura base contributiva.

In questo contesto, il sistema pensionistico appare come una trasformazione incompiuta: più sostenibile dal punto di vista finanziario, ma più fragile sul piano sociale ed equitativo ed ancora di più in punto di equità intregenerazionale.

Ebbene, proprio il "patto generazionale" è la chiave interpretativa più efficace per redistribuire in modo più equilibrato rischi, opportunità e consapevolezze, evitando che il peso delle trasformazioni ricada esclusivamente sulle nuove generazioni.

Questo richiede un approccio integrato, che vada oltre le riforme pensionistiche in senso stretto e coinvolga politiche del lavoro, della formazione, della fiscalità e dello sviluppo economico. Solo intervenendo su questi fattori sarà possibile costruire un sistema pensionistico capace di garantire sicurezza economica, coesione sociale e fiducia nel futuro.

2. Selezione e sviluppo delle proposte ritenute più rilevanti

L'analisi che precede ha permesso di individuare nodi critici che verranno analizzati nel presente paragrafo:

- alfabetizzazione finanziaria (cfr. paragrafo 2.1);

- stabilizzazione del sistema contributivo (cfr. paragrafo 2.2);

- contribuzione figurativa (cfr. paragrafo 2.3)

- previdenza complementare (cfr. paragrafo 2.4)

2.1 Alfabetizzazione finanziaria

In primo luogo, è opportuno fugare il campo dalla percezione che il tema pensioni sia un affare d'altri, o meglio un affare della generazione c.d. uscente. Infatti, accanto ad aspetti tecnici del sistema pensionistico, emerge con forza un problema di natura culturale: la scarsa diffusione di competenze finanziarie e previdenziali. Questo aspetto, spesso sottovalutato, rappresenta invece una delle chiavi di lettura più importanti per comprendere le difficoltà del sistema e quale sia il ruolo dei giovani nel sistema pensionistico.

2.1.1 Definizione e perimetro concettuale

L'alfabetizzazione finanziaria, nella letteratura internazionale identificata come financial literacy, è generalmente definita come l'insieme di conoscenze, abilità e attitudini necessarie affinché un individuo possa prendere decisioni economiche consapevoli, efficaci e coerenti con i propri obiettivi di vita. Tale definizione, pur nelle sue declinazioni variabili a seconda degli autori e degli organismi internazionali, converge su tre dimensioni fondamentali: la conoscenza finanziaria (financial knowledge), il comportamento finanziario (financial behaviour) e l'atteggiamento nei confronti delle questioni economiche (financial attitude). L'OCSE, attraverso l'International Network on Financial Education (INFE), ha elaborato nel corso degli ultimi quindici anni una framework concettuale di riferimento che include non solo le competenze tecniche di base (comprensione di tassi di interesse, inflazione, diversificazione del rischio, rapporto tra rischio e rendimento) ma anche elementi più articolati, quali la pianificazione finanziaria nel lungo periodo, la previdenza complementare, la gestione del debito e la comprensione dei prodotti assicurativi. In questa prospettiva, la financial literacy non rappresenta una competenza settoriale, ma una delle dimensioni costitutive della cittadinanza economica contemporanea. Il concetto si distingue, pur essendo talora confuso, dalla più ampia nozione di financial capability, che comprende anche la capacità effettiva di agire in modo finanziariamente responsabile all'interno di contesti specifici (mercati, istituzioni,

normative), e dalla financial inclusion, che riguarda invece l'accesso concreto ai servizi finanziari formali. L'adozione di una prospettiva integrata, che consideri questi tre piani simultaneamente, appare fondamentale per comprendere le sfide che il sistema italiano si trova oggi ad affrontare.

La rilevanza sistemica: perché la financial literacy è una questione di policy

L'interesse crescente delle istituzioni pubbliche e internazionali per il tema dell'alfabetizzazione finanziaria non è casuale, ma riflette trasformazioni strutturali profonde che hanno investito i sistemi economici e previdenziali nelle ultime tre decadi. Tre dinamiche in particolare hanno amplificato la rilevanza sistemica del tema. In primo luogo, il progressivo spostamento del rischio finanziario dai sistemi collettivi (Stati, imprese, fondi pensione a prestazione definita) verso gli individui: la transizione dai sistemi pensionistici a prestazione definita a quelli a contribuzione definita, avvenuta in quasi tutti i paesi OCSE, ha trasferito sull'individuo la responsabilità di garantirsi un adeguato livello di reddito in età anziana. In Italia, le riforme previdenziali degli anni Novanta e Duemila – dalla riforma Dini del 1995 alla riforma Fornero del 2011 – hanno accentuato questa tendenza, rendendo il sistema pensionistico pubblico meno generoso per le generazioni più giovani e aumentando la centralità della previdenza complementare, ancora fortemente sottosviluppata nel Paese. In secondo luogo, la crescente complessità dei mercati finanziari e la proliferazione di prodotti di investimento sofisticati, spesso difficili da comprendere per i non specialisti: la diffusione di piattaforme di trading online e di crypto-asset ha ulteriormente abbassato le barriere di accesso agli investimenti ad alto rischio, senza che a ciò corrisponda un adeguato sviluppo delle competenze necessarie a gestirli consapevolmente. In terzo luogo, la digitalizzazione dei servizi finanziari (fintech, open banking, pagamenti digitali, BNPL – Buy Now Pay Later) ha trasformato il modo in cui le persone interagiscono quotidianamente con il denaro, introducendo nuove opportunità ma anche nuove vulnerabilità, in particolare per le fasce di popolazione meno istruite o meno avvezze all'uso delle tecnologie digitali.

2.1.2 Il quadro italiano: un ritardo strutturale

I dati disponibili collocano sistematicamente l'Italia in posizione arretrata rispetto ai partner europei e ai paesi OCSE sul piano delle competenze finanziarie. L'indagine OCSE/INFE 2020 sulla financial literacy degli adulti, condotta su un campione rappresentativo di 26 paesi, ha mostrato per l'Italia un punteggio complessivo di 11,2 su 21 (dove 21 rappresenta il livello massimo di competenza), al di sotto della media OCSE pari a 13,0. Il divario è particolarmente marcato nella componente della conoscenza finanziaria, dove l'Italia registra uno dei valori più bassi tra i paesi partecipanti. L'indagine PISA 2022 dell'OCSE, che per la prima volta ha incluso su larga scala la valutazione della financial literacy tra gli studenti quindicenni, ha

collocato l'Italia al di sotto della media OCSE anche nella fascia d'età giovanile, con un punteggio medio di 480 punti contro una media di 496. In particolare, la quota di studenti italiani che non raggiunge il livello 2 – considerato la soglia minima di competenza per orientarsi in situazioni finanziarie di base – si attesta al 21,4%, contro il 18,9% della media OCSE. A livello nazionale, l'indagine annuale promossa da Consob in collaborazione con il MEFOP sui livelli di cultura finanziaria degli italiani (Rapporto Consob sulle scelte di investimento delle famiglie italiane, edizione 2023) ha documentato che circa il 35% degli intervistati non è in grado di rispondere correttamente a domande elementari su tassi di interesse semplici, e che meno del 25% comprende correttamente il meccanismo dell'interesse composto. La quota di cittadini in grado di rispondere correttamente a tutte e tre le domande del cosiddetto "Big Three" di Lusardi e Mitchell — universalmente adottate come proxy di base della financial literacy — è pari in Italia a circa il 24%, contro il 53% della Germania e il 47% della Francia (Lusardi e Mitchell, 2023, aggiornamento NBER).

2.1.3 Specificità del contesto giovanile italiano

Le giovani generazioni italiane presentano un profilo di vulnerabilità economica e finanziaria particolarmente accentuato, determinato dalla convergenza di fattori strutturali di lungo periodo e dinamiche più recenti. Sul piano del mercato del lavoro, i giovani italiani sperimentano tassi di disoccupazione e di inattività tra i più elevati in Europa. Il tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) si è attestato al 20,3% nel 2023, quasi il doppio della media europea pari all'11,7% (Eurostat, Labour Force Survey 2023). La quota di giovani tra 15 e 29 anni che non studia, non lavora e non è impegnata in percorsi di formazione (NEET) raggiunge in Italia il 16,1%, contro una media UE del 11,2%, con punte che superano il 25% nelle regioni del Mezzogiorno. Questa condizione di precarietà occupazionale si accompagna a una scarsa propensione al risparmio, strutturalmente condizionata da redditi bassi e discontinui, e a una limitata partecipazione ai mercati finanziari. La Banca d'Italia, nell'ambito dell'indagine sui bilanci delle famiglie italiane (2022), ha documentato che meno del 10% dei giovani adulti (18-35 anni) detiene strumenti finanziari diversi dal conto corrente, con una quota di partecipazione alla previdenza complementare che scende sotto il 15% per la fascia under 30. Al contempo, si registra una crescita significativa dell'interesse dei giovani verso strumenti finanziari alternativi e speculativi (come le criptovalute), privi spesso di adeguata comprensione dei rischi sottostanti. Secondo il Rapporto Crypt-O-Kid 2023 (condotto da Doxa per conto dell'Osservatorio Blockchain & Web3 del Politecnico di Milano), il 23% dei giovani italiani tra 18 e 30 anni dichiara di aver acquistato almeno una volta asset digitali, con una quota di coloro che dichiarano di comprenderli "molto bene" che non supera il 7%.

2.1.4 Il quadro istituzionale internazionale

A livello internazionale, il tema dell'educazione finanziaria è stato sistematicamente affrontato da una pluralità di organizzazioni sovranazionali che hanno prodotto raccomandazioni, standard e strumenti operativi nel corso degli ultimi due decenni. L'OCSE ha svolto un ruolo di primo piano attraverso l'INFE, istituito nel 2008 anche come risposta alla crisi finanziaria globale, che coordina le politiche nazionali di educazione finanziaria di oltre 240 istituzioni in più di 100 paesi. I Principi per l'educazione finanziaria (2005, revisionati nel 2015) e le Raccomandazioni del Consiglio OCSE sull'educazione finanziaria (2020) costituiscono la cornice di riferimento internazionale condivisa, e raccomandano in particolare l'integrazione dell'educazione finanziaria nei curricula scolastici di ogni ordine e grado, nonché lo sviluppo di strategie nazionali coordinate.

L'Unione Europea ha riconosciuto la rilevanza dell'educazione finanziaria dapprima nel Piano d'Azione per l'Unione dei Mercati dei Capitali (2015 e 2020), e successivamente nella Strategia per gli investitori al dettaglio (Retail Investment Strategy, 2023), che pone tra i propri obiettivi prioritari il miglioramento della financial literacy dei cittadini europei. La Commissione europea ha altresì finanziato il progetto Better Finance, che elabora indicatori comparativi annuali sulla literacy finanziaria degli investitori retail nei diversi Stati membri. Il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale hanno contribuito al dibattito evidenziando la correlazione positiva tra livelli di financial literacy e stabilità dei sistemi finanziari, nonché la funzione protettiva della competenza finanziaria rispetto all'indebitamento eccessivo e alle frodi finanziarie, in particolare nei paesi emergenti.

2.1.5 La strategia nazionale italiana: il Comitato per la programmazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria

In Italia, il quadro istituzionale di riferimento è rappresentato dal Comitato per la programmazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria, istituito con la legge n. 232 del 2016 (legge di bilancio per il 2017) e operativo dalla fine del 2017. Il Comitato, di natura interministeriale e composto da rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Ministero dell'Istruzione e del Merito, della Banca d'Italia, della Consob, dell'IVASS, della Covip e di altri organismi pubblici, ha adottato nel 2017 la prima Strategia Nazionale per l'Educazione Finanziaria, Assicurativa e Previdenziale (SNEFA), aggiornata nel 2023 con la Nuova Strategia Nazionale 2023-2028. La Nuova Strategia Nazionale 2023-2028 individua quattro aree di intervento prioritarie: la scuola e la formazione, i luoghi di lavoro, l'accesso ai servizi digitali finanziari e la previdenza complementare. Essa pone particolare enfasi sul ruolo delle competenze digitali come prerequisito per la financial literacy nell'era della finanza digitale, e introduce per la prima volta un sistema di monitoraggio e valutazione delle iniziative di educazione finanziaria basato su indicatori quantitativi standardizzati. Il

Comitato ha promosso e coordina il Mese dell'Educazione Finanziaria (ottobre), che costituisce la principale iniziativa di sensibilizzazione pubblica a livello nazionale, raccogliendo annualmente oltre 500 eventi formativi su tutto il territorio nazionale con il coinvolgimento di banche, assicurazioni, sindacati, ordini professionali e organizzazioni del terzo settore. Nel 2023, l'edizione del Mese dell'Educazione Finanziaria ha registrato oltre 700 iniziative e circa 400.000 partecipanti diretti (Comitato Edufinanziaria, Rapporto Annuale 2023).

2.1.6 Esperienze internazionali di riferimento

L'analisi comparata delle politiche di educazione finanziaria in altri paesi evidenzia approcci e modelli differenziati, dai quali è possibile trarre indicazioni utili per il contesto italiano.

Il modello anglosassone: integrazione curricolare e indipendenza istituzionale

Il Regno Unito rappresenta uno dei sistemi più strutturati in Europa per quanto riguarda l'educazione finanziaria. Dal 2014, il Personal, Social, Health and Economic (PSHE) Education programme include l'educazione finanziaria come materia obbligatoria nel curriculum delle scuole secondarie di primo e secondo grado. Il Money and Pensions Service (MaPS), istituito nel 2019 dalla fusione di tre organismi preesistenti, coordina la strategia nazionale con un budget annuo di circa 130 milioni di sterline e gestisce piattaforme di consulenza pubblica gratuita accessibili a tutti i cittadini. La strategia nazionale UK 2020-2025 pone come obiettivo misurabile il raggiungimento di 2 milioni di persone vulnerabili con servizi di supporto finanziario entro il 2025. Gli Stati Uniti, pur in assenza di una strategia federale uniforme, hanno sviluppato attraverso la Financial Literacy and Education Commission (FLEC), coordinata dal Consumer Financial Protection Bureau (CFPB), un sistema di certificazione degli strumenti di educazione finanziaria e di monitoraggio degli outcome basato su indicatori standardizzati. La Jump$tart Coalition for Personal Financial Literacy ha promosso l'adozione, in 21 stati su 50, di standard obbligatori di competenza finanziaria come requisito per il conseguimento del diploma di scuola secondaria superiore.

Il modello scandinavo: integrazione nell'educazione alla cittadinanza

In Svezia, Norvegia e Finlandia, l'educazione finanziaria non è trattata come disciplina autonoma, ma viene integrata nell'educazione alla cittadinanza (spesso facendo uso dei termini svedesi medborgarkunskap, ossia "conoscenza della cittadinanza", e samhällskunskap, ossia "studi sociali" o anche "educazione civica"), con un approccio che privilegia la dimensione partecipativa e critica rispetto a quella meramente tecnica. Il programma finlandese di educazione alla financial capability, valutato nell'ambito

di PISA 2022, ha ottenuto risultati tra i più elevati nei paesi OCSE, con un punteggio medio di 537 punti (oltre 50 punti al di sopra della media OCSE), evidenziando l'efficacia di un modello che connette la competenza finanziaria alle competenze matematiche e di lettura critica già solide.

Esperienze iberoamericane: programmi pubblici massivi

Il Messico ha sviluppato, nel corso degli ultimi dieci anni, un programma nazionale di educazione finanziaria di ampia portata, supportato da organismi pubblici di supervisione finanziaria. La Estrategia Nacional de Educación Financiera del Messico (ENEF), coordinata dalla CONDUSEF (Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros), ha raggiunto oltre 20 milioni di cittadini tra il 2016 e il 2022 attraverso programmi scolastici, campagne mediatiche e sportelli di consulenza territoriali. Il modello messicano è stato citato dall'OCSE come esempio replicabile per la combinazione di scala, capillarità territoriale e valutazione dell'impatto.

2.1.7 Il dibattito accademico e le evidenze empiriche sull'efficacia degli interventi

La letteratura scientifica sull'efficacia degli interventi di educazione finanziaria presenta risultati non univoci, che meritano di essere considerati con attenzione nell'elaborazione delle proposte di policy. La meta-analisi condotta da Fernandes, Lynch e Netemeyer (2014), pubblicata su Management Science, ha analizzato 168 studi sull'impatto degli interventi di educazione finanziaria sui comportamenti finanziari, concludendo che gli interventi di educazione finanziaria spiegano in media solo lo 0,1% della varianza nei comportamenti finanziari successivi, con un effetto che decade rapidamente nel tempo (cosiddetto "just-in-time effect"). Questi risultati hanno alimentato un dibattito critico sull'approccio tradizionale dell'educazione finanziaria centrata sull'informazione, sostenendo la superiorità di approcci basati sull'economia comportamentale (nudging, default choice architecture) e sull'apprendimento esperienziale. Ricerche più recenti (Kaiser et al., 2022, su Journal of Financial Economics; Lusardi e Streeter Mitchell, 2023) hanno tuttavia evidenziato che gli effetti degli interventi di educazione finanziaria sono significativamente più elevati quando si tratta di interventi mirati, erogati in prossimità di una decisione finanziaria rilevante (parlano a tal proposito di "teachable moments"), condotti con metodologie attive e partecipatorie, e integrati in sistemi istituzionali che facilitino il trasferimento delle competenze acquisite in comportamenti concreti. In questa prospettiva, la dimensione dell'accessibilità istituzionale, ossia della disponibilità di consulenza finanziaria a basso costo, semplicità e trasparenza dei prodotti finanziari, neutralità degli intermediari, è considerata altrettanto determinante della literacy individuale. Particolarmente rilevante per il contesto italiano è la ricerca condotta da Banca d'Italia (Bartiloro et al., 2011; Guiso e Viviano, 2015) che ha mostrato come, nel nostro Paese,

i bassi livelli di financial literacy siano correlati non solo a carenze formative, ma anche a una diffusa sfiducia nei confronti delle istituzioni finanziarie (eredità delle crisi bancarie degli anni Novanta e dei decenni successivi) e a una cultura del risparmio di tipo precauzionale e non investitivo, radicata in particolare nel ceto medio e nelle famiglie del Mezzogiorno.

2.1.8 Aree di intervento prioritarie

A partire dalla ricognizione del quadro esistente, il tavolo intende individuare cinque aree di intervento prioritarie, selezionate in ragione della loro rilevanza specifica per le giovani generazioni, della fattibilità nel contesto istituzionale italiano e del potenziale di impatto sistemico. Per ciascuna area vengono sviluppate le linee di proposta, accompagnate da indicazioni sulle modalità di attuazione e dagli strumenti di monitoraggio ritenuti adeguati.

a) Integrazione strutturale dell'educazione finanziaria nel sistema scolastico

La prima e più urgente priorità individuata dal tavolo riguarda l'inserimento strutturale e obbligatorio dell'educazione finanziaria nel sistema di istruzione, dalla scuola primaria all'istruzione secondaria superiore, con un approccio curricolare progressivo e coerente. Attualmente, l'educazione finanziaria nelle scuole italiane è affidata a iniziative volontarie, spesso dipendenti da accordi con istituti bancari o associazioni di categoria, con una diffusione territorialmente disomogenea e una scarsa continuità didattica. L'assenza di standard nazionali minimi di competenza finanziaria nel curriculum obbligatorio rappresenta una lacuna grave, che il tavolo ritiene urgente colmare. In questa prospettiva, si propone:

- L'adozione di un framework nazionale di competenze finanziarie per studenti di scuola primaria, secondaria di primo e secondo grado, elaborato dal Comitato per l'educazione finanziaria (Comitato Edufin) in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione e del Merito, allineato ai framework OCSE/INFE e integrato nei curricola delle discipline di matematica, storia ed economia.
- L'introduzione, nella scuola secondaria di secondo grado, di un modulo obbligatorio di educazione finanziaria e previdenziale (minimo 20 ore annue) all'interno dell'Educazione Civica, già resa obbligatoria dalla legge n. 92 del 2019, con riferimento esplicito all'articolo 47 della Costituzione sulla tutela del risparmio.
- La formazione obbligatoria dei docenti all'educazione finanziaria, attraverso un programma nazionale di aggiornamento professionale erogato in collaborazione con le università e la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, con riconoscimento di crediti formativi e incentivi retributivi per i docenti certificati.

- Il finanziamento di un programma pluriennale (ad esempio, per il triennio 2027-2029) di sperimentazione di metodologie didattiche innovative, come simulazioni, giochi di ruolo, gestione di portafogli virtuali, analisi di casi reali, da valutare in modo rigoroso attraverso uno studio controllato randomizzato (RCT, fondamentale nella ricerca scientifica ai fini della minimizzazione dell'influenza di variabili esterne con prevenzione di errori sistematici), in collaborazione con istituti di ricerca universitari.

Il riferimento internazionale è rappresentato dall'esperienza del Regno Unito (obbligatorietà curricolare dal 2014) e della Finlandia (integrazione nell'educazione alla cittadinanza), che hanno entrambe registrato miglioramenti statisticamente significativi nei punteggi PISA Financial Literacy nei cicli successivi all'introduzione dei programmi.

b) Educazione finanziaria come leva per la previdenza complementare giovanile

Il secondo ambito di intervento prioritario riguarda il collegamento esplicito tra educazione finanziaria e previdenza complementare, una tematica di profonda rilevanza per questo tavolo, con specifico riferimento alle giovani generazioni che sono e saranno le più esposte alle conseguenze del sistema contributivo introdotto dalla riforma Dini. Le proiezioni elaborate dall'INPS nel Rapporto Annuale 2023 indicano che i lavoratori giovani che entrano oggi nel mercato del lavoro, se caratterizzati da carriere discontinue e retribuzioni basse, come è tipico della condizione giovanile italiana, potranno ricevere al momento del pensionamento tassi di sostituzione (ossia, il rapporto tra pensione e ultimo reddito) compresi tra il 50% e il 65%, ben al di sotto dei livelli attuali. In assenza di forme di previdenza complementare, una quota significativa di giovani lavoratori andrà incontro a una condizione di povertà relativa in età anziana. Il tasso di adesione dei lavoratori under 35 alla previdenza complementare è tuttavia pari a circa il 22% (Covip, Relazione Annuale 2023), nonostante i vantaggi fiscali e la possibilità di conferire il TFR ai fondi pensione siano in vigore da oltre quindici anni. Le ragioni di questa bassa adesione sono molteplici: scarsa conoscenza dei meccanismi previdenziali, breve orizzonte temporale di pianificazione, redditi insufficienti a sostenere versamenti aggiuntivi, ma anche inerzia decisionale e mancanza di incentivi comportamentali efficaci. Tra le proposte considerate più rilevanti vi sono:

L'introduzione di un meccanismo di "silenzio-assenso rafforzato" (enhanced opt-out) per i lavoratori al primo impiego, che preveda l'adesione automatica al fondo pensione complementare di categoria con la possibilità di rinunciare entro 12 mesi, estendendo e rendendo sistematico il meccanismo già previsto dalla normativa vigente (D.Lgs. n. 252/2005) ma di fatto poco applicato.

La previsione di un modulo obbligatorio di educazione previdenziale (una busta paga simulata previdenziale) consegnato a ogni lavoratore al momento dell'assunzione, che

illustri in modo semplice e personalizzato le proiezioni pensionistiche attese in funzione dell'eventuale adesione o meno a forme di previdenza complementare. Tale strumento è già previsto dal portale YouPol dell'INPS, ma è accessibile solo su base volontaria e con scarsa penetrazione.

L'istituzione di un incentivo fiscale dedicato per i contributi versati alla previdenza complementare da lavoratori under 35, con una maggiorazione della deducibilità rispetto al limite attuale di 5.164,57 euro annui, in linea con quanto già sperimentato in Germania attraverso il modello Riester-Rente, ossia un fondo pensione integrativo dello Stato federale tedesco.

c) Contrasto all'esclusione finanziaria digitale e protezione dalle frodi online

La terza area di intervento prioritaria riguarda la dimensione digitale dell'alfabetizzazione finanziaria, con particolare attenzione alla protezione dei giovani dai rischi connessi all'utilizzo inconsapevole di strumenti finanziari digitali e alla prevenzione delle frodi online. I dati dell'Autorità Bancaria Europea (EBA) e di Banca d'Italia documentano una crescita esponenziale delle frodi finanziarie digitali negli ultimi cinque anni. In Italia, il numero di segnalazioni di truffe online a contenuto finanziario (phishing, smishing, frodi su piattaforme di investimento non regolamentate) ha raggiunto nel 2023 il livello di circa 350.000 episodi, con un danno stimato di 2,3 miliardi di euro (come afferma il Rapporto Cyber Crime Clusit 2024). I giovani tra i 18 e i 35 anni rappresentano la fascia demografica più esposta, a causa sia della maggiore intensità di utilizzo degli strumenti digitali sia della minore esperienza nella valutazione dell'affidabilità delle piattaforme online. La proliferazione delle piattaforme di investimento in criptovalute, di social trading e di prestiti peer-to-peer, spesso commercializzate attraverso i social media con promesse di rendimenti irrealistici, ha creato un ambiente di rischio particolarmente insidioso per chi non dispone di adeguate competenze per distinguere offerte legittime da schemi fraudolenti. Tra gli interventi ipotizzati in questo ambito figurano:

La creazione di un portale nazionale di educazione finanziaria digitale, gestito dal Comitato per l'educazione finanziaria (Comitato Edufin) in collaborazione con Consob, Banca d'Italia e AGCM, che offra strumenti gratuiti di verifica dell'affidabilità degli intermediari, simulatori di prodotti finanziari, guide multilingua agli investimenti responsabili e un sistema di segnalazione delle pratiche commerciali scorrette in ambito finanziario.

L'introduzione di un'ora obbligatoria a settimana di "educazione finanziaria digitale" nei percorsi di Educazione Civica Digitale (previsti dalla legge n. 92/2019 e dai piani di sviluppo PNRR del MIUR, si veda a riguardo la proposta n. 2 al punto 3.1 supra), che fornisca agli studenti strumenti pratici per identificare le frodi finanziarie online, valutare l'affidabilità delle fonti di informazione finanziaria e comprendere i rischi degli strumenti finanziari ad alto rischio.

Il rafforzamento dei poteri di intervento della Consob nei confronti di piattaforme non regolamentate che operano attraverso i social media, con la possibilità di richiedere il blocco immediato di contenuti pubblicitari ingannevoli che promuovano strumenti finanziari o schemi di investimento ad alto rischio verso utenti minorenni o giovani adulti.

d) Empowerment finanziario nei percorsi di transizione scuola-lavoro

Il quarto ambito di intervento riguarda la fase critica della transizione dal sistema educativo al mercato del lavoro, che rappresenta per molti giovani il momento in cui si trovano per la prima volta a gestire autonomamente redditi, contratti, contributi previdenziali e strumenti di risparmio, spesso senza alcuna preparazione adeguata. Il sistema italiano di alternanza scuola-lavoro (prima denominato PCTO, Percorsi per le Competenze Trasversali e l'Orientamento, ora FSL, Formazione Scuola-Lavoro) e di apprendistato non prevede attualmente alcun modulo strutturato di educazione finanziaria. Analogamente, i Centri per l'Impiego e i soggetti accreditati ai servizi per il lavoro non dispongono generalmente di risorse o competenze per offrire supporto in materia di pianificazione finanziaria personale ai giovani in cerca di occupazione. Sono possibili tre proposte:

- L'integrazione di un modulo di "*literacy finanziaria per il lavoro*" (minimo 10 ore annue) nelle FSL degli istituti tecnici e professionali, con contenuti specifici relativi alla lettura della busta paga, alla comprensione dei contributi previdenziali e dei diritti legati alle diverse tipologie contrattuali, alla gestione del risparmio con redditi discontinui e alle opportunità della previdenza complementare.
- Il potenziamento della funzione di orientamento finanziario dei Centri per l'Impiego, attraverso la formazione di operatori specializzati in *financial counseling* capaci di supportare i giovani disoccupati e NEET nella gestione delle risorse economiche durante le fasi di transizione lavorativa, con particolare attenzione all'utilizzo consapevole delle misure di sostegno al reddito.
- La promozione di sportelli di consulenza finanziaria gratuita per giovani under 30, in collaborazione con le organizzazioni sindacali e le associazioni datoriali, da istituire presso le sedi dei Centri per l'Impiego, degli enti bilaterali e delle università, con un sistema di voucher formativi finanziato dal Fondo Sociale Europeo.

e) Verso una governance integrata e la valutazione dell'impatto

Un ultimo profilo particolarmente rilevante riguarda la struttura di governance del sistema di educazione finanziaria italiano e la necessità di introdurre meccanismi robusti di valutazione dell'impatto degli interventi. Una delle criticità più evidenti del sistema attuale è la frammentazione degli interventi e la difficoltà di coordinamento

tra i numerosi soggetti coinvolti (istituzioni pubbliche, operatori privati, organizzazioni del terzo settore) che produce duplicazioni, disomogeneità territoriale e impossibilità di valutare in modo attendibile l'efficacia complessiva delle politiche. Il Comitato per l'educazione finanziaria (Comitato Edufin) svolge un ruolo di coordinamento importante, ma dispone di risorse limitate e di limitati poteri di indirizzo vincolante nei confronti degli attori privati. Le proposte del tavolo in materia di governance includono:

- Il rafforzamento del Comitato Edufin attraverso l'attribuzione di risorse stabili e adeguate (contando che i modelli anglosassoni prevedono una dotazione finanziaria strutturale pubblica di almeno 20 milioni di euro annui per l'educazione finanziaria, senza contare i contributi privati) e la previsione di un mandato esplicito di valutazione degli interventi basato su indicatori di outcome misurabili anziché su indicatori di output (numero di eventi, numero di partecipanti).
- L'adozione di un sistema nazionale di rilevazione periodica della financial literacy della popolazione (per esempio con cadenza biennale, su campioni rappresentativi, metodologicamente allineato agli standard OCSE/INFE) che consenta di monitorare l'evoluzione delle competenze finanziarie nel tempo e di valutare l'impatto degli interventi di policy.
- La creazione di un registro nazionale delle iniziative di educazione finanziaria, con standard minimi di qualità e un sistema di accreditamento trasparente, che garantisca la neutralità degli interessi commerciali nei contenuti erogati, in particolare nelle iniziative rivolte alle scuole.
- Il riconoscimento esplicito del ruolo delle organizzazioni giovanili e delle rappresentanze studentesche nel ciclo di definizione, attuazione e valutazione delle politiche di educazione finanziaria, attraverso la loro inclusione formale nel Comitato o in un organismo consultivo dedicato, in linea con il mandato del Patto Generazionale CNEL.

2.2 Stabilizzazione del sistema contributivo

2.2.1 Sostenibilità finanziaria e adeguatezza delle prestazioni

In ossequio alle metodologie di analisi concordate a livello europeo, un sistema previdenziale pubblico deve essere valutato sulla base di due requisiti fondamentali: adeguatezza delle prestazioni e sostenibilità finanziaria.

Tenendo a mente tali principi, in questo paragrafo si cercherà da un lato di evidenziare le carenze, in particolare sotto il profilo dell'adeguatezza delle prestazioni, del modello contributivo, dall'altro si avanzeranno alcune proposte correttive, tese a superare i disequilibri e le iniquità riscontrati.

In tal senso, si evidenzia come costituirà oggetto delle analisi precipuamente il modello contributivo e le sue ricadute in termini di deterioramento dei livelli di prestazioni previdenziali erogate. È opportuno evidenziare, tuttavia, come alcuni fattori, non intrinsechi al sistema previdenziale, ma ormai strutturali ad esempio al mercato del lavoro, quali la discontinuità delle carriere e il c.d. Working Poor, produrranno anch'essi effetti rilevanti sui livelli delle pensioni future. A tal riguardo va ricordato, come, proprio al fine di contrastare (rectius calmierare) le criticità connesse, in particolare alla frammentazione dei percorsi lavorativi, siano state avanzate, negli ultimi anni, da parte di alcune forze politiche e sindacali, alcune proposte di intervento, fra cui l'introduzione della c.d. Pensione di Garanzia.

Tale proposta, che, come detto, non afferisce alla manutenzione del modello previdenziale contributivo (la discontinuità lavorativa, infatti, rappresenterebbe una problematica anche se il modello di calcolo fosse retributivo), non sarà pertanto oggetto di analisi in questa sezione del presente documento.

Tornando al sistema contributivo, rispetto ai principi esposti ad apertura della sezione, è opportuno esporre qualche considerazione di carattere generale, sulla riforma del sistema pensionistico, già peraltro anticipate nella prima sezione.

In primo luogo, va detto come il legislatore del 95 nel predisporre la riforma del sistema pensionistico, con l'introduzione del modello di calcolo contributivo e dei coefficienti di trasformazione collegati all'aspettativa di vita, si sia preoccupato essenzialmente di garantire, peraltro nel medio lungo-periodo, la sostenibilità del sistema previdenziale, mentre ben poca attenzione è stata riservata gli aspetti afferenti all'adeguatezza delle prestazioni.

Al riguardo va precisato, come l'obiettivo della riforma non fosse tanto quello di garantire la sostenibilità del sistema previdenziale in senso stretto, ma di conseguire nel lungo periodo e proprio attraverso la progressiva diminuzione dei livelli delle prestazioni pensionistiche, una riduzione della spesa previdenziale (o meglio della sua incidenza in rapporto a PIL).

In un sistema a ripartizione, infatti, la sostenibilità è data dall'equilibrio, in un dato periodo, fra contributi incassati e prestazioni erogate.

Di converso, l'utilizzo del rapporto spesa pensionistica / PIL, quale indicatore per valutare la sostenibilità del sistema pensionistico, non solo non sempre ne valorizza correttamente l'eventuale autosufficienza (ovvero l'equilibrio fra prestazioni e incassi), ma la rende fortemente dipendente dall'andamento di una variabile comunque parzialmente esogena. Si noti, al riguardo, come, ad esempio, il picco della spesa pensionistica/PIL raggiunto nel 2020, (16,9%) sia stato determinato soprattutto dalla contrazione della crescita correlata alla pandemia.

Coerentemente con tale impostazione, si evidenzia come il modello introdotto con la riforma del 95, peraltro, non abbia previsto alcun meccanismo correttivo, teso a

riequilibrare i livelli delle prestazioni, nel caso (se vogliamo, teorico) in cui gli incassi dovessero superare la spesa per le prestazioni previste. In pratica il sistema non ammette la possibilità di migliorare le prestazioni anche se ciò fosse sostenibile.

Un altro aspetto rilevante della riforma del 95, è rappresentato dall'ampio arco temporale previsto per la transizione dal metodo di calcolo retributivo a quello contributivo (intervallato, peraltro, dall'applicazione del c.d. sistema misto). Secondo, la disciplina dell'epoca, infatti, un lavoratore con 18 anni di contribuzione al 31 dicembre 1995, avrebbe fruito del calcolo retributivo puro della pensione (quota A per i contributi antecedenti al 31 dicembre 1992 e quota B per i successivi, compresi quelli post 31 dicembre 1995), con il massimo rendimento (ovvero raggiunti i 40 anni di contributi versati), pur andando in quiescenza 22 anni dopo!

Tale slittamento temporale, adottato per evidenti ragioni politiche e di consenso e solo in parte calmierato da interventi legislativi successivi (in particolare dalla c.d. Riforma Fornero, che ha introdotto, per le anzianità contributive successive al 31 dicembre 2011, l'applicazione del calcolo contributivo pro rata, anche per chi avrebbe potuto fruire integralmente del calcolo retributivo della pensione), ha determinato una sostanziale traslazione, sia dei pregiudizi conseguenti all'introduzione del nuovo sistema previdenziale, che degli oneri connessi al conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa, in capo alle sole future generazioni. Ciò che risulta, peraltro, evidente dall'esame della dinamica dei tassi di sostituzione, come si vedrà in seguito.

Del fatto che le prestazioni pensionistiche, conseguenti all'innesto "improprio" del metodo di calcolo contributivo su un sistema a ripartizione, non sarebbero state sufficienti a garantire da sole adeguate condizioni di vita per i futuri pensionati, il legislatore dell'epoca era, peraltro, ben consapevole; tant'è vero che già nel 95 venne avviato (o meglio ripreso) il percorso di rafforzamento della previdenza complementare (c.d. secondo pilastro) che tuttavia troverà compimento, almeno per il settore privato, solo con l'emanazione del d.lgs.252 del 2005 (in vigore dal 1 gennaio 2007). Anche in questo caso, tuttavia, non può essere sottaciuto come il legislatore di fatto abbia trasferito oneri e responsabilità in capo alle generazioni future, costrette a provvedere, sostanzialmente con mezzi propri (rinunciando a parte del proprio reddito o della propria retribuzione, attuale o differita, come nel caso di conferimento parziale o totale del TFR) ad integrare una pensione pubblica, non più sufficiente a garantire un livello reddituale accettabile. In questo modo, peraltro, una parte della spesa previdenziale, prima a carico del sistema pubblico, veniva di fatto trasferita in capo a soggetti privati, "scomparendo" così dai conti dello Stato.

Gli effetti del passaggio al sistema contributivo risultano evidenti, non solo dall'esame dei tassi di sostituzione, ma anche dall'andamento previsto della spesa (sempre in rapporto al PIL) nel medio e lungo periodo.

A tal proposito è opportuno soffermarci sulle analisi e proiezioni esposte nella sezione II del Documento di Finanza Pubblica (DFP) 2026, approvato dal Consiglio dei

Ministri, il 22 aprile di quest'anno, che tengono peraltro conto anche degli effetti degli ultimi interventi in materia pensionistica, adottati dalla Legge di Bilancio per il 2026, nonché degli adeguamenti dei requisiti di accesso al pensionamento e dei coefficienti di trasformazione sulla base della speranza di vita stimati nel periodo di osservazione.

Al riguardo, dopo l'analisi del periodo 2015 - 2025, caratterizzato peraltro da una dinamica del PIL tutto anomala, in particolare negli anni dal 2019 al 2022, (a causa soprattutto della forte contrazione della crescita, correlata alla pandemia, nel 2020 l'incidenza della spesa schizza al 16,9%, per poi scendere repentinamente al 14, 9% nel 2022, e riprendere a crescere negli anni successivi) il DFP espone le tendenze di medio - lungo periodo del sistema pensionistico italiano a legislazione vigente.

In particolare, le stime - basate su un tasso di crescita reale del PIL dello 0,5% annuo nel periodo 2027-2028 - vedono l'incidenza della spesa pubblica pensionistica in rapporto al PIL aumentare fino al 2040 (17,1%) per poi iniziare a scendere dal 2045, portandosi al 16,2% nel 2050 e arrivare al 14% nel 2070.

La fase di crescita della spesa, fino agli inizi degli anni quaranta, è determinata sostanzialmente dall'ingresso in quiescenza delle generazioni del baby boom, a cui consegue, peraltro, un deterioramento del rapporto fra occupati e pensionati, mentre la riduzione della stessa nella fase successiva, coincide con il passaggio ad un'applicazione generalizzata del sistema contributivo ed alla progressiva uscita dal sistema delle generazione del Baby Boom, con un conseguente miglioramento del rapporto fra popolazione attiva e in quiescenza.

Dall'analisi di tali previsioni, appare chiaro come l'onere del contenimento della spesa previdenziale pubblica, sia stato sostanzialmente posto a carico delle generazioni di pensionati soggetti all'applicazione integrale del metodo di calcolo contributivo. Ciò che si riflette, specularmente, sul deterioramento nel tempo dei livelli delle prestazioni pensionistiche.

Come ricordato all'inizio della presente sezione, l'adeguatezza delle prestazioni rappresenta uno degli elementi fondamentali sulla base dei quali poggia la valutazione di un sistema pensionistico.

A tal fine è opportuno analizzare l'evoluzione dei tassi di sostituzione (ovvero del rapporto percentuale fra ultima retribuzione percepita e pensione erogata), conseguente alla progressiva applicazione generalizzata del calcolo contributivo e all'abbattimento dei coefficienti di trasformazione connesso all'aumentare dell'aspettativa di vita.

Nella tabella che segue vengono riportate le proiezioni del MEF sulla dinamica dei tassi di sostituzione netti e lordi, per i lavoratori nel periodo 2010-2070, nell'ipotesi base con 38 anni di contributi versati e requisiti minimi di accesso alla pensione, precisando che il tasso di sostituzione netto (che rapporta l'ultima retribuzione e la pensione entrambe al netto delle trattenute fiscali e contributive) rappresenta un

indicatore più preciso della modifica del reddito disponibile per il lavoratore a seguito del pensionamento.

Tassi di sostituzione netti previdenza obbligatoria: ipotesi base con 38 anni di contributi							
	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Dipendenti privati	82,7%	81,5%	77%	67,4%	66%	64,6%	64,1
Età pensionamento	65+4m	67	67+5m	65+4m	66+2m	66+11m	67+5m
Lavoratori autonomi	93%	77,2%	70,7%	67%	68%	67,2%	66,9%
Età pensionamento	65+7m	67	67+5m	68+1m	68+11m	69+8m	70+2m

Tassi di sostituzione lordi previdenza obbligatoria: ipotesi base con 38 anni di contributi							
	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Dipendenti privati	73,6%	71,7%	72,1%	61,8%	60,3%	58,8%	58,4%
Età pensionamento	65+4m	67	67+5m	65+4m	66+2m	66+11m	67+5m
Lavoratori autonomi	72,1%	54,9%	50%	46,8%	47,8%	47%	46,7%
Età pensionamento	65+7m	67	67+5m	68+1m	68+11m	69+8m	70+2m

Fonte: MEF, Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario Rapporto n.26, pagine 173 e 166 a cui si rimanda per maggiori dettagli anche sulle metodologie di calcolo adottate. Si precisa che per i dipendenti privati assoggettati totalmente al regime contributivo, a partire dal 2040, si ipotizza che l'età di accesso al pensionamento sia pari al requisito minimo, ovvero a tre anni in meno rispetto al requisito di vecchiaia, prevedendo altresì il posticipo di tre mesi della decorrenza del trattamento. Per i lavoratori autonomi soggetti integralmente al calcolo contributivo, l'età di accesso è stata invece posta pari al requisito minimo di vecchiaia. Dato il più basso livello di aliquota contributiva e di computo, l'accesso al pensionamento anticipato richiederebbe, infatti, redditi da lavoro significativamente superiori alla retribuzione media per unità di lavoro dipendente, al fine di soddisfare il requisito pensionistico minimo, pari a tre volte l'assegno sociale.)

Come è evidente nell'ipotesi di base, pur a invarianza di anni di contribuzione (38 anni), il tasso di sostituzione netto fra il 2010 e il 2070 subisce, per i lavoratori dipendenti, un abbattimento di 18,6 punti percentuali. Tuttavia già nel 2040 si registra un considerevole abbattimento di 16,7 punti percentuali. Per i lavoratori autonomi l'abbattimento è del 25,4%.

Se consideriamo l'apporto della previdenza complementare (il cui finanziamento è - ricordiamolo - sostanzialmente a carico del lavoratore), per i dipendenti privati, nell'ipotesi di base l'abbattimento passa da 18,6 punti percentuali a 8,6 punti percentuali.

Tassi di sostituzione netti previdenza obbligatoria + previdenza complementare: ipotesi base con 38 anni di contributi							
	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Dipendenti privati senza coniuge a carico	82,7%	88,4%	86,7%	79,3%	77,6%	74,5%	74,2%
Età pensionamento	65+4m	67	67+5m	65+4m	66+2m	66+11m	67+5m
Lavoratori autonomi senza coniuge a carico	100,8%	89,1%	86,6%	87,2%	88%	84,5%	84,3%
Età pensionamento	65+7m	67	67+5m	68+1m	68+11m	69+8m	70+2m

Tassi di sostituzione lordi previdenza obbligatoria + previdenza complementare: ipotesi base con 38 anni di contributi							
	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Dipendenti privati	73,6%	77,1%	79,7%	71%	69,2%	66,4%	66%
Età pensionamento	65+4m	67	67+5m	65+4m	66+2m	66+11m	67+5m
Lavoratori autonomi	72,1%	60,2%	57,7%	56,9%	57,6%	55,4%	55,2%
Età pensionamento	65+7m	67	67+5m	68+1m	68+11m	69+8m	70+2m

Fonte: MEF, Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario Rapporto n.26, pag.176, a cui si rimanda per maggiori dettagli anche sulle metodologie di calcolo adottate. Si precisa che la contribuzione ai fondi è posta pari al 50 per cento dell'aliquota di accantonamento annuo al TFR a partire dal 2018, mentre è piena per il periodo precedente e che per motivi di confrontabilità, la stessa aliquota è stata ipotizzata per il lavoratore autonomo. Nel passaggio al tasso di sostituzione netto si tiene conto della deducibilità prevista per i contributi alla previdenza complementare, che per i lavoratori autonomi è integrale.

In conclusione del presente paragrafo, si ribadisce che le analisi e considerazioni svolte finora, nonché quelle che saranno esposte nel successivo paragrafo, prescindono volutamente dal considerare gli effetti sulle prestazioni previdenziali, conseguenti a fenomeni quali la discontinuità nelle carriere lavorative e il tardato accesso nel mondo del lavoro. Obiettivo del presente documento è, infatti, quello di evidenziare gli impatti della riforma voluta dal legislatore e valutarne l'idoneità a garantire trattamenti previdenziali equi ed adeguati.

2.2.2 Equità del modello e tasso di capitalizzazione

Va rilevato come alcuni fautori della riforma abbiano sostenuto (e in alcuni casi continuino a sostenere) la sostanziale equità del nuovo modello di calcolo, in quanto garantirebbe prestazioni previdenziali perfettamente commisurate ai contributi versati nell'arco della vita lavorativa. Al di là del fatto che un sistema previdenziale non dovrebbe assumere logiche esclusivamente assicurative, bensì perseguire, come detto, l'obiettivo di preservare la capacità reddituale (pur tenendo conto della storia lavorativa del soggetto), va evidenziato come tale supposta corrispondenza non sia

comunque garantita dal modello introdotto dalla riforma, proprio a causa dell'improprio innesto su un sistema a ripartizione.

In un sistema a ripartizione, infatti, i contributi versati dai lavoratori attivi vengono utilizzati per il pagamento delle pensioni in essere. Non vi è dunque un accumulo di capitale che possa generare rendimenti reali nel tempo.

Per ovviare a ciò la riforma Dini ha individuato "per legge" un tasso annuo di capitalizzazione, collegato, tuttavia, all'andamento del PIL.

Il comma 9 dell'art. 1 della legge 335/95 dispone, infatti, che:

"9. Il tasso annuo di capitalizzazione è dato dalla variazione media quinquennale del prodotto interno lordo, (PIL) nominale, appositamente calcolata dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), con riferimento al quinquennio precedente l'anno da rivalutare. In occasione di eventuali revisioni della serie storica del PIL operate dall'ISTAT i tassi di variazione da considerare ai soli fini del calcolo del montante contributivo sono quelli relativi alla serie preesistente anche per l'anno in cui si verifica la revisione e quelli relativi alla nuova serie per gli anni successivi. In ogni caso il coefficiente di rivalutazione del montante contributivo come determinato adottando il tasso annuo di capitalizzazione di cui al primo periodo del presente comma non può essere inferiore a uno, salvo recupero da effettuare sulle rivalutazioni successive."

La scelta di legare il tasso di capitalizzazione all'andamento del PIL è coerente con la filosofia di fondo adottata dal legislatore, il cui obiettivo principale, come abbiamo detto, era quello di ridurre o quantomeno contenere la spesa previdenziale in rapporto al PIL.

Il tasso di capitalizzazione individuato, tuttavia, non solo non garantisce un aumento del valore reale dei montanti accumulati, ma li espone al rischio di erosione da parte dell'inflazione, come è, peraltro, effettivamente avvenuto negli ultimi anni.

Va evidenziato come in altri casi (ovvero quando l'onere non è a carico del sistema pubblico) il legislatore abbia scelto meccanismi di rivalutazione coerenti con la necessità di tutelare i lavoratori.

Ne è un esempio il tasso di rivalutazione del TFR, previsto al comma 4 dell'art. 2120 del Codice Civile:

"Il trattamento di cui al precedente primo comma, con esclusione della quota maturata nell'anno, è incrementato, su base composta, al 31 dicembre di ogni anno, con l'applicazione di un tasso costituito dall'1,5 per cento in misura fissa e dal 75 per cento dell'aumento dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, accertato dall'ISTAT, rispetto al mese di dicembre dell'anno precedente."

Al fine di verificare la congruità della scelta operata dal legislatore è opportuno verificare negli ultimi 10 anni quale sia stato l'andamento dei tassi di capitalizzazione rispetto all'inflazione.

anno t	Tasso di capitalizzazione (PILt-1/PILt-6)1/5-1	Coefficiente di rivalutazione (PILt-1/PILt-6)1/5	incremento percentuale	Inflazione (indice FOI) Variazione media annue
2016	0.004684	1.004684	0,47	-0,1
2017	0.005205	1.005205	0,52	1,2
2018	0.013478	1.013478	1,35	1,1
2019	0.018254	1.018254	1,83	0,5
2020	0.019199	1.019199	1,92	-0,2
2021	- 0.000215	0.999785		1,9
2022	0.009973	1.009973	1	7,99
2023	0.023082	1.023082	2,31	5,3
2024	0.036622	1.036622	3,66	0,9
2025	0.040445	1.040445	4,04	1,4

Come si evince dalla tabella il tasso di capitalizzazione medio annuo degli ultimi dieci anni è stato del 1,71% mentre il tasso di inflazione ha raggiunto il 2%.

A fini comparativi si evidenzia come, di converso, nel medesimo periodo di osservazione il tasso medio annuo netto di rivalutazione del TFR (al netto dell'imposta sostitutiva) sia stato del 2,5%, mentre i rendimenti medi annui (al netto delle spese e dell'imposta sostitutiva) dei fondi pensione negoziali siano stati del 2,6% per gli obbligazionari misti e del 2,7% per i bilanciati (vedasi al riguardo *COVIP: LA PREVIDENZA COMPLEMENTARE PRINCIPALI DATI STATISTICI Dicembre 2025*).

2.2.3 Possibili strategie di intervento

A conclusione del presente documento si prospettano alcune possibili linee di intervento, finalizzate principalmente a garantire l'adeguatezza delle prestazioni previdenziali, per quei soggetti la cui pensione sarà calcolata integralmente con il metodo contributivo.

Le strategie da adottare sono, ad avviso degli scriventi, di due tipi: esogene ed endogene.

Interventi esogeni

Le prime, di natura macroeconomica e che riguardano fattori esterni al sistema previdenziale, rivestono un'importanza fondamentale, al fine garantire la possibilità di elevare le prestazioni pensionistiche future, senza compromettere la sostenibilità finanziaria del sistema previdenziale.

Come più volte ricordato in un sistema a ripartizione la sostenibilità è garantita dall'equilibrio fra contributi versati (nonché dei trasferimenti dalla fiscalità generale diretti a compensare gli effetti di particolari provvedimenti comportanti ad esempio

riduzioni degli oneri contributivi) e prestazioni erogate. Sotto tale profilo assume assoluta rilevanza il rapporto fra popolazione attiva e pensionati, nonché la dinamica retributiva.

In tal senso le azioni volte all'aumento dell'occupazione e al rafforzamento delle retribuzioni assumono rilevanza primaria e prioritaria. Così come le azioni tese a favorire un'inversione dell'attuale trend demografico, con particolare riferimento, alle forme di sostegno per la natalità e la famiglia.

Bisogna aver ben chiaro che tali fattori sono determinanti per operare un riassetto dei livelli delle prestazioni previdenziali, tali da renderli adeguati a garantire il mantenimento della capacità reddituale per i futuri pensionati.

Tali azioni, peraltro, agendo positivamente anche sul PIL, contribuiscono a ridurre l'incidenza della spesa pensionistica in rapporto a tale denominatore.

Interventi endogeni

Per quanto riguarda, invece, le azioni di intervento endogene al sistema previdenziale se ne suggeriscono due.

- Tasso di capitalizzazione

La prima riguarda il sistema di capitalizzazione dei montanti contributivi. Il modello attuale, infatti, non solo non garantisce una dinamica di crescita reale dei montanti, ma non tutela neanche, come visto precedentemente, dal rischio di erosione da parte dell'inflazione.

Per questo motivo, dovrebbe adottarsi un modello maggiormente tutelante quale quello previsto per la rivalutazione del TFR.

L'adozione del meccanismo di rivalutazione previsto dal comma 4 dell'art. 2120 del Codice Civile, in sostituzione di quello indicato al comma 9 dell'art. 1 della legge 335/95, oltre a garantire i montanti contributivi dagli effetti dell'inflazione, ne consentirebbe degli incrementi maggiormente in linea con i tassi di rendimento netti dei fondi negoziali (obbligazionari misti e negoziali), rendendo il sistema a ripartizione più similare, almeno per quanto concerne i rendimenti, ad un sistema a capitalizzazione.

- Il "cuneo previdenziale intergenerazionale"

La seconda afferisce al sistema di tassazione.

A tal proposito va preliminarmente ricordato come, anche in base ai parametri adottati in ambito europeo, la spesa previdenziale pubblica sia calcolata al lordo dell'imposizione fiscale. In tal senso modificare la tassazione sulle pensioni

contributive non inciderebbe sull'andamento della spesa pensionistica in rapporto al PIL, ma soltanto sui livelli di prestazione netti (salvo eventualmente nel caso si introducano indennità per i redditi incapienti).

Si sottolinea, peraltro, come anche le rendite erogate dai fondi di previdenza complementare siano assoggettate ad un regime fiscale diverso da quello ordinario (dal 15% al 9% in base agli anni di partecipazione al fondo).

D'altro canto interventi fiscali, finalizzati a ridurre il peso dell'imposizione ordinaria, sono stati previsti anche per categorie di contribuenti.

Si pensi al sistema di detrazioni (e indennità per i redditi più bassi), introdotto strutturalmente dalla Legge di Bilancio per il 2025 e finalizzato alla riduzione del c.d. "Cuneo Fiscale" sul reddito dei lavoratori dipendenti.

Analogamente ciò che si propone è l'introduzione di meccanismi fiscali finalizzati ad intervenire su quello che potremmo chiamare "cuneo previdenziale intergenerazionale netto", intendendosi per tale il differenziale (a parità di contributi versati) fra il tasso di sostituzione netto, conseguente all'applicazione integrale del metodo di calcolo contributivo e il tasso di sostituzione netto che sarebbe scaturito applicando le regole del sistema retributivo (in questo caso si dovrebbe, tuttavia, individuare il regime da applicare: quota A, quota B ovvero una soluzione mista convenzionale) ovvero assumendo convenzionalmente, quale parametro di riferimento il tasso di sostituzione medio netto rilevato in un determinato periodo (ad esempio il 2010 o il 2020).

A tal fine, si possono percorrere due strade. La prima consistente nell'individuazione di un'imposta sostitutiva, da applicare esclusivamente alle pensioni calcolate integralmente con il metodo contributivo, per la parte di reddito pensionistico soggetto a tassazione (escludendo la c.d. "No Tax Area").

Tale soluzione, non pare, tuttavia, la più adeguata, posto che un'unica aliquota sostitutiva potrebbe produrre effetti distorsivi anche in considerazione della progressività del sistema delle aliquote.

La seconda soluzione, che reputiamo essere la più percorribile, consiste nell'introduzione di un sistema di detrazioni (e indennità in caso di redditi che non ne possano beneficiare per totale o parziale incapienza dell'Irpef) che abbattano l'imposizione, nei casi in cui l'applicazione del calcolo contributivo, comporti un tasso di sostituzione netto inferiore a quello utilizzato come parametro di riferimento (calcolo retributivo o tasso medio convenzionale rilevato nel periodo X, come detto sopra).

La detrazione dovrebbe essere commisurata al differenziale rilevato e comportare il totale assorbimento dello stesso, o quantomeno una riduzione rilevante.

Come detto, in linea generale, non agendo sulla pensione lorda, ma solo sul reddito pensionistico netto, tale meccanismo avrebbe impatti limitati sull'andamento della

spesa previdenziale (in rapporto al PIL), riconducibili in particolare alle indennità da erogare qualora l'imposta non fosse sufficiente a coprire, totalmente o nella misura individuata, il differenziale (si presuppone infatti, che tali indennità, esenti da tassazione, vengano imputate, secondo i parametri europei, nella spesa previdenziale). Si fa presente che i meccanismi sopra individuati, in ogni caso, interesserebbero solo la spesa pensionistica in senso stretto, che costituisce di certo una parte rilevante, ma non il totale della spesa previdenziale pubblica.

L'introduzione del sistema sopra descritto, dovrebbe, peraltro, comportare una revisione (in riduzione) del requisito soglia per l'accesso alla c.d. pensione anticipata contributiva (prima rata di pensione di ammontare mensile non inferiore a 3,0 volte, ridotto a 2,8 volte per le donne con un figlio e a 2,6 volte per le donne con due o più figli, l'importo mensile dell'assegno sociale), che tenga appunto conto del maggior importo netto della pensione, che si andrebbe a generare con l'abbattimento dell'imposta.

Nel chiudere il presente paragrafo una riflessione sui "costi".

Se infatti il meccanismo proposto comporterebbe aggravi di spesa limitati, va tuttavia considerato come dall'abbattimento dell'IRPEF sulle pensioni future, conseguirebbero comunque minori entrate tributarie.

Sul punto si rileva, tuttavia, come, proprio l'utilizzo della leva fiscale, consentirebbe, da un lato di redistribuire, non solo sul lavoro, ma sull'intero sistema la compensazione della riduzione del gettito, dall'altro, visto l'orizzonte temporale, di adottare in tempi congrui azioni e politiche, sia di efficientamento e razionalizzazione della spesa pubblica, che di "normalizzazione" del gettito fiscale. Si ricorda come nel nostro Paese, benché siano stati fatti considerevoli progressi negli ultimi anni, l'evasione fiscale (e contributiva) risulta ancora assolutamente rilevante. Le ultime stime disponibili, relative all'anno 2023, riferiscono cifre comprese fra i 107,1 e i 111,9 miliardi, di cui circa 97,9-99,2 miliardi di mancate entrate tributarie e 9,2-12,7 miliardi di mancate entrate contributive.

Si evidenzia, inoltre, come un maggior reddito disponibile da parte dei futuri pensionati, inciderebbe positivamente anche sull'andamento dei consumi. Ciò non solo consentirebbe di compensare in parte il mancato gettito IRPEF, con maggiori entrate da imposte indirette, ma anche di rafforzare la crescita e quindi il denominatore nel rapporto spesa previdenziale/PIL.

2.3 Contribuzione figurativa

Negli ultimi decenni il sistema pensionistico italiano ha subito profonde trasformazioni che hanno modificato radicalmente il rapporto tra lavoro e pensione. Con il progressivo passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo, la pensione non viene più calcolata principalmente sulla base delle ultime retribuzioni percepite,

ma dipende in misura crescente dai contributi effettivamente accumulati durante l'intera vita lavorativa. In altre parole, la pensione futura è oggi strettamente legata alla continuità della carriera professionale, alla stabilità dei redditi e alla capacità di costruire nel tempo un adeguato montante contributivo.

Questo cambiamento ha avuto effetti particolarmente significativi sulle giovani generazioni. I percorsi lavorativi contemporanei sono infatti molto più frammentati rispetto al passato: contratti temporanei, lavori intermittenti, periodi di disoccupazione, attività freelance e professioni digitali producono frequentemente interruzioni contributive che rischiano di compromettere la costruzione di una pensione adeguata. In un mercato del lavoro caratterizzato da crescente flessibilità e precarietà, la pianificazione previdenziale assume quindi un'importanza fondamentale.

In questo contesto, strumenti come la contribuzione figurativa e il riscatto della laurea acquisiscono un ruolo centrale. Essi permettono infatti di colmare parzialmente i vuoti contributivi e di valorizzare periodi della vita che, pur non essendo direttamente produttivi sul piano economico, rivestono una rilevante funzione sociale o formativa. La previdenza contemporanea non riguarda più soltanto il lavoro in senso stretto, ma anche la capacità del sistema di riconoscere esperienze come la maternità, la disoccupazione involontaria, l'assistenza familiare o gli anni dedicati alla formazione universitaria.

2.3.1 La contribuzione figurativa: una tutela contro la discontinuità lavorativa

La contribuzione figurativa rappresenta uno degli strumenti più importanti attraverso cui il sistema previdenziale cerca di adattarsi alle trasformazioni del lavoro contemporaneo. Essa consiste nell'accredito di contributi previdenziali da parte dell'INPS anche in assenza di un effettivo versamento economico da parte del lavoratore o del datore di lavoro. In sostanza, il sistema riconosce alcuni periodi della vita come meritevoli di tutela previdenziale, pur in mancanza di una normale attività lavorativa retribuita.

La funzione principale della contribuzione figurativa è quella di evitare "buchi contributivi", cioè interruzioni nella carriera previdenziale che potrebbero compromettere il diritto alla pensione o ridurne significativamente l'importo finale. In una realtà lavorativa sempre più instabile, questo strumento assume un valore sociale oltre che economico.

Si pensi, ad esempio, alla maternità obbligatoria. Una lavoratrice che si assenta dal lavoro per cinque mesi continua a ricevere contributi figurativi come se avesse lavorato regolarmente. Lo stesso accade nei periodi di disoccupazione coperti dalla NASpI, durante la cassa integrazione o in caso di malattia certificata. Anche il servizio militare, il congedo parentale o l'assistenza a familiari disabili possono dare diritto a forme di contribuzione figurativa.

Dietro questo meccanismo vi è una precisa scelta politica e sociale: riconoscere che alcune attività, pur non producendo reddito immediato, hanno un valore collettivo e non devono penalizzare il futuro previdenziale delle persone. In particolare, il riconoscimento dei periodi di caregiving rappresenta un tentativo di valorizzare il lavoro di cura familiare, tradizionalmente invisibile sul piano economico ma essenziale per il funzionamento della società.

Per i giovani, la contribuzione figurativa assume oggi un'importanza ancora maggiore. Le nuove generazioni sperimentano frequentemente percorsi lavorativi irregolari, alternando occupazione e inattività. Senza strumenti di compensazione, molti giovani rischierebbero di accumulare anni privi di contribuzione, con conseguenze pesanti sul futuro pensionistico. Un giovane di 28 anni che alterna lavori intermittenti e periodi di disoccupazione potrebbe infatti perdere diversi anni contributivi se i periodi coperti da NASpI non fossero valorizzati figurativamente.

Tuttavia, la contribuzione figurativa presenta anche alcuni limiti. Nel sistema contributivo puro, infatti, questi accrediti incidono spesso meno rispetto ai contributi derivanti da redditi elevati e continuativi. In altre parole, essi tutelano soprattutto il diritto alla pensione e la continuità contributiva, ma non sempre riescono a garantire pensioni future particolarmente elevate. Questo aspetto è particolarmente evidente per i giovani con redditi bassi o carriere molto discontinue.

2.3.2 Il riscatto della laurea: trasformare gli anni di studio in pensione

Accanto alla contribuzione figurativa, uno degli strumenti più discussi della pianificazione previdenziale contemporanea è il riscatto della laurea. Attraverso questo meccanismo, gli anni trascorsi all'università possono essere trasformati in anni contributivi validi ai fini pensionistici.

La logica del riscatto è relativamente semplice: il lavoratore versa una somma all'INPS per "coprire" gli anni dedicati agli studi universitari, che vengono così considerati come anni utili sia per il diritto sia per il calcolo della pensione. In questo modo il percorso formativo viene riconosciuto come parte integrante della costruzione previdenziale dell'individuo.

Il tema assume una rilevanza particolare per i giovani, che spesso iniziano a lavorare stabilmente più tardi rispetto alle generazioni precedenti proprio a causa dell'allungamento dei percorsi di studio. In assenza di strumenti compensativi, gli anni universitari rischierebbero di tradursi in un ritardo contributivo significativo.

Negli ultimi anni il legislatore ha cercato di rendere il riscatto più accessibile attraverso formule agevolate, pensate soprattutto per le nuove generazioni. Il cosiddetto "riscatto agevolato" utilizza infatti il minimale contributivo INPS come base di calcolo, riducendo il costo rispetto al sistema ordinario.

I vantaggi del riscatto possono essere rilevanti. Da un lato aumenta gli anni contributivi utili per raggiungere i requisiti pensionistici; dall'altro incrementa il montante previdenziale, contribuendo ad aumentare l'importo della futura pensione. Inoltre, in alcuni casi, il riscatto può consentire di anticipare l'accesso alla pensione.

Tuttavia, la convenienza dello strumento dipende fortemente dall'età e dalla situazione lavorativa del soggetto interessato. Per un giovane di 24 o 25 anni, il riscatto della laurea può rappresentare un investimento previdenziale molto vantaggioso, perché i contributi riscattati avranno molti decenni per rivalutarsi nel tempo grazie all'effetto composto. Al contrario, per chi decide di riscattare la laurea più avanti negli anni o in presenza di una carriera lavorativa molto incerta, il rapporto tra costo sostenuto e beneficio previdenziale può risultare meno favorevole.

È quindi evidente che il riscatto della laurea non dovrebbe essere considerato una scelta automatica, ma parte di una più ampia strategia di pianificazione previdenziale.

2.3.3 Pianificazione previdenziale e nuove generazioni

Il tema della pianificazione previdenziale è diventato centrale soprattutto per le nuove generazioni. In passato, il sistema pensionistico italiano garantiva una relativa sicurezza: carriere lavorative lunghe e stabili consentivano di accumulare contributi in modo continuo e prevedibile. Oggi, invece, il mercato del lavoro appare molto più frammentato e incerto.

Lavori digitali, gig economy, collaborazioni occasionali, partite IVA intermittenti e occupazioni temporanee rendono sempre più difficile costruire una carriera contributiva lineare. In questo scenario, la pensione non può più essere considerata un risultato automatico del semplice ingresso nel mondo del lavoro, ma richiede una gestione consapevole e anticipata.

Per questo motivo, strumenti come la contribuzione figurativa, il riscatto della laurea e la contribuzione volontaria devono essere integrati all'interno di una strategia previdenziale complessiva. Un giovane che utilizzi correttamente questi strumenti può ridurre significativamente il rischio di vuoti contributivi e migliorare la propria posizione pensionistica futura.

Le simulazioni previdenziali mostrano chiaramente come la tempestività delle decisioni sia fondamentale. Un under 25 che riscatti precocemente la laurea e valorizzi i periodi di disoccupazione attraverso la contribuzione figurativa può ottenere effetti molto più significativi rispetto a chi rinvia queste scelte a età più avanzate. Nel sistema contributivo, infatti, il tempo rappresenta un elemento decisivo: prima si accumulano contributi, maggiore sarà la loro rivalutazione nel lungo periodo.

Allo stesso tempo, emerge con forza il tema dell'educazione previdenziale. Molti giovani conoscono poco il funzionamento del sistema pensionistico e spesso sottovalutano l'impatto che le scelte compiute nei primi anni di carriera possono avere

sul futuro. Questa scarsa consapevolezza rischia di produrre conseguenze rilevanti, soprattutto in un sistema che attribuisce sempre più responsabilità individuale nella costruzione della pensione.

2.3.4 Riflessioni sul futuro

Le trasformazioni del lavoro contemporaneo stanno modificando profondamente anche il significato della previdenza sociale. Il modello tradizionale fondato sulla continuità occupazionale appare sempre meno adeguato a descrivere le carriere delle nuove generazioni. In futuro sarà probabilmente necessario sviluppare strumenti previdenziali ancora più flessibili e inclusivi, capaci di adattarsi a percorsi professionali non lineari.

In questo scenario, la contribuzione figurativa potrebbe assumere un ruolo ancora più importante, soprattutto per tutelare i periodi di formazione, riqualificazione professionale e transizione lavorativa. Allo stesso tempo, il riscatto della laurea potrebbe essere ulteriormente incentivato per valorizzare il crescente investimento educativo richiesto ai giovani.

Diventa quindi fondamentale rafforzare le politiche di educazione previdenziale e promuovere una maggiore consapevolezza tra i giovani lavoratori. Comprendere il funzionamento del sistema contributivo, conoscere gli strumenti disponibili e pianificare in anticipo il proprio futuro pensionistico rappresentano oggi competenze essenziali quanto quelle professionali.

2.3.5 Conclusioni

La contribuzione figurativa e il riscatto della laurea rappresentano oggi molto più che semplici strumenti tecnici del sistema previdenziale italiano. Essi costituiscono meccanismi attraverso cui il sistema cerca di adattarsi a una società e a un mercato del lavoro profondamente cambiati.

Per le giovani generazioni, caratterizzate da percorsi lavorativi più incerti e frammentati, questi strumenti assumono un valore strategico fondamentale. Essi permettono di tutelare la continuità contributiva, valorizzare gli anni di formazione e ridurre il rischio di pensioni insufficienti in futuro.

In un sistema contributivo, la pensione non è più garantita automaticamente dalla stabilità occupazionale, ma richiede una costruzione progressiva e consapevole. Per questo motivo, pianificare precocemente il proprio percorso previdenziale significa oggi investire nella propria sicurezza economica futura.

La previdenza, dunque, non può più essere considerata un tema distante o riservato alla fase finale della vita lavorativa. Al contrario, rappresenta una componente essenziale della progettazione del proprio futuro personale, professionale e sociale.

2.4 Previdenza complementare

Nel contesto delineato, la previdenza complementare assume un ruolo sempre più centrale. Essa rappresenta la risposta strutturale alla riduzione delle pensioni pubbliche. La previdenza complementare svolge la funzione di integrare il reddito pensionistico futuro rispetto alla prestazione erogata dall'INPS o, in caso di liberi professionisti, dalle casse previdenziali di riferimento. Essa si basa sull'accantonamento volontario di risorse nel corso della vita lavorativa – attraverso il conferimento del TFR e di contributi aggiuntivi del lavoratore e, nei fondi negoziali, del datore di lavoro – con l'obiettivo di costruire una rendita o un capitale che riduca il rischio di un significativo impoverimento nella fase di quiescenza. Alla luce delle riforme pensionistiche succedutesi dagli anni Novanta in poi, e del progressivo trasferimento del rischio previdenziale sull'individuo, la pensione integrativa non costituisce più un semplice strumento opzionale, ma una componente sempre più necessaria dell'equilibrio previdenziale complessivo.

L'ordinamento italiano prevede diverse tipologie di fondi pensione. I fondi negoziali (o chiusi), istituiti dalla contrattazione collettiva, presentano in genere costi di gestione più bassi e includono il contributo del datore di lavoro, che rappresenta un vantaggio economico immediato per l'aderente. I fondi aperti e i Piani pensionistici individuali (PIP), promossi da intermediari finanziari e assicurativi, rispondono invece a una logica individuale e sono particolarmente utilizzati da lavoratori autonomi e professionisti, pur risultando mediamente più onerosi. A questi si affiancano i fondi preesistenti, residuali nel numero degli iscritti ma rilevanti per masse gestite. Questa pluralità di strumenti amplia formalmente la libertà di scelta, ma produce anche complessità e asimmetrie informative, che rendono difficile per molti lavoratori, in particolare i più giovani, individuare la soluzione più efficiente.

La previdenza complementare beneficia inoltre di un regime fiscale agevolato, concepito come incentivo pubblico al risparmio previdenziale. I contributi versati sono deducibili dal reddito imponibile fino a un tetto annuo, i rendimenti sono tassati con un'aliquota ridotta rispetto ad altre forme di risparmio finanziario e la tassazione finale delle prestazioni diminuisce con l'aumentare dell'anzianità di adesione. Questo impianto rende la previdenza complementare particolarmente efficiente nel lungo periodo, soprattutto se l'adesione avviene nelle fasi iniziali della carriera lavorativa, come confermato dalla documentazione ufficiale della COVIP.

2.4.1 I limiti strutturali dello sviluppo della previdenza complementare in Italia

Nonostante i significativi vantaggi economici, fiscali e previdenziali riconosciuti alle forme di previdenza complementare, il loro sviluppo in Italia appare ancora incompleto e disomogeneo. I dati più recenti mostrano un sistema che cresce lentamente in termini di iscritti e risorse, ma che resta lontano da una diffusione generalizzata: secondo la Relazione COVIP 2024, solo il 38,3% della forza lavoro risulta

iscritto a una forma di previdenza complementare e, se si considerano i soli aderenti che versano contributi effettivi, la quota scende al 27,6%, evidenziando una partecipazione spesso formale e intermittente.

Uno degli elementi più critici è la marcata frattura generazionale. I giovani risultano fortemente sottorappresentati: gli under 35 costituiscono meno del 20% degli iscritti, nonostante siano la categoria che avrebbe il maggiore beneficio da un'adesione precoce, grazie all'orizzonte temporale lungo e all'effetto dell'interesse composto. Questa sotto-partecipazione giovanile è un dato strutturale e non un fenomeno contingente, come confermano sia la COVIP sia le analisi del Consiglio Nazionale dei Giovani, che evidenziano uno scollamento profondo tra necessità previdenziali future e comportamenti presenti.

Le cause di questo sottoutilizzo sono riconducibili a una combinazione di fattori economici e occupazionali. In primo luogo, i redditi iniziali contenuti, la diffusione di contratti temporanei, part-time involontari e carriere discontinue riducono la capacità di risparmio e rendono difficile percepire la previdenza complementare come una priorità immediata. Il Rapporto "Edufin 2023" mostra che oltre un quarto dei non aderenti dichiara di "non poterselo permettere", una quota che cresce ulteriormente tra giovani e donne. Anche analisi di "We Wealth" sottolineano come l'elevato livello di contribuzione obbligatoria al primo pilastro (circa il 33% della retribuzione) lasci poco spazio a forme di risparmio previdenziale aggiuntivo, soprattutto per i lavoratori a reddito medio-basso.

Accanto ai fattori economici, assumono un peso rilevante i fattori culturali e informativi. Numerosi studi evidenziano una scarsa alfabetizzazione previdenziale e finanziaria, che limita la capacità di comprendere il funzionamento dei fondi pensione e di valutare correttamente i benefici di lungo periodo. Molte indagini rilevano che oltre l'80% dei giovani tra 20 e 35 anni non possiede conoscenze adeguate sulla previdenza complementare e solo una minoranza fa un uso consapevole di questi strumenti. Questa carenza informativa rende difficile percepire l'importanza di una decisione i cui effetti si manifesteranno dopo decenni, rafforzando l'inerzia e il rinvio delle scelte previdenziali.

A ciò si aggiunge una persistente fiducia nella pensione pubblica, spesso basata su aspettative non più coerenti con il funzionamento del sistema contributivo. Diverse analisi economiche, tra cui quelle pubblicate da "Il Sole 24 Ore", mostrano come molti lavoratori continuino a considerare il pilastro pubblico sufficiente, sottovalutando il progressivo calo dei tassi di sostituzione e il rischio di una forte riduzione del reddito in età anziana. Questo atteggiamento alimenta una tendenza a rimandare le decisioni previdenziali, tipica soprattutto delle fasce più giovani, che porta a sottovalutare il cosiddetto "costo dell'inazione": secondo l'Osservatorio "Italian Welfare", non aderire o limitarsi al solo conferimento del TFR può comportare, nell'arco della carriera, una

perdita cumulata di decine di migliaia di euro in termini di mancati contributi datoriali e rendimenti.

Nel complesso, il problema principale dei fondi previdenziali in Italia non risiede tanto nella mancanza di strumenti o di incentivi, quanto nella difficoltà di trasformare i vantaggi potenziali in comportamenti diffusi e continuativi. Come evidenziato dalla stessa COVIP, il rischio maggiore per il sistema non è la volatilità dei mercati finanziari, ma la mancata o tardiva partecipazione, che compromette l'adeguatezza delle pensioni future e accentua le diseguaglianze generazionali e sociali.

2.4.2 Proposte per il rafforzamento della previdenza complementare

Alla luce di queste criticità, il rafforzamento della previdenza complementare richiede interventi strutturali, capaci di incidere sui comportamenti e di rendere il sistema più inclusivo ed efficace. Si propone, in questi termini, una visione articolata della previdenza complementare, basata su incentivi fiscali, maggiore accessibilità e integrazione con gli specifici trattamenti di welfare. In questa prospettiva, i fondi pensione non sono solo uno strumento individuale, ma anche una leva di sviluppo economico, in grado di mobilitare risorse finanziarie di lungo periodo.

Tuttavia, resta aperto un nodo cruciale: il rischio che la previdenza complementare accentui le disuguaglianze, creando una distinzione sempre più netta tra chi può permettersi di risparmiare e chi no. Questo richiede politiche pubbliche mirate, capaci di sostenere l'accesso anche per le fasce più deboli.

Una prima proposta centrale è l'introduzione di meccanismi di adesione automatica con possibilità di recesso (opt-out), in particolare per i giovani al primo ingresso nel mercato del lavoro. Questo modello, già diffuso in diversi Paesi europei, consente di superare l'inerzia decisionale senza comprimere la libertà individuale: l'adesione avviene automaticamente, ma il lavoratore mantiene la facoltà di uscire dal sistema. L'esperienza comparata mostra come tali meccanismi aumentino significativamente i tassi di partecipazione, soprattutto tra i lavoratori più giovani e meno informati.

Un secondo ambito di intervento riguarda il rafforzamento selettivo degli incentivi fiscali per le fasce giovanili. L'attuale regime di deducibilità, pur favorevole, risulta più efficace per i redditi medio-alti e meno incisivo per chi si colloca nei primi anni di carriera. Una maggiore progressività degli incentivi – ad esempio attraverso contributi pubblici di avviamento nei primi anni – potrebbe rendere la previdenza complementare più accessibile anche a chi dispone di una limitata capacità di risparmio. In questa prospettiva, l'intervento pubblico assumerebbe una funzione di investimento sociale di lungo periodo, riducendo il rischio di future pensioni insufficienti.

Un terzo asse strategico riguarda la semplificazione informativa e il potenziamento dell'educazione previdenziale. La complessità degli strumenti, unita alla scarsa

conoscenza dei meccanismi di funzionamento dei fondi pensione, rappresenta uno dei principali ostacoli all'adesione. Occorre quindi rafforzare le attività di informazione istituzionale, anche attraverso strumenti digitali, comparatori pubblici e campagne coordinate rivolte ai giovani, già nella fase di ingresso nel mondo del lavoro o nei percorsi di istruzione e formazione.

Un ulteriore intervento si basa sulla proposta dei contributi figurativi nella previdenza complementare che compenserebbero gli effetti negativi delle carriere discontinue. Nel sistema contributivo, infatti, periodi di inattività o redditi irregolari riducono significativamente l'accumulo pensionistico e scoraggiano l'adesione ai fondi. L'introduzione di contributi figurativi, versamenti riconosciuti dallo Stato o da enti durante fasi come disoccupazione, formazione o cura familiare, permetterebbe di garantire continuità contributiva, rendere la previdenza integrativa più accessibile anche a lavoratori precari e ridurre le disuguaglianze future, evitando che il sistema favorisca solo chi ha carriere stabili e redditi elevati.

Infine, un rafforzamento della previdenza complementare richiede una maggiore integrazione con delle politiche del lavoro e con il welfare contrattuale. La valorizzazione dei fondi negoziali, la piena portabilità delle posizioni previdenziali nei percorsi lavorativi discontinui, l'utilizzo dei premi di produttività e degli strumenti di welfare aziendale per alimentare il risparmio previdenziale possono contribuire a costruire carriere contributive più solide e meno frammentate. In questa prospettiva, la previdenza complementare non va considerata un ambito separato, ma leva cruciale di una politica più ampia per le nuove generazioni.

3. Raccomandazioni conclusive

Lavoro, giovani e sostenibilità del sistema

La sostenibilità del sistema pensionistico passa innanzitutto dalla condizione dei giovani nel mercato del lavoro. Senza occupazione stabile, salari adeguati e percorsi professionali continui, le nuove generazioni non riusciranno a costruire pensioni dignitose. Per questo è necessario contrastare precarietà e lavoro povero, investire sulla qualità dell'occupazione e creare condizioni economiche competitive che fermino la fuga dei giovani qualificati dall'Italia.

Educazione finanziaria e tutela dei giovani

L'educazione finanziaria e previdenziale deve diventare una priorità strutturale, a partire dalle scuole e dai percorsi di ingresso nel mondo del lavoro. Parallelamente, è necessario rafforzare gli strumenti pubblici di tutela contro i rischi della finanza digitale e delle frodi online, costruendo una governance nazionale stabile, coordinata e in grado di misurare concretamente l'efficacia delle politiche adottate.

Fiscalità ed equità sociale

È necessario riequilibrare il sistema fiscale, riducendo il peso gravante su lavoro e contributi, intervenendo sulle forti concentrazioni di ricchezza e rendita patrimoniale. Le attuali disuguaglianze stanno limitando mobilità sociale, opportunità e prospettive future per le nuove generazioni, mettendo a rischio la coesione sociale del Paese.

Riforma del sistema pensionistico e nuovo patto generazionale

Occorre superare una visione esclusivamente contabile delle pensioni, affiancando alla sostenibilità finanziaria il principio dell'equità sociale e intergenerazionale. In questa prospettiva è fondamentale rafforzare la previdenza complementare attraverso adesione automatica, incentivi fiscali per gli under 35 e strumenti più chiari di informazione previdenziale.

Preoccupano, peraltro, le più recenti stime previsionali del MEF che indicano una progressiva diminuzione del tasso di sostituzione.

In questi termini, occorre valutare l'introduzione di detrazioni fiscali finalizzate a garantire tassi di sostituzione netti tali da consentire il mantenimento della capacità economica dei futuri pensionati come previsto dalla Costituzione (*ex* artt. 3 e 36 Cost.).

Ciò consentirebbe di distribuire sulla collettività, e non solo sul lavoro, gli oneri necessari per garantire la sostenibilità e l'equità del sistema pensionistico, permettendo altresì di stimolare i consumi interni e favorire la crescita del PIL. In questa prospettiva, la legge n. 167 del 2025 che ha introdotto la Valutazione di Impatto Generazionale (VIG) per gli atti normativi del Governo, dovrebbe trovare applicazione anche con riguardo alle proposte di modifica e riforma del sistema previdenziale, in considerazione delle loro rilevanti implicazioni intergenerazionali.

Serve, in definitiva, un nuovo "patto generazionale" che colleghi pensioni, lavoro, welfare, fiscalità, formazione e sviluppo economico, rifondato mediante il coinvolgimento attivo di rappresentanze giovanili. Ciò richiede un approccio integrato, che vada oltre le riforme pensionistiche in senso stretto e coinvolga politiche del lavoro, della formazione, della fiscalità e dello sviluppo economico. Solo intervenendo su questi fattori sarà possibile costruire un sistema pensionistico capace di garantire sicurezza economica, coesione sociale e fiducia nel futuro.

Bibliografia

ALMALAUREA (2025). Capitale umano e formazione continua: leve strategiche per un mercato del lavoro in rapida evoluzione, convegno nazionale Almalaurea, elaborazioni su dati ISTAT.

Banca d'Italia (2022), I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2020. Supplementi al Bollettino Statistico. Roma.

Banca D'Italia (2025). La ricchezza delle famiglie e dei settori istituzionali in Italia.

Bartiloro, L., Bottazzi, M., Rinaldi, R. (2011), Italian Households' Saving and Wealth during the Crisis. Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 95.

Clusit – Associazione Italiana per la Sicurezza Informatica (2024), Rapporto Clusit 2024 sulla Sicurezza ICT in Italia. Milano.

CNEL (2025a). L'attrattività dell'Italia per i giovani dei Paesi avanzati, Rapporto CNEL 2025.

CNEL (2025b). Rapporto 2025 su mercato del lavoro e contrattazione collettiva.

Comitato Edufinanziaria (2023), Rapporto Annuale sul Mese dell'Educazione Finanziaria. Roma.

Comitato per la programmazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria (2023), Nuova Strategia Nazionale per l'Educazione Finanziaria, Assicurativa e Previdenziale 2023-2028. Roma.

Consob (2023), Rapporto sulle scelte di investimento delle famiglie italiane. Roma.

Covip (2023), Relazione Annuale 2022. Roma.

COVIP: LA PREVIDENZA COMPLEMENTARE PRINCIPALI DATI STATISTICI Dicembre 2025

Di Braccio, M. (2025). Giovani e lavoro: più occupazione, nessuna vera svolta, Osservatorio GenerationShip 2025.

European Banking Authority (2023), Annual Report on Fraud 2022. EBA, Parigi.

Eurostat (2023), Labour Force Survey – Youth Unemployment Statistics. Eurostat, Lussemburgo.

Eurostat. (2023). Income and Living Conditions (SILC) database.

Fernandes, D., Lynch, J.G., Netemeyer, R.G. (2014), Financial Literacy, Financial Education, and Downstream Financial Behaviors. Management Science, 60(8), 1861-1883.

Guiso, L., Viviano, E. (2015), How much can financial literacy help? Review of Finance, 19(4), 1347-1382.

ILO - Organizzazione internazionale del lavoro (2024). Global Wage Report 2024-25: Wages and earnings in the context of inflation and changing labor markets.

INPS (2023), Rapporto Annuale. Roma.

ISTAT (2025). Condizioni di vita e reddito delle famiglie (Anno di reddito 2023).

Kaiser, T., Lusardi, A., Menkhoff, L., Urban, C. (2022), Financial Education Affects Financial Knowledge and Downstream Behaviors. Journal of Financial Economics, 145(2), 255-272.

Lusardi, A., Mitchell, O.S. (2023), The Economic Importance of Financial Literacy: Theory and Evidence. Journal of Economic Literature, 52(1), 5-44. Aggiornamento NBER Working Paper 18952.

Ministero Dell'università E Della Ricerca, MUR (2025). Iscritti e laureati I e II livello, USTAT.

Money and Pensions Service – UK (2020), UK National Financial Wellbeing Strategy 2020-2025. Londra.

OCSE (2023), PISA 2022 Results – Financial Literacy. OCSE, Parigi.

OCSE/INFE (2020), OECD/INFE 2020 International Survey of Adult Financial Literacy. OCSE, Parigi.

OECD. (2021). Inheritance Taxation in OECD Countries (OECD Tax Policy Studies, No. 28).

Openpolis (2025). In Italia più di un milione di minori è in condizioni di povertà assoluta. Report dell'Osservatorio Povertà Educativa.

Osservatorio Blockchain & Web3, Politecnico di Milano (2023), Rapporto Crypt-O-Kid 2023. Milano.

Oxfam Italia. (2026). Nel baratro della disuguaglianza: Come uscirne e prendersi cura della democrazia, Rapporto Davos 2026.

The Economist (2025). "How to get rich in 2025: Forget about your career. Today an inheritance is what matters".

Unimpresa (2025). Lavoro, calano i disoccupati ma aumentano i "working poor" da Sky TG24.

Tavolo 4.

Debito pubblico

Introduzione: Il debito pubblico come questione generazionale

Il debito pubblico italiano rappresenta una delle principali variabili strutturali che condizionano le prospettive economiche del Paese e, in modo particolare, quelle delle giovani generazioni. Non si tratta semplicemente di un indicatore macroeconomico o di un tema tecnico di finanza pubblica, ma di una questione che incide direttamente sulla libertà di scelta collettiva, sulla qualità della spesa pubblica e sull'equità tra generazioni.

Secondo i dati più recenti di Banca d'Italia, ISTAT e Ministero dell'Economia e delle Finanze, il debito pubblico italiano ha ormai superato i 3.000 miliardi di euro, mentre il rapporto debito/PIL si colloca stabilmente intorno al 134–135%. Parallelamente, la spesa annuale per interessi si attesta attorno agli 80–90 miliardi di euro, pari a circa il 4% del PIL, una cifra equivalente a quella destinata all'intero sistema dell'istruzione.

Quest'ultimo dato assume un'importanza particolarmente significativa perché evidenzia come una quota rilevante delle risorse pubbliche venga assorbita ogni anno dal servizio del debito accumulato nel passato, comprimendo inevitabilmente lo spazio fiscale disponibile per investimenti, innovazione, politiche industriali, istruzione e sostegno alle nuove generazioni.

Il debito pubblico si configurerebbe quindi come una potenziale ipoteca sul futuro. La questione centrale, tuttavia, non riguarda soltanto la dimensione quantitativa del debito, ma soprattutto la sua qualità, la sua finalità e la sua sostenibilità nel lungo periodo. Il problema non è semplicemente "quanto debito" esista, ma se quel debito sia stato utilizzato per costruire crescita, produttività e opportunità future oppure per finanziare spesa priva di effetti strutturali. In questa prospettiva il debito pubblico può essere considerato uno strumento che, se utilizzato correttamente, può rappresentare una leva di sviluppo.

Alla luce di ciò, il dibattito sul debito pubblico non può più essere affrontato esclusivamente come una discussione contabile o finanziaria. Esso richiama inevitabilmente una riflessione più ampia sul modello di sviluppo del Paese, sulla capacità delle istituzioni di programmare il futuro e sulla distribuzione delle opportunità economiche tra generazioni.

Le giovani generazioni vivono infatti una condizione particolarmente delicata. Da un lato ereditano un elevato *stock* di debito accumulato nel corso dei decenni precedenti; dall'altro si confrontano con una crescita economica debole, salari stagnanti, precarietà

occupazionale, difficoltà di accesso alla casa, ridotta mobilità sociale e crescente emigrazione qualificata. Questo squilibrio alimenta una diffusa percezione di incertezza rispetto al futuro e contribuisce a rafforzare la sensazione che il peso delle rigidità accumulate nel passato stia comprimendo le opportunità economiche disponibili nel presente.

Per questa ragione il tema del debito pubblico assume una forte dimensione politica e generazionale: riguarda il tipo di Paese che si sta costruendo e la sostenibilità delle scelte collettive nel lungo periodo.

1. Inquadramento del tema

1.1 Il debito pubblico italiano: caratteristiche strutturali

Il debito pubblico rappresenta l'insieme delle passività accumulate dallo Stato per finanziare nel tempo la propria attività. In termini economici, esso nasce quando la spesa pubblica supera le entrate fiscali, determinando un deficit che viene coperto attraverso l'emissione di titoli di Stato collocati sui mercati finanziari.

Nel caso italiano, il debito pubblico costituisce una questione strutturale e non contingente. La sua crescita non è infatti il risultato di una singola crisi o di un evento straordinario, ma affonda le proprie radici in dinamiche storiche di lungo periodo. Tra queste assumono particolare rilevanza l'elevata incidenza della spesa corrente, la debolezza della crescita economica, la bassa produttività del sistema economico, la rigidità della struttura della spesa pubblica e l'instabilità politica che ha spesso rallentato o impedito l'attuazione di riforme strutturali.

L'Italia convive con un alto debito pubblico da oltre quarant'anni. A partire dagli anni Ottanta, l'accumulo di deficit e gli elevati tassi di interesse hanno determinato una crescita significativa dello *stock* di debito, che non è stato riassorbito in modo strutturale. In quella fase storica si è progressivamente consolidato un meccanismo nel quale una quota crescente delle risorse pubbliche veniva destinata al pagamento degli interessi, alimentando una dinamica cumulativa che ha contribuito all'espansione del debito stesso.

Nel corso del tempo il Paese è comunque riuscito a mantenere sostenibile il debito grazie ad alcuni elementi di stabilità. Tra questi assumono particolare importanza l'elevata ricchezza privata delle famiglie italiane, la tradizionale capacità di risparmio del sistema economico, la credibilità internazionale costruita nel quadro europeo, l'appartenenza all'area euro e il ruolo svolto dalla Banca Centrale Europea nella stabilizzazione dei mercati finanziari, soprattutto durante le fasi di maggiore tensione sui titoli sovrani.

Tuttavia, questi fattori non eliminano le fragilità strutturali dell'economia italiana. Essi consentono di mantenere gestibile il debito nel breve e medio periodo, ma non

risolvono il problema fondamentale della debole crescita economica. Proprio questa rappresenta oggi il principale elemento di vulnerabilità del Paese.

1.2 Debito e crescita: il vero nodo

La sostenibilità del debito pubblico non dipende esclusivamente dalla sua riduzione nominale, ma dalla capacità del sistema economico di generare crescita. La vera variabile strategica non è infatti il valore assoluto del debito, bensì il rapporto tra debito e PIL.

Se il PIL cresce in modo stabile e sostenuto, il peso relativo del debito può ridursi anche in presenza di uno *stock* nominale elevato. Viceversa, in un contesto caratterizzato da stagnazione economica o crescita molto debole, il debito tende progressivamente a diventare più oneroso e difficile da gestire.

Negli ultimi vent'anni, l'Italia ha registrato una delle dinamiche di crescita più deboli dell'area europea. Questo dato rappresenta probabilmente il principale fattore di vulnerabilità del Paese. Mentre altre economie avanzate hanno aumentato produttività, capacità innovativa e competitività internazionale, l'Italia ha sperimentato una crescita limitata, accompagnata da stagnazione salariale e ridotta capacità di attrarre investimenti.

Il problema centrale, quindi, non è soltanto "quanto debito" esista, ma "quanta crescita" il sistema economico riesca a generare. Un Paese con elevata produttività, istituzioni efficienti e forte capacità innovativa può sostenere anche livelli significativi di debito pubblico. Al contrario, un'economia stagnante rischia di vedere progressivamente ridotti i propri margini di manovra fiscale e politica.

Per questa ragione, il tema del debito pubblico non può essere separato dal tema dello sviluppo economico. La sostenibilità del debito coincide sempre più con la capacità del Paese di aumentare il proprio potenziale di crescita attraverso investimenti produttivi, innovazione, infrastrutture efficienti e rafforzamento del capitale umano.

1.3 Il debito come questione generazionale

Il debito pubblico può essere interpretato come una vera e propria eredità intergenerazionale. Tuttavia, a differenza di quanto avviene nel contesto privatistico, questa eredità non può essere né rifiutata né negoziata.

Nel diritto privato, infatti, l'erede ha la possibilità di valutare la convenienza economica dell'eredità ricevuta: può accettarla, rifiutarla oppure accettarla con beneficio d'inventario. Se l'eredità è composta esclusivamente da debiti, è razionale rinunciarvi; se invece include beni e risorse, la valutazione diventa più articolata.

Le giovani generazioni, tuttavia, non dispongono di questa possibilità. Il debito pubblico non è negoziabile, non è rifiutabile e viene automaticamente trasferito nel tempo attraverso il sistema fiscale e la struttura della finanza pubblica.

Questo rende necessario un approccio più complesso alla sua valutazione. Non è sufficiente interrogarsi sull'ammontare del debito, ma occorre comprendere quali beni pubblici e quali *asset* siano stati costruiti grazie a tale indebitamento, quale capacità di crescita sia stata generata e quali opportunità economiche vengano effettivamente lasciate alle generazioni future.

In questa prospettiva, il debito non rappresenta necessariamente un'ingiustizia in sé.

Negli ultimi anni il dibattito economico ha spesso distinto tra "debito buono" e "debito cattivo", evidenziando come non tutte le forme di indebitamento producano gli stessi effetti sullo sviluppo economico e sociale[69].

In una prospettiva orientata all'equità intergenerazionale appare tuttavia utile compiere un ulteriore passo avanti, introducendo la distinzione tra debito generativo e debito non generativo.

Per debito generativo si intende l'indebitamento destinato a finanziare investimenti e politiche capaci di rafforzare il ruolo qualificato e attivo delle nuove generazioni nei processi di sviluppo economico, sociale e civile del Paese. Rientrano in questa categoria gli investimenti in istruzione, formazione, ricerca, innovazione, infrastrutture materiali e digitali, politiche per l'occupazione giovanile e tutte quelle misure in grado di accrescere il capitale umano, produttivo e sociale disponibile per il futuro.

Il debito non generativo è invece quello che finanzia spesa priva di effetti strutturali, incapace di produrre crescita, produttività o maggiori opportunità per le generazioni future.

Questa distinzione non riduce il peso del debito accumulato nel passato, che rimane una responsabilità collettiva da gestire. Essa consente però di definire un criterio orientativo per le decisioni future, aiutando a valutare la qualità delle scelte di bilancio e la loro capacità di generare sviluppo sostenibile nel lungo periodo.

La vera questione, quindi, non è l'esistenza del debito in sé, ma la sua destinazione e la sua capacità di generare benefici economici e sociali duraturi.

1.4 Lo squilibrio della spesa pubblica italiana

Uno dei principali problemi della finanza pubblica italiana riguarda la composizione della spesa pubblica. Negli ultimi decenni, una quota molto significativa delle risorse è stata destinata a pensioni, trasferimenti, spesa corrente amministrativa e pagamento degli interessi sul debito.

[69] Mario Draghi, "Debito buono e debito cattivo", discorso al Meeting per l'amicizia fra i popoli, Rimini, 18 agosto 2020.

Al contrario, risulta relativamente più contenuta la componente della spesa pubblica destinata a investimenti infrastrutturali, istruzione, ricerca, innovazione, politiche industriali e sostegno all'imprenditorialità giovanile.

Questa distinzione è fondamentale perché le diverse tipologie di spesa producono effetti profondamente differenti sulla crescita economica. Gli investimenti produttivi generano infatti effetti moltiplicativi di lungo periodo: migliorano la produttività, aumentano la competitività del sistema economico e rafforzano il potenziale di crescita del Paese.

Una spesa pubblica sbilanciata prevalentemente verso consumi correnti e trasferimenti può certamente contribuire a sostenere il consenso politico e a mitigare tensioni sociali nel breve periodo. Tuttavia, se non accompagnata da adeguati investimenti strategici, rischia di compromettere la capacità di crescita futura.

Questo squilibrio contribuisce a spiegare una dinamica ormai consolidata dell'economia italiana: la progressiva perdita di capacità competitiva rispetto ad altre economie avanzate europee. La debolezza degli investimenti pubblici e privati ha infatti limitato la modernizzazione infrastrutturale, rallentato la diffusione dell'innovazione e ridotto la produttività del sistema economico.

1.5 Debito pubblico, equità intergenerazionale e coesione sociale

Le conseguenze economiche e sociali dello squilibrio strutturale della finanza pubblica italiana risultano particolarmente rilevanti per le giovani generazioni. Negli ultimi decenni, infatti, il progressivo aumento del debito pubblico si è intrecciato con una fase di crescita economica debole, bassa produttività e ridotta capacità di investimento del Paese, contribuendo a modificare profondamente le prospettive economiche e sociali delle nuove generazioni.

In questo contesto si è assistito a una persistente stagnazione salariale, a una progressiva riduzione della mobilità sociale, all'aumento della precarietà lavorativa, a crescenti difficoltà di accesso al credito e all'accumulazione patrimoniale. Parallelamente, il Paese ha registrato un incremento significativo dell'emigrazione qualificata, con un numero crescente di giovani altamente formati che scelgono di trasferirsi all'estero alla ricerca di migliori opportunità professionali, retributive e di crescita personale. Molti giovani percepiscono oggi una distanza sempre maggiore tra il percorso formativo intrapreso, le aspettative di realizzazione economica e le effettive opportunità offerte dal sistema produttivo nazionale. L'investimento nello studio, nella formazione e nelle competenze non garantisce più automaticamente prospettive di stabilità occupazionale, avanzamento professionale o miglioramento delle condizioni di vita.

In questa prospettiva, il debito pubblico rischia di diventare il simbolo di una progressiva riduzione delle opportunità economiche e sociali offerte dal sistema Paese.

Il tema del debito si intreccia inevitabilmente con quello della fiducia nel futuro e con la capacità delle nuove generazioni di immaginare una prospettiva di crescita personale e collettiva all'interno dell'Italia.

Una parte sempre più ampia della letteratura economica, sociologica e politologica evidenzia come l'accumulazione del debito non rappresenti un fenomeno neutrale dal punto di vista sociale, ma incida profondamente sulle dinamiche di equità, coesione e fragilità intergenerazionale. In questa prospettiva, il debito pubblico può essere interpretato come un meccanismo di redistribuzione temporale delle risorse, dei rischi e delle opportunità tra generazioni, territori e gruppi sociali. [70].

La dimensione sociale del debito emerge innanzitutto dal suo carattere intertemporale. Il ricorso all'indebitamento consente infatti di trasferire nel futuro l'onere del finanziamento della spesa pubblica corrente, modificando la distribuzione del carico fiscale tra le generazioni. Già nella tradizione teorica classica, da Ricardo fino agli studi di Buchanan e Modigliani, il dibattito economico si è interrogato sulla legittimità economica ed etica di tale trasferimento. In particolare, l'approccio dell'equità intergenerazionale sostiene che i costi dei beni pubblici dovrebbero essere sostenuti prevalentemente da coloro che ne beneficiano direttamente, mentre il finanziamento tramite debito di spese correnti rischia di produrre una redistribuzione regressiva a danno delle generazioni future[71].

Questa interpretazione assume oggi una rilevanza ancora maggiore nel contesto italiano ed europeo, caratterizzato da elevati livelli di debito pubblico, invecchiamento demografico e crescenti pressioni sui sistemi di *welfare*. L'invecchiamento della popolazione modifica, infatti, il rapporto tra contribuenti attivi e beneficiari della spesa pubblica, aumentando il rischio che le generazioni future debbano sostenere un carico fiscale più elevato per finanziare prestazioni destinate prevalentemente alle coorti attuali. La letteratura empirica evidenzia inoltre come le preferenze politiche in materia di debito pubblico e consolidamento fiscale tendano a variare lungo il ciclo di vita, con implicazioni significative per la sostenibilità delle politiche di bilancio e per il rischio di tensioni intergenerazionali[72].

Nel caso italiano, il debito pubblico assume una valenza sociale particolarmente marcata. L'Italia continua infatti a rappresentare uno dei Paesi europei con il più elevato rapporto debito/PIL. L'elevato *stock* di debito limita lo spazio fiscale disponibile per politiche redistributive e investimenti sociali, comprimendo la capacità dello Stato di intervenire efficacemente su nuove vulnerabilità emergenti quali la precarietà

[70] Bentour E. M., Guillaumin C. (2025), "A review of public debt effects in theory-based models", *Journal of Economic Surveys*, 1-32.
[71] Catrina I. L. (2013), "Intergenerational equity of public debt", *European Journal of Science and Theology*, Vol. 9, Supplement 2, 167-174.
[72] Aspide A., Brown K. J., Digiuseppe M., Slaski A. (2023), "Age and support for public debt reduction", *European Journal of Political Research*, Vol. 62, 1191-1211.

lavorativa giovanile, le difficoltà di accesso all'abitazione, le disuguaglianze territoriali e la transizione digitale.

Come evidenziato anche nel Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025–2029 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'onere per interessi sul debito ha storicamente sottratto risorse alle politiche di sviluppo e crescita, riducendo i margini disponibili per interventi a favore delle nuove generazioni[73].

La relazione tra debito pubblico e fragilità sociale si manifesta attraverso diversi canali tra loro interconnessi. In primo luogo, vi è il canale fiscale. Un elevato onere per interessi richiede infatti maggiori entrate fiscali oppure una riduzione della spesa primaria. Entrambe le opzioni possono produrre effetti distributivi significativi: l'aumento della pressione fiscale sul lavoro tende a colpire in misura maggiore giovani e lavoratori precari, mentre la riduzione della spesa sociale rischia di comprimere l'accesso a servizi essenziali quali istruzione, sanità e politiche attive del lavoro.

Un secondo canale riguarda la riduzione degli investimenti pubblici produttivi. In presenza di elevato debito pubblico, una quota significativa delle risorse disponibili viene destinata al servizio del debito stesso, riducendo gli spazi per investimenti in infrastrutture, ricerca, innovazione e capitale umano. Questo fenomeno risulta particolarmente critico poiché tali investimenti rappresentano uno dei principali strumenti per sostenere la crescita di lungo periodo e promuovere l'equità intergenerazionale. La riduzione della spesa produttiva compromette infatti le opportunità economiche future, amplifica le disuguaglianze e limita la mobilità sociale.

Un ulteriore elemento riguarda la vulnerabilità macroeconomica. Livelli elevati di debito pubblico espongono maggiormente il Paese a *shock* finanziari e tensioni sui mercati dei titoli di Stato. L'aumento dello *spread* e dei tassi di interesse si traduce inevitabilmente in maggiori costi di finanziamento sia per lo Stato sia per il settore privato, con effetti negativi su crescita economica, occupazione e redditi. Come sottolineato anche dalle istituzioni europee, la credibilità del percorso di riduzione del debito rappresenta quindi una condizione essenziale per preservare stabilità economica e coesione sociale[74].

In questa prospettiva, il debito pubblico non può essere considerato esclusivamente un vincolo contabile, ma un fattore strutturale che incide direttamente sulla qualità del contratto sociale tra generazioni. Un elevato debito può progressivamente erodere la fiducia dei giovani nelle istituzioni e nel futuro, alimentando fenomeni di disaffezione politica, riduzione degli investimenti in capitale umano ed emigrazione qualificata. La percezione di un carico fiscale futuro crescente, non accompagnato da adeguate

[73] Ministero dell'Economia e delle Finanze (2024), "Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029", Roma.

[74] Consiglio dell'Unione europea (2025), "Raccomandazione del Consiglio dell'8 luglio 2025 sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio dell'Italia (C/2025/3986)", *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, Serie C.

opportunità economiche, rischia infatti di ridurre gli incentivi all'istruzione, all'imprenditorialità e alla partecipazione attiva al mercato del lavoro.

La dimensione sociale del debito si intreccia inoltre con il tema della sostenibilità del welfare. Nei sistemi a ripartizione, come quello italiano, il finanziamento di pensioni e sanità dipende dall'equilibrio tra popolazione attiva e popolazione inattiva. L'accumulazione di debito per finanziare spesa corrente, in presenza di dinamiche demografiche sfavorevoli, rischia di compromettere la sostenibilità complessiva del sistema, trasferendo oneri crescenti sulle generazioni future e accentuando ulteriormente le disuguaglianze intergenerazionali.

Anche il rinnovato quadro europeo di *governance* economica riconosce esplicitamente la necessità di conciliare sostenibilità del debito, crescita inclusiva e resilienza sociale. Le raccomandazioni rivolte all'Italia dal Consiglio dell'Unione europea l'8 luglio 2025 sottolineano infatti l'importanza di mantenere finanze pubbliche solide e sostenibili, promuovendo al contempo riforme e investimenti capaci di rafforzare la coesione sociale e le prospettive di crescita di lungo periodo[75].

Diventa quindi necessario superare una visione meramente contabile del debito pubblico e adottare un approccio più ampio e integrato, capace di valutarne non soltanto la dimensione quantitativa, ma anche gli effetti sociali e intergenerazionali. Ciò implica interrogarsi sulla qualità della spesa finanziata attraverso il debito e sulla sua capacità di generare benefici durevoli nel tempo.

Interpretare il debito pubblico come variabile sociale significa, in definitiva, riconoscere che le decisioni di bilancio adottate oggi contribuiscono a determinare le opportunità, i rischi e il livello di benessere delle generazioni future. Nel caso italiano, caratterizzato da elevato debito, invecchiamento demografico e crescenti disuguaglianze, questa consapevolezza appare particolarmente rilevante. Solo attraverso un utilizzo responsabile, produttivo e lungimirante dell'indebitamento pubblico sarà possibile evitare che il debito si trasformi da strumento di sviluppo a fattore strutturale di fragilità economica e sociale.

2. Ricognizione delle proposte esistenti

2.1 Le principali strategie presenti nel dibattito pubblico

Nel corso degli ultimi decenni il dibattito economico e politico italiano ed europeo ha sviluppato numerose riflessioni sul tema del debito pubblico e sulle modalità attraverso cui garantirne la sostenibilità. La complessità del fenomeno ha prodotto approcci differenti, spesso fondati su visioni economiche e politiche profondamente diverse tra loro. In alcuni casi il debito viene interpretato prevalentemente come un

[75] Consiglio dell'Unione europea (2025), "Raccomandazione del Consiglio dell'8 luglio 2025 sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio dell'Italia (C/2025/3986)", *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, Serie C.

vincolo finanziario da ridurre rapidamente attraverso politiche di rigore; in altri viene considerato soprattutto come una variabile da gestire mediante la crescita economica, gli investimenti produttivi e il rafforzamento della capacità competitiva del sistema economico.

Le strategie emerse nel dibattito possono essere ricondotte, in linea generale, a cinque principali approcci. Il primo è quello restrittivo, fondato sull'austerità e sul consolidamento fiscale, che individua nella riduzione della spesa pubblica e del deficit la principale strada per garantire la sostenibilità finanziaria dello Stato. A questo si affianca un approccio espansivo orientato alla crescita, secondo il quale il debito può risultare sostenibile soprattutto attraverso investimenti produttivi in grado di aumentare il PIL e la produttività del sistema economico.

Negli ultimi anni si è inoltre rafforzato un approccio europeo e integrato, che riconosce la necessità di strumenti comuni a livello dell'Unione europea per affrontare le grandi sfide economiche contemporanee. Parallelamente, una parte significativa del dibattito si è concentrata sull'importanza delle riforme strutturali, considerate essenziali per migliorare la competitività, l'efficienza amministrativa e la capacità produttiva del Paese. Più recentemente, infine, si è sviluppata una crescente attenzione verso l'approccio intergenerazionale, che pone al centro il tema dell'equità tra generazioni e della qualità dell'eredità economica trasmessa nel tempo.

Questi approcci non devono essere considerati necessariamente alternativi tra loro. In molti casi, infatti, le strategie più efficaci sembrano derivare proprio dalla capacità di combinare disciplina fiscale, investimenti produttivi, riforme strutturali e attenzione agli effetti di lungo periodo delle politiche pubbliche.

2.2 L'approccio restrittivo: austerità e consolidamento fiscale

Per molti anni, soprattutto dopo la crisi del debito sovrano europeo del 2011–2012, il dibattito economico europeo è stato dominato dalle politiche di austerità e consolidamento fiscale. In quella fase storica, l'aumento dello *spread* sui titoli di Stato italiani e il rischio di instabilità finanziaria spinsero numerosi governi europei a privilegiare politiche orientate principalmente alla riduzione del deficit e al rafforzamento della credibilità finanziaria degli Stati.

L'obiettivo fondamentale di questo approccio consiste nel contenimento della spesa pubblica e nella progressiva riduzione del disavanzo di bilancio. Secondo questa impostazione, uno Stato caratterizzato da un elevato livello di debito pubblico risulta più vulnerabile ai mercati finanziari perché maggiormente esposto al rischio di aumento dei tassi di interesse, alla perdita di fiducia degli investitori e a possibili crisi di sostenibilità del debito stesso. La riduzione del deficit, il mantenimento di avanzi primari e il contenimento della spesa corrente diventano quindi strumenti essenziali per rafforzare la stabilità finanziaria e ridurre il rischio sistemico.

Questo approccio è stato sostenuto in modo particolare dalle regole europee del Patto di Stabilità e Crescita, che hanno introdotto parametri stringenti relativi al deficit e al rapporto debito/PIL. L'idea di fondo era che una disciplina fiscale rigorosa rappresentasse la condizione necessaria per garantire la stabilità dell'euro e la fiducia dei mercati finanziari internazionali[76].

Negli anni successivi sono tuttavia emerse numerose critiche nei confronti di politiche eccessivamente restrittive, soprattutto quando applicate in contesti caratterizzati da crescita debole o recessione economica. Diversi economisti hanno evidenziato come tagli indiscriminati alla spesa pubblica possano deprimere ulteriormente il PIL, ridurre consumi e investimenti e aggravare, paradossalmente, proprio il rapporto debito/PIL che si intendeva migliorare.

Nel caso italiano, il consolidamento fiscale ha certamente contribuito a rafforzare la credibilità internazionale del Paese in alcune fasi particolarmente delicate, ma ha anche coinciso con anni di crescita economica molto limitata, riduzione degli investimenti pubblici e rallentamento della domanda interna. Questo ha alimentato un dibattito sempre più acceso sulla necessità di distinguere tra spesa improduttiva e investimenti strategici, evitando che politiche di rigore lineare finiscano per compromettere la crescita futura.

2.3 L'approccio orientato alla crescita

Un secondo approccio, progressivamente rafforzatosi negli ultimi anni, sostiene che la sostenibilità del debito pubblico dipende soprattutto dalla capacità del sistema economico di generare crescita. Secondo questa impostazione, il vero problema non consiste esclusivamente nella dimensione del debito, ma nella debolezza strutturale del PIL e della produttività[77].

In questa prospettiva, gli investimenti pubblici produttivi assumono un ruolo centrale. Investire in infrastrutture, ricerca, innovazione, formazione e transizione tecnologica significa aumentare il potenziale produttivo dell'economia e creare le condizioni affinché il peso relativo del debito possa ridursi nel tempo attraverso la crescita economica. La qualità della spesa pubblica diventa quindi più importante della sua semplice riduzione quantitativa.

Questa visione ha acquisito particolare rilevanza durante la crisi pandemica da Covid-19. Di fronte al rischio di una recessione profonda e prolungata, l'Unione europea ha infatti adottato un approccio significativamente diverso rispetto alla crisi finanziaria del decennio precedente. Attraverso strumenti straordinari come *Next Generation EU* e

[76] Commissione Europea (2024), *Fiscal governance framework of the European Union*, Bruxelles.
[77] Draghi M. (2024), The Future of European Competitiveness, European Commission, Bruxelles.

il *Recovery and Resilience Facility*, l'Europa ha scelto di sostenere investimenti pubblici e riforme strutturali mediante emissioni comuni di debito[78].

L'idea alla base di questa strategia è che alcuni investimenti pubblici possano produrre effetti moltiplicativi di lungo periodo sulla crescita economica. Investimenti nella digitalizzazione, nella transizione energetica, nelle infrastrutture, nella ricerca scientifica e nella formazione non vengono quindi considerati semplicemente come costi, ma come strumenti capaci di aumentare produttività, occupazione e competitività.

Questo approccio risulta particolarmente rilevante dal punto di vista delle giovani generazioni. Una strategia fondata esclusivamente sul contenimento della spesa rischia infatti di comprimere ulteriormente investimenti essenziali per il futuro, mentre una strategia orientata alla crescita cerca di costruire le condizioni affinché il debito possa essere sostenibile attraverso l'espansione della capacità produttiva del Paese.

2.4 Le proposte europee

Negli ultimi anni il dibattito europeo ha progressivamente modificato il proprio approccio al tema del debito pubblico. L'esperienza della pandemia, le tensioni geopolitiche internazionali e le grandi trasformazioni economiche legate alla transizione digitale ed energetica hanno infatti evidenziato i limiti di una *governance* economica eccessivamente rigida[79].

Una delle proposte più discusse è quella della cosiddetta "*golden rule*" europea. Secondo questa impostazione, gli investimenti pubblici produttivi dovrebbero essere esclusi, almeno in parte, dal calcolo del deficit strutturale. L'obiettivo è evitare che vincoli fiscali troppo rigidi penalizzino investimenti strategici indispensabili per la crescita futura. La logica di fondo è che non tutta la spesa pubblica produca gli stessi effetti economici: investire in infrastrutture, ricerca o istruzione genera benefici di lungo periodo molto diversi rispetto alla semplice spesa corrente.

Parallelamente, durante la pandemia, l'Unione europea ha sperimentato forme di debito comune attraverso emissioni condivise finalizzate al finanziamento del *Recovery and Resilience Facility*. Questa esperienza ha rappresentato una novità storica nel processo di integrazione europea, riaprendo il dibattito sulla possibilità di sviluppare strumenti fiscali comuni, una maggiore capacità fiscale federale e forme di mutualizzazione parziale del debito[80].

---

[78] Commissione europea (2021), *NextGenerationEU: Recovery Plan for Europe*, Bruxelles.

[79] Consiglio dell'Unione europea (2025), "Raccomandazione del Consiglio dell'8 luglio 2025 sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio dell'Italia (C/2025/3986)", *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, Serie C.

[80] European Commission (2023), *Review of the EU economic governance framework*, Bruxelles.

Le recenti riforme del Patto di Stabilità hanno inoltre cercato di introdurre maggiore flessibilità nei percorsi di riduzione del debito, distinguendo maggiormente tra spesa corrente e investimenti strategici e prevedendo percorsi di aggiustamento più graduali e sostenibili.

Questa evoluzione del dibattito europeo segnala una crescente consapevolezza: la sostenibilità fiscale non può essere perseguita esclusivamente attraverso regole quantitative rigide, ma richiede anche politiche capaci di sostenere crescita, innovazione e competitività.

2.5 Le proposte accademiche ed economiche

Nel panorama economico e accademico sono emerse nel tempo numerose proposte finalizzate a migliorare la sostenibilità del debito pubblico italiano. Una parte significativa del dibattito si è concentrata sulla necessità di migliorare la qualità della spesa pubblica attraverso una revisione più selettiva delle priorità di bilancio[81].

In questa prospettiva, la *spending review* non viene interpretata semplicemente come una riduzione lineare della spesa, ma come uno strumento per riallocare risorse da ambiti meno produttivi verso investimenti ad alto impatto economico e sociale. Allo stesso modo, numerosi economisti hanno evidenziato la necessità di affrontare il tema della sostenibilità della spesa pensionistica in un Paese caratterizzato da invecchiamento demografico e riduzione della popolazione attiva.

Grande attenzione è stata inoltre attribuita alla lotta all'evasione fiscale, considerata una delle principali criticità strutturali del sistema italiano. Un miglioramento dell'efficienza fiscale consentirebbe infatti di aumentare le entrate senza incrementare ulteriormente la pressione tributaria sui contribuenti già regolari.

Altre proposte riguardano la semplificazione amministrativa, il rafforzamento degli incentivi agli investimenti privati, la costruzione di politiche industriali strategiche e la valorizzazione del patrimonio pubblico. Negli ultimi anni si è inoltre sviluppato un crescente interesse verso strumenti di valutazione intergenerazionale delle politiche pubbliche, finalizzati a misurare gli effetti di lungo periodo delle decisioni di spesa sulle future generazioni[82].

Sempre maggiore attenzione viene attribuita al concetto di "qualità della spesa pubblica". Il tema centrale non riguarda soltanto quanto lo Stato spenda, ma soprattutto come vengano utilizzate le risorse pubbliche e quali effetti esse producano sulla crescita economica, sulla produttività e sulle opportunità future.

---

[81] Ministero dell'Economia e delle Finanze (2024), *Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029*, Roma.
[82] ANCI – Associazione Nazionale Comuni Italiani (2025), *Linee guida per la Valutazione di impatto generazionale dei Documenti Unici di Programmazione comunali*, Roma.

2.6 Le esperienze internazionali

L'analisi comparata delle esperienze internazionali mostra come la sostenibilità fiscale sia maggiormente raggiungibile quando esiste una strategia di crescita coerente e di lungo periodo[83].

I Paesi nordici, ad esempio, hanno costruito nel tempo modelli economici fondati su elevati investimenti in istruzione, innovazione, ricerca e capitale umano. La qualità delle istituzioni pubbliche e la capacità di coniugare competitività economica e coesione sociale hanno consentito a questi Paesi di mantenere elevati livelli di produttività e sostenibilità finanziaria.

La Germania ha storicamente perseguito una disciplina fiscale rigorosa, accompagnata però da una forte capacità industriale, da elevati livelli di esportazione e da consistenti investimenti tecnologici. Il modello tedesco evidenzia come il rigore fiscale possa risultare sostenibile soprattutto quando sostenuto da una struttura produttiva dinamica e competitiva.

La Francia ha invece mantenuto una maggiore tradizione di programmazione industriale strategica, utilizzando il ruolo dello Stato per sostenere settori considerati centrali per la competitività nazionale, come energia, infrastrutture e alta tecnologia.

Anche i Paesi Bassi hanno sviluppato ecosistemi fortemente orientati all'innovazione, favorendo attrazione di investimenti, competitività fiscale e sviluppo tecnologico.

Queste esperienze mostrano come non esista una soluzione unica al problema del debito pubblico, ma evidenziano un elemento comune: la sostenibilità fiscale tende a rafforzarsi quando il sistema economico riesce a mantenere elevata crescita, produttività e capacità innovativa.

3. Selezione e sviluppo delle proposte ritenute più rilevanti

Premessa metodologica

A partire dalla ricognizione delle principali proposte emerse nel dibattito economico e istituzionale, il tavolo individua alcune priorità strategiche coerenti con una visione orientata alla crescita sostenibile, all'equità intergenerazionale e al rafforzamento della competitività del Paese.

L'obiettivo non è formulare un programma economico esaustivo né proporre soluzioni semplicistiche a un tema estremamente complesso. Il contributo del tavolo intende piuttosto costruire una posizione condivisa capace di restituire il punto di vista delle giovani generazioni sul rapporto tra debito pubblico, qualità della spesa e futuro del Paese.

[83] OECD (2024), *Economic Outlook 2024*, Paris.

L'idea di fondo è che la sostenibilità del debito non possa essere perseguita esclusivamente attraverso politiche restrittive o interventi emergenziali. È invece necessario costruire una strategia di lungo periodo che sappia combinare credibilità fiscale, investimenti produttivi, innovazione e rafforzamento della capacità competitiva del sistema economico italiano.

In questa prospettiva, il debito pubblico non viene interpretato soltanto come un problema finanziario, ma come una questione profondamente collegata alla capacità del Paese di generare opportunità economiche, occupazione qualificata e crescita sostenibile per le future generazioni.

L'architettura delle priorità strategiche per la crescita

L'individuazione delle priorità strategiche per la sostenibilità del debito pubblico non può prescindere da una riflessione sulla qualità del modello di crescita del Paese. In questa prospettiva, emerge la necessità di costruire quella che può essere definita una vera e propria architettura delle priorità strategiche per la crescita, ossia un insieme coerente di investimenti, politiche e riforme in grado di rafforzare in modo strutturale la capacità produttiva dell'economia italiana. L'idea di fondo è che la sostenibilità del debito non possa essere raggiunta esclusivamente attraverso vincoli contabili, ma debba essere costruita attraverso un aumento del potenziale di crescita del sistema economico.

3.1 Capitale umano

Il capitale umano rappresenta il principale fattore produttivo delle economie avanzate e costituisce, in prospettiva strutturale, una delle condizioni fondamentali per garantire crescita economica sostenibile, innovazione e competitività. In un contesto internazionale sempre più caratterizzato dalla centralità della conoscenza, dalla trasformazione tecnologica e dalla velocità dei cambiamenti produttivi, la qualità del sistema educativo e formativo assume un ruolo decisivo non soltanto sul piano sociale, ma anche su quello economico e strategico. La capacità di un Paese di sostenere nel tempo il proprio modello di sviluppo dipende infatti in misura crescente dalla qualità delle competenze diffuse, dalla produttività del lavoro e dalla capacità di adattarsi alle transizioni tecnologiche, digitali ed energetiche in corso.

In questa prospettiva, investire nel capitale umano significa rafforzare l'intero ciclo della formazione, dalla scuola primaria fino all'università e ai percorsi post-universitari, valorizzando al tempo stesso l'istruzione tecnica e professionale, la formazione continua e lo sviluppo delle competenze digitali e scientifiche. Le competenze STEM, così come le conoscenze legate all'intelligenza artificiale, alla cybersicurezza, ai dati e alle tecnologie avanzate, rappresentano oggi un fattore determinante per garantire occupabilità, produttività e capacità innovativa del sistema

economico. Tuttavia, il tema del capitale umano non riguarda soltanto l'acquisizione di competenze tecniche, ma più in generale la capacità del sistema Paese di costruire percorsi educativi coerenti con l'evoluzione del mercato del lavoro e con le esigenze della trasformazione produttiva.

L'Italia continua invece a presentare criticità strutturali rilevanti. Persistono livelli ancora significativi di dispersione scolastica, soprattutto in alcune aree territoriali del Paese, una quota relativamente contenuta di laureati nelle discipline scientifiche e tecnologiche e un disallineamento sempre più evidente tra le competenze acquisite nei percorsi formativi e quelle richieste dal mercato del lavoro. A questo si aggiunge una spesa pubblica in istruzione e formazione inferiore rispetto alla media europea, elemento che nel lungo periodo rischia di compromettere ulteriormente la capacità competitiva del sistema economico nazionale.

Il *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro rappresenta oggi uno dei principali ostacoli alla crescita della produttività italiana. Molte imprese, in particolare le micro, piccole e medie imprese che costituiscono l'ossatura del sistema produttivo nazionale, incontrano crescenti difficoltà nel reperire figure professionali adeguate alle nuove esigenze produttive e tecnologiche. La carenza di competenze tecniche, scientifiche e digitali rischia così di rallentare le transizioni industriali in corso, limitando la capacità di innovazione delle imprese e riducendo la competitività del Paese sui mercati internazionali.

Per questa ragione, una strategia credibile di sostenibilità del debito pubblico non può che partire dal rafforzamento del capitale umano. La sostenibilità del debito, infatti, dipende in larga misura dalla capacità del sistema economico di generare crescita stabile e duratura. Senza un incremento della produttività e della qualità del lavoro difficilmente sarà possibile sostenere nel tempo l'elevato livello di debito pubblico italiano. Investire nel capitale umano significa quindi investire direttamente nella crescita futura del Paese e nella sua capacità di mantenere sostenibili le proprie finanze pubbliche.

In un Paese segnato dal progressivo invecchiamento demografico, dalla bassa natalità e dalla crescente mobilità internazionale dei talenti, la valorizzazione delle nuove generazioni non può più essere considerata un capitolo accessorio delle politiche pubbliche, ma deve diventare un asse strutturale della politica economica. Negli ultimi anni, infatti, l'Italia ha assistito a una crescente emigrazione qualificata di giovani altamente formati che scelgono di trasferirsi all'estero alla ricerca di salari più elevati, migliori prospettive professionali e contesti economici maggiormente dinamici. Questo fenomeno produce un duplice effetto negativo: da un lato impoverisce il capitale umano disponibile nel Paese; dall'altro comporta una perdita dell'investimento pubblico sostenuto per la formazione di tali competenze.

In questo contesto, diventa fondamentale rafforzare il collegamento tra sistema educativo, università e mondo delle imprese, costruendo percorsi di orientamento e

transizione scuola-lavoro più efficaci e coerenti con le esigenze produttive. Un ruolo strategico può essere svolto dall'istruzione tecnica superiore e dagli ITS Academy, che rappresentano uno strumento importante per ridurre il disallineamento tra formazione e mercato del lavoro e per favorire l'inserimento occupazionale dei giovani attraverso competenze immediatamente spendibili nei settori ad alta domanda professionale.

Allo stesso modo, appare necessario rafforzare la formazione continua e i percorsi di riqualificazione professionale, soprattutto all'interno delle micro, piccole e medie imprese, che spesso incontrano maggiori difficoltà nell'investire autonomamente nell'aggiornamento delle competenze. La trasformazione tecnologica e digitale rende infatti sempre più rapido il processo di obsolescenza delle competenze professionali, rendendo indispensabile un sistema di apprendimento permanente capace di accompagnare lavoratori e imprese lungo tutto l'arco della vita lavorativa.

In questa prospettiva, la spesa per istruzione, formazione e riqualificazione professionale dovrebbe essere considerata non come una semplice voce di costo corrente, ma come un investimento intergenerazionale ad alto rendimento economico e sociale. Rafforzare il capitale umano significa infatti aumentare produttività, occupazione qualificata, innovazione e capacità competitiva del sistema economico. Significa, soprattutto, creare le condizioni affinché le giovani generazioni possano trovare nel Paese opportunità concrete di crescita personale, professionale e imprenditoriale, contribuendo così a rafforzare la sostenibilità economica e sociale dell'Italia nel lungo periodo.

3.1.2 Innovazione e ricerca

L'investimento in ricerca e sviluppo rappresenta uno dei principali moltiplicatori di crescita delle economie avanzate e costituisce un elemento decisivo per rafforzare produttività, competitività e capacità di adattamento dei sistemi economici alle trasformazioni globali. La capacità di generare innovazione tecnologica, trasferirla al sistema produttivo e trasformarla in valore economico e occupazionale rappresenta oggi uno dei fattori che più incidono sul posizionamento internazionale di un Paese. In un contesto caratterizzato da profonde transizioni digitali, energetiche e industriali, innovazione e ricerca non possono più essere considerate ambiti settoriali o residuali della politica economica, ma devono diventare componenti strutturali di una strategia di sviluppo orientata alla crescita di lungo periodo.

Nel caso italiano, il sistema della ricerca e dell'innovazione continua, tuttavia, a presentare elementi di fragilità strutturale che limitano la capacità del Paese di competere nei settori ad alto valore aggiunto. Gli investimenti in ricerca e sviluppo rimangono inferiori rispetto alla media europea, sia sul versante pubblico sia su quello privato, mentre il rapporto tra università, centri di ricerca e sistema produttivo appare spesso frammentato e poco integrato. A ciò si aggiunge la ridotta dimensione media

delle imprese italiane, che in molti casi limita la capacità di sostenere investimenti significativi in innovazione, digitalizzazione e sviluppo tecnologico.

Una delle principali criticità riguarda inoltre il trasferimento tecnologico. In Italia esiste una produzione scientifica e accademica di elevata qualità, ma troppo spesso le competenze sviluppate nei centri di ricerca e nelle università non riescono a tradursi efficacemente in innovazione industriale, brevetti, nuove imprese o applicazioni produttive diffuse. Questa distanza tra ricerca e mercato riduce il potenziale di crescita del sistema economico e limita la capacità delle imprese di aumentare produttività e competitività.

In questa prospettiva, la sostenibilità del debito pubblico passa necessariamente anche dalla capacità del sistema economico di aumentare valore aggiunto, produttività e contenuto tecnologico delle produzioni. La crescita economica necessaria a rendere sostenibile nel tempo l'elevato debito italiano dipenderà infatti sempre più dalla capacità del Paese di innovare, attrarre investimenti e sviluppare settori ad alta intensità di conoscenza. Per questa ragione, il rafforzamento della ricerca e dell'innovazione deve essere considerato non come una spesa accessoria, ma come un investimento strategico di lungo periodo.

Occorre quindi sostenere in modo più organico e continuativo gli investimenti in ricerca applicata, digitalizzazione, intelligenza artificiale, *cybersecurity*, tecnologie industriali avanzate e transizione energetica. Tuttavia, il tema dell'innovazione non riguarda esclusivamente le grandi imprese o i comparti tecnologicamente più avanzati. In un sistema produttivo come quello italiano, caratterizzato dalla centralità delle micro, piccole e medie imprese, l'innovazione deve diventare un processo diffuso, capace di attraversare l'intero tessuto economico nazionale.

Le MPMI rappresentano infatti una componente essenziale dell'economia italiana, ma spesso incontrano significative difficoltà di accesso agli strumenti per l'innovazione. La frammentazione degli incentivi, la complessità amministrativa, la discontinuità delle misure pubbliche e l'eccessiva instabilità normativa riducono la capacità delle imprese di pianificare investimenti di lungo periodo. In molti casi, soprattutto per le imprese di minori dimensioni, i costi burocratici e amministrativi legati all'accesso agli incentivi finiscono per rappresentare un ostacolo concreto all'innovazione stessa.

Per questa ragione, le politiche pubbliche dovrebbero essere maggiormente orientate alla stabilità, alla semplificazione e alla prevedibilità. Incentivi discontinui o costruiti attraverso strumenti eccessivamente complessi rischiano infatti di indebolire la capacità di programmazione delle imprese e di scoraggiare gli investimenti. Al contrario, un quadro normativo stabile e coerente consente agli operatori economici di pianificare investimenti, assumere rischi, innovare e contribuire alla crescita del sistema produttivo.

Investire in innovazione significa anche abbattere le barriere all'ingresso nel mercato e creare un contesto favorevole alla nascita di nuove imprese innovative. In particolare,

risulta fondamentale favorire lo sviluppo di startup ad alto contenuto tecnologico, rafforzare il mercato del *venture capital* e sostenere ecosistemi imprenditoriali capaci di attrarre competenze, investimenti e capitale umano qualificato. Le nuove generazioni, infatti, rappresentano una delle principali risorse innovative del Paese, ma spesso si confrontano con difficoltà di accesso ai finanziamenti, rigidità burocratiche e un ecosistema ancora poco favorevole all'assunzione di rischio imprenditoriale.

In questo contesto appare strategico promuovere un modello di innovazione diffusa, nel quale la spesa pubblica sia orientata non soltanto al finanziamento della ricerca in senso stretto, ma anche alla costruzione di reti territoriali capaci di facilitare il trasferimento tecnologico verso il tessuto produttivo minore. *Hub* territoriali per l'innovazione, centri di trasferimento tecnologico e reti collaborative tra università, imprese e centri di ricerca possono svolgere un ruolo fondamentale nel favorire la circolazione delle competenze e l'adozione delle tecnologie avanzate anche da parte delle imprese più piccole.

Parallelamente, appare necessario rafforzare le collaborazioni pubblico-private e costruire vere e proprie filiere tecnologiche strategiche nei settori a maggiore potenziale di crescita, come l'intelligenza artificiale, la transizione energetica, la manifattura avanzata, le tecnologie digitali e la cybersicurezza. La competizione internazionale si gioca infatti sempre più sulla capacità dei Paesi di presidiare settori tecnologicamente avanzati e di costruire ecosistemi produttivi integrati, innovativi e ad alto contenuto di conoscenza.

In questa prospettiva, innovazione e ricerca non devono essere considerate soltanto strumenti per aumentare la crescita economica nel breve periodo, ma elementi centrali di una strategia di sostenibilità del debito orientata al futuro. Rafforzare la capacità innovativa del Paese significa infatti aumentare il potenziale di crescita dell'economia, migliorare la qualità dell'occupazione, sostenere la competitività internazionale e creare nuove opportunità per le giovani generazioni.

3.2 Infrastrutture materiali e digitali

Le infrastrutture rappresentano uno dei principali fattori abilitanti della produttività e della competitività di un sistema economico. Esse non costituiscono soltanto un insieme di opere pubbliche, ma definiscono la struttura fisica e digitale attraverso cui si sviluppano le attività produttive, commerciali e sociali di un Paese. La qualità delle infrastrutture incide direttamente sulla capacità delle imprese di produrre, innovare ed esportare, sulla mobilità delle persone, sull'attrattività dei territori e, più in generale, sul potenziale di crescita dell'economia nazionale.

In un'economia caratterizzata da crescente integrazione internazionale, trasformazione tecnologica e competizione globale, le infrastrutture assumono una funzione strategica ancora più rilevante. La capacità di garantire collegamenti

efficienti, reti energetiche affidabili, sistemi logistici moderni e connessioni digitali avanzate rappresenta infatti una condizione essenziale per sostenere gli investimenti privati, aumentare la produttività e ridurre i divari territoriali che continuano a caratterizzare il sistema italiano.

Nel caso dell'Italia, emerge la necessità di rafforzare in modo significativo sia le infrastrutture materiali sia quelle immateriali e digitali. Sul piano fisico, assumono particolare importanza il potenziamento delle reti ferroviarie, il miglioramento dei sistemi logistici e portuali, lo sviluppo degli interporti e il rafforzamento delle connessioni infrastrutturali tra le diverse aree del Paese. La qualità della logistica e dei trasporti incide infatti direttamente sulla capacità competitiva delle imprese italiane, soprattutto in un sistema economico fortemente orientato all'*export* e caratterizzato dalla centralità delle filiere produttive diffuse.

La riduzione dei tempi e dei costi di trasporto rappresenta un fattore determinante per aumentare l'efficienza del sistema produttivo e migliorare l'accesso ai mercati internazionali. In particolare, le micro, piccole e medie imprese risultano particolarmente penalizzate dai deficit infrastrutturali, poiché dispongono di minori capacità organizzative e finanziarie per compensare inefficienze logistiche, ritardi nei collegamenti o costi energetici elevati. In questo senso, i ritardi infrastrutturali producono effetti economici sproporzionati proprio sulle componenti più fragili e diffuse del tessuto produttivo nazionale.

Accanto alle infrastrutture tradizionali, assume oggi un'importanza crescente il rafforzamento delle infrastrutture energetiche. La sicurezza energetica, la capacità di diversificare le fonti di approvvigionamento e lo sviluppo di reti moderne ed efficienti rappresentano elementi decisivi non soltanto sul piano ambientale, ma anche sotto il profilo della competitività economica. La transizione energetica in corso richiede infatti investimenti significativi nella modernizzazione delle reti, nello sviluppo delle energie rinnovabili e nella costruzione di infrastrutture capaci di sostenere nuovi modelli produttivi a minore intensità energetica.

Parallelamente, la dimensione digitale delle infrastrutture è destinata ad assumere un ruolo sempre più centrale. La diffusione della connettività ad alta velocità, lo sviluppo delle reti digitali, il rafforzamento delle infrastrutture di *cybersecurity* e la costruzione delle condizioni tecnologiche necessarie per sostenere l'intelligenza artificiale e le tecnologie avanzate rappresentano oggi elementi essenziali per la competitività del sistema Paese. La trasformazione digitale non riguarda infatti soltanto il settore tecnologico, ma attraversa trasversalmente l'intero sistema economico, modificando processi produttivi, organizzazione del lavoro, servizi pubblici e modelli di consumo.

Il ritardo digitale continua, tuttavia, a rappresentare una criticità significativa per molte aree del Paese e per una parte rilevante delle imprese italiane. La mancanza di infrastrutture digitali adeguate limita la capacità di innovazione, riduce la produttività e amplifica i divari territoriali ed economici. Anche in questo caso, le imprese di minori

dimensioni risultano particolarmente esposte, poiché spesso incontrano maggiori difficoltà nell'accedere alle tecnologie avanzate e nell'integrare processi di digitalizzazione complessi.

Gli investimenti infrastrutturali producono effetti economici rilevanti sia nel breve sia nel lungo periodo. Nell'immediato, essi generano occupazione, domanda interna e attivazione di filiere produttive. Tuttavia, il loro impatto più significativo si manifesta nel tempo, attraverso l'aumento della produttività complessiva del sistema economico, la riduzione dei costi di produzione e distribuzione, il miglioramento dell'efficienza dei mercati e la maggiore capacità di attrarre investimenti nazionali e internazionali.

In questa prospettiva, ogni ritardo nella realizzazione degli investimenti pubblici non rappresenta soltanto un problema amministrativo o burocratico, ma una perdita di crescita potenziale e, conseguentemente, una riduzione della capacità futura del Paese di sostenere il proprio debito pubblico. La sostenibilità del debito dipende infatti anche dalla capacità dello Stato di trasformare le risorse stanziate in infrastrutture efficienti, servizi moderni, connessioni produttive e aumento della produttività.

Per questa ragione, la qualità della spesa pubblica dovrebbe essere valutata non soltanto sulla base dell'entità delle risorse allocate, ma anche sulla capacità concreta di realizzare opere e investimenti in tempi certi ed efficaci. La difficoltà storica dell'Italia nel tradurre rapidamente gli stanziamenti in cantieri, opere concluse e servizi funzionanti rappresenta uno dei principali limiti alla capacità del Paese di utilizzare il debito pubblico come leva di sviluppo.

Diventa quindi fondamentale rafforzare il coordinamento multilivello tra amministrazioni centrali, enti territoriali e soggetti attuatori, semplificando procedure, riducendo i tempi autorizzativi e aumentando la capacità amministrativa nella gestione degli investimenti. Una maggiore efficienza nella programmazione e realizzazione delle infrastrutture consentirebbe infatti di aumentare l'efficacia della spesa pubblica e di migliorare l'impatto economico degli investimenti.

In questa prospettiva, il debito pubblico dovrebbe essere orientato prioritariamente verso infrastrutture ad alta redditività economica, sociale e territoriale, capaci di produrre benefici durevoli nel tempo. Investire in reti ferroviarie moderne, logistica avanzata, infrastrutture energetiche, connettività digitale, *cybersecurity* e infrastrutture scolastiche e di ricerca significa infatti rafforzare le basi strutturali della crescita futura e aumentare la capacità competitiva del Paese nel lungo periodo.

3.3 Accesso al credito e sostegno alle imprese

Il sistema produttivo italiano è caratterizzato in modo strutturale da una prevalenza di piccole e medie imprese, che costituiscono l'ossatura fondamentale dell'economia nazionale e un elemento decisivo per l'occupazione e la coesione territoriale. Tuttavia, proprio questa struttura diffusa e frammentata presenta anche alcune fragilità che ne

limitano la capacità di crescita nel medio e lungo periodo, soprattutto in un contesto economico sempre più competitivo e globalizzato.

Le principali criticità riguardano innanzitutto le difficoltà di accesso al credito, che restano particolarmente rilevanti per le imprese di minori dimensioni e per le realtà meno capitalizzate. A questo si aggiungono livelli ancora elevati di sottocapitalizzazione, una capacità di investimento non pienamente adeguata alle sfide della transizione tecnologica e digitale e una produttività media inferiore rispetto ai principali *partner* europei. L'insieme di questi fattori contribuisce a rallentare i processi di crescita dimensionale delle imprese italiane, limitandone non solo la competitività sui mercati internazionali, ma anche la capacità di innovazione e di internazionalizzazione.

In questo quadro, una strategia di politica economica realmente orientata alla crescita dovrebbe intervenire in modo articolato su più livelli. Da un lato, è necessario aumentare la disponibilità di capitale per il sistema produttivo, facilitando l'accesso al credito e rafforzando gli strumenti di sostegno finanziario alle imprese. Dall'altro, occorre incentivare processi più strutturati di capitalizzazione, promuovendo politiche industriali in grado di sostenere gli investimenti produttivi e l'innovazione. Un'attenzione particolare deve essere rivolta al tema della crescita dimensionale, poiché la capacità delle imprese di raggiungere una scala produttiva più ampia rappresenta uno dei fattori determinanti per la competitività nei mercati globali.

Questi elementi si inseriscono inoltre in una riflessione più ampia sul rapporto tra debito pubblico, stabilità finanziaria e condizioni di accesso al credito. Un Paese caratterizzato da un elevato livello di indebitamento è infatti maggiormente esposto alle tensioni sui mercati, con possibili aumenti dello *spread* che si riflettono direttamente sul costo della raccolta bancaria e, di conseguenza, sulle condizioni di finanziamento per famiglie e imprese. Questo meccanismo è particolarmente significativo nel caso italiano, dove il credito bancario continua a rappresentare il principale canale di finanziamento dell'economia reale.

In tale prospettiva, sostenibilità del debito pubblico e sviluppo del sistema produttivo risultano strettamente interconnessi. Una maggiore solidità dei conti pubblici contribuisce a ridurre il premio per il rischio, rafforzando la fiducia degli investitori e creando condizioni più favorevoli per l'espansione del credito privato e degli investimenti. Parallelamente, diventa sempre più necessario affiancare al tradizionale canale bancario lo sviluppo di strumenti alternativi di finanziamento, attraverso il rafforzamento del mercato dei capitali, una maggiore diffusione dell'accesso all'*equity* e la promozione di strumenti di finanza per la crescita, con particolare attenzione alle imprese giovani, innovative e ad alto potenziale di sviluppo.

Nel complesso, l'accesso al credito continua a rappresentare una criticità strutturale soprattutto per le imprese individuali e per le micro e piccole imprese, con effetti diretti sulla loro capacità di investire e di crescere. In questo senso, l'intervento pubblico deve

assumere un ruolo di leva strategica, capace di mobilitare capitali privati verso attività produttive e di rafforzare il circuito virtuoso tra sistema finanziario ed economia reale.

Le principali linee di intervento in questa direzione riguardano il rafforzamento e la semplificazione dei fondi di garanzia destinati alle micro, piccole e medie imprese, la stabilità e l'accessibilità degli strumenti di finanza agevolata e la definizione di incentivi mirati al credito orientato all'innovazione e allo sviluppo, in modo da sostenere in maniera più efficace i processi di crescita e trasformazione del tessuto produttivo italiano.

3.4 Efficienza della pubblica amministrazione

La qualità delle istituzioni rappresenta uno dei fattori determinanti per la crescita economica di lungo periodo e per la capacità di un Paese di competere in un contesto internazionale sempre più complesso. In particolare, l'efficienza della pubblica amministrazione incide in modo diretto sulla velocità dei processi decisionali, sulla capacità di attuazione delle politiche pubbliche e sull'attrattività complessiva del sistema economico nei confronti di investimenti nazionali e internazionali.

Nel caso italiano, permangono criticità strutturali che da tempo rappresentano un freno allo sviluppo. Tempi amministrativi eccessivamente lunghi, un quadro normativo spesso caratterizzato da incertezza e stratificazione, nonché una significativa complessità burocratica, costituiscono ancora oggi ostacoli rilevanti sia per il sistema produttivo sia per l'efficace azione dello Stato. Questi elementi non incidono soltanto sull'attività delle imprese, ma condizionano anche la capacità delle istituzioni di tradurre in risultati concreti le risorse e le politiche pubbliche messe in campo.

In questo senso, la modernizzazione della pubblica amministrazione non può essere interpretata come un intervento meramente organizzativo o tecnologico, ma deve essere considerata a pieno titolo una riforma economica strutturale. Un'amministrazione più efficiente, digitalizzata e orientata alla misurazione dei risultati rappresenta infatti una condizione imprescindibile per aumentare la produttività complessiva del sistema Paese e per garantire un utilizzo più efficace e responsabile delle risorse pubbliche.

In tale prospettiva, la sostenibilità del debito pubblico risulta strettamente legata alla capacità dello Stato di funzionare in modo efficiente. Non è possibile immaginare un percorso di sostenibilità finanziaria senza una pubblica amministrazione in grado di spendere meglio, decidere più rapidamente e offrire servizi adeguati alle esigenze di cittadini e imprese. Interventi quali la semplificazione normativa, la digitalizzazione integrale dei procedimenti, la riduzione degli oneri amministrativi e la certezza dei tempi di risposta non possono essere considerati semplici misure tecniche, ma vere e

proprie politiche economiche, in quanto incidono direttamente sul costo di fare impresa e sulla capacità del Paese di attrarre investimenti.

Una pubblica amministrazione efficiente contribuisce inoltre a ridurre gli sprechi e a limitare la dispersione delle risorse pubbliche, che troppo spesso si traduce in procedure lente, duplicazioni di competenze e adempimenti non necessari. In questa ottica, la revisione della spesa non dovrebbe essere interpretata come un esercizio puramente lineare di contenimento dei costi, ma come un processo strutturale di valutazione dell'efficacia delle politiche pubbliche. Ciò implica la necessità di misurare in modo rigoroso ciò che produce risultati, correggere ciò che non funziona, rafforzare le competenze tecniche delle amministrazioni e introdurre meccanismi di responsabilità legati alla qualità e all'efficienza della spesa.

Un ulteriore elemento critico riguarda l'impatto asimmetrico dell'inefficienza amministrativa sulle micro, piccole e medie imprese, che risultano particolarmente esposte alla complessità burocratica e ai costi indiretti derivanti dai ritardi e dagli adempimenti. Per questo motivo, la semplificazione amministrativa deve essere intesa non come una misura accessoria, ma come un vero e proprio investimento strutturale sulla competitività del sistema Paese.

Le principali direttrici di intervento in questo ambito riguardano la digitalizzazione integrale dei processi amministrativi, la riduzione e razionalizzazione degli adempimenti soprattutto per micro e piccole imprese e l'applicazione coerente del principio di proporzionalità normativa, in modo da modulare gli obblighi regolatori in funzione della dimensione e della capacità organizzativa dei soggetti economici coinvolti.

3.5 Attrattività del sistema Paese

In un contesto globale caratterizzato da un livello crescente di competizione tra sistemi economici, l'Italia si confronta sempre più direttamente con altri Paesi nella capacità di attrarre talenti, investimenti, imprese innovative e capitale umano altamente qualificato. Questa dimensione rappresenta oggi un fattore determinante per la crescita economica, poiché la capacità di attrarre e trattenere risorse produttive incide in modo diretto sulla produttività complessiva del sistema e sulle sue prospettive di sviluppo di lungo periodo.

Il rafforzamento dell'attrattività del sistema Paese richiede un insieme coerente di interventi su fattori strutturali tra loro interconnessi. La stabilità normativa costituisce una condizione essenziale per garantire certezza e prevedibilità agli investitori, mentre l'efficienza del sistema fiscale incide in maniera significativa sulla competitività complessiva dell'economia.

A questi elementi si aggiungono la qualità degli ecosistemi innovativi, il livello di vivibilità e qualità urbana delle città e la sostenibilità energetica, che assumono un

ruolo sempre più centrale nelle decisioni di localizzazione di imprese e lavoratori qualificati, soprattutto nei settori ad alto valore aggiunto.

In questa prospettiva, la sostenibilità del debito pubblico non può essere separata dalla capacità del Paese di attrarre investimenti, competenze, imprese e capitali. Un'economia attrattiva è infatti un'economia che cresce e la crescita rappresenta la condizione fondamentale per mantenere sostenibile nel tempo il livello di indebitamento. Per essere realmente competitivo, il Paese deve quindi offrire un contesto stabile, prevedibile e favorevole allo sviluppo economico, caratterizzato da un costo dell'energia sostenibile, da una pressione fiscale compatibile con la crescita, da regole chiare e stabili, da un sistema giudiziario efficiente, da infrastrutture moderne, da un capitale umano adeguatamente formato e da una pubblica amministrazione orientata all'efficacia e ai risultati.

All'interno di questo quadro, il tema energetico assume un rilievo strategico particolarmente significativo. Il costo dell'energia incide direttamente sulla competitività delle imprese, sulla loro capacità di investire e sulla localizzazione degli investimenti produttivi, influenzando quindi anche la possibilità di creare e mantenere occupazione. Una politica economica orientata al futuro non può prescindere da una gestione pragmatica di questo settore, che tenga insieme sicurezza degli approvvigionamenti, neutralità tecnologica, progressivo percorso di decarbonizzazione e sostenibilità dei costi per il sistema produttivo. In assenza di una base produttiva solida e competitiva, anche la sostenibilità del debito pubblico risulta più fragile, poiché si riduce la capacità del Paese di generare reddito, entrate fiscali e occupazione.

Nel complesso, una crescita debole e un contesto regolatorio instabile riducono in modo significativo l'attrattività dell'Italia nei confronti di investimenti, capitale umano e nuove iniziative imprenditoriali. Per questo motivo è necessario integrare in modo più efficace le politiche economiche, fiscali e amministrative, con l'obiettivo di rafforzare in maniera sistemica l'ecosistema produttivo e rendere il Paese più competitivo e attrattivo su scala internazionale. Le principali direttrici di intervento riguardano quindi il rafforzamento della stabilità normativa e fiscale, l'attivazione di politiche territoriali mirate all'attrazione degli investimenti e il consolidamento dei sistemi locali di impresa, come elementi chiave per sostenere la crescita e migliorare la posizione dell'Italia nel contesto globale.

3.6 Spesa collettiva e mobilitazione del risparmio privato

La sostenibilità del debito pubblico e il rafforzamento delle opportunità per le nuove generazioni non dipendono esclusivamente dalla qualità della spesa pubblica. In un Paese come l'Italia, caratterizzato da un elevato livello di ricchezza privata delle famiglie, appare utile adottare una prospettiva più ampia fondata sul concetto di spesa collettiva.

Per spesa collettiva si intende l'insieme delle risorse che una comunità mobilita per sostenere il proprio sviluppo, indipendentemente dalla loro natura pubblica o privata. In questa prospettiva, il tema centrale non riguarda soltanto quanto spende lo Stato, ma come l'intero sistema economico orienta il risparmio e gli investimenti verso obiettivi di crescita e sviluppo.

Una parte significativa della ricchezza privata italiana è oggi detenuta dalle fasce più anziane della popolazione. Una possibile direttrice di intervento consiste nel favorire strumenti capaci di indirizzare una quota di tale risparmio verso investimenti nell'economia reale, nell'innovazione, nelle infrastrutture, nelle startup e nei progetti che rafforzano il ruolo delle nuove generazioni nel sistema produttivo.

In questa prospettiva possono assumere particolare rilievo anche i fondi previdenziali, i fondi pensione e altri investitori istituzionali, incentivando forme di investimento di lungo periodo coerenti con gli obiettivi di crescita, innovazione e sostenibilità del Paese.

La mobilitazione della ricchezza privata a favore dello sviluppo non sostituisce la responsabilità pubblica nella gestione del debito, ma può rappresentare uno strumento complementare per rafforzare il potenziale di crescita dell'economia italiana e ampliare le opportunità offerte alle nuove generazioni.

4. Debito pubblico, contesto internazionale e sostenibilità futura

4.1 Un contesto globale più instabile

Il tema della sostenibilità del debito pubblico assume oggi una rilevanza ancora maggiore rispetto al passato a causa della profonda trasformazione del contesto economico e geopolitico internazionale. Negli ultimi anni il sistema globale è stato caratterizzato da una crescente instabilità, determinata da una pluralità di fattori tra loro interconnessi che hanno modificato gli equilibri economici internazionali e aumentato il livello di incertezza per governi, imprese e mercati finanziari.

Gli *shock* geopolitici che hanno interessato diverse aree del mondo hanno progressivamente ridefinito gli assetti strategici internazionali, incidendo sui flussi commerciali, sulle catene globali del valore e sulla sicurezza degli approvvigionamenti energetici. Le tensioni energetiche hanno evidenziato la vulnerabilità delle economie avanzate rispetto alla dipendenza da fonti esterne, mentre il progressivo processo di frammentazione commerciale sta modificando il funzionamento della globalizzazione così come si era sviluppata negli ultimi decenni.

Parallelamente, dopo un lungo periodo caratterizzato da politiche monetarie espansive e bassi tassi di interesse, le principali banche centrali hanno avviato un significativo processo di rialzo del costo del denaro per contrastare le pressioni inflazionistiche emerse negli anni successivi alla pandemia. Questo cambiamento ha

avuto effetti diretti sul costo del finanziamento del debito pubblico, aumentando la pressione sui bilanci statali, soprattutto nei Paesi caratterizzati da elevati livelli di indebitamento.

A tali dinamiche si aggiungono nuove esigenze di spesa pubblica legate alla sicurezza, alla difesa, alla transizione energetica, alla digitalizzazione e al rafforzamento della resilienza economica e industriale. Le trasformazioni tecnologiche e ambientali richiedono infatti investimenti consistenti e di lungo periodo, che incidono inevitabilmente sugli equilibri di finanza pubblica.

In questo scenario, i Paesi ad alto debito pubblico risultano maggiormente esposti agli shock esterni e alle oscillazioni dei mercati finanziari. La sostenibilità del debito non dipende più soltanto dagli equilibri interni di bilancio, ma anche dalla capacità del sistema economico di adattarsi a un contesto internazionale più competitivo, frammentato e instabile.

4.2 Credibilità fiscale, *spread* e sostenibilità del debito

In un contesto internazionale caratterizzato da elevata volatilità finanziaria e crescente competizione economica, la credibilità della politica fiscale assume un ruolo centrale per la stabilità complessiva del sistema Paese. Nel caso italiano, l'elevato livello del debito pubblico rende particolarmente importante la capacità dello Stato di mantenere la fiducia degli investitori e dei mercati finanziari internazionali.

La sostenibilità del debito non riguarda esclusivamente la dimensione quantitativa dell'indebitamento, ma anche la percezione della capacità del Paese di garantire stabilità finanziaria, crescita economica e coerenza nelle proprie strategie di politica economica. Quando la fiducia degli investitori si riduce, il rischio percepito aumenta e questo può tradursi rapidamente in un incremento dello *spread* sui titoli di Stato, in un aumento del costo del debito pubblico e in una maggiore pressione sul sistema economico nel suo complesso.

Gli effetti di un peggioramento della credibilità fiscale non si limitano infatti alla finanza pubblica. L'aumento del costo del debito tende a trasmettersi all'intera economia reale attraverso un incremento del costo del credito per famiglie e imprese, una riduzione degli investimenti privati e un rallentamento della crescita economica. Si può così generare un circolo vizioso nel quale la minore crescita rende ancora più difficile la gestione del debito stesso.

L'instabilità internazionale, il rialzo dei tassi di interesse, le crescenti esigenze di spesa legate alla sicurezza energetica e alla difesa, insieme ai costi delle transizioni tecnologiche ed ecologiche, contribuiscono inoltre a restringere lo spazio fiscale a disposizione dei governi. In questo quadro, la sostenibilità della finanza pubblica diventa una condizione essenziale non soltanto per garantire la stabilità economica,

ma anche per preservare la capacità dello Stato di sostenere investimenti strategici e politiche di sviluppo.

Risulta quindi necessario evitare due impostazioni opposte ma ugualmente rischiose. Da un lato, l'idea che il debito pubblico possa essere indefinitamente rinviato nel tempo senza affrontarne le implicazioni strutturali rischia di trasferire costi crescenti sulle generazioni future. Dall'altro lato, un approccio fondato esclusivamente su tagli lineari e indiscriminati della spesa pubblica potrebbe compromettere proprio gli investimenti necessari a sostenere la crescita economica, l'innovazione e la competitività del Paese.

La sostenibilità del debito richiede pertanto una strategia equilibrata e coerente, capace di combinare disciplina di bilancio, qualità della spesa pubblica, investimenti produttivi e riforme strutturali. Solo attraverso il rafforzamento della crescita potenziale e della produttività sarà possibile garantire nel tempo una riduzione sostenibile del peso relativo del debito pubblico.

4.3 Disciplina di bilancio e qualità della spesa pubblica

La sostenibilità del debito pubblico non può essere interpretata esclusivamente come un obiettivo contabile, ma deve essere considerata una componente essenziale della stabilità economica e sociale del Paese. Anche il debito destinato a finanziare investimenti produttivi richiede infatti un quadro di finanza pubblica credibile e sostenibile nel medio-lungo periodo. In assenza di un percorso stabile di riduzione del rapporto debito/PIL, il costo del servizio del debito tende progressivamente ad aumentare, riducendo lo spazio fiscale disponibile per investimenti, welfare e politiche di sviluppo.

Per questa ragione, il contenimento della spesa improduttiva e il mantenimento di conti pubblici ordinati rappresentano condizioni necessarie per qualsiasi strategia orientata alla crescita e all'equità intergenerazionale. La disciplina di bilancio non implica necessariamente politiche restrittive indiscriminate, ma richiede un utilizzo più efficiente delle risorse pubbliche, una chiara definizione delle priorità e una maggiore capacità di valutare l'efficacia concreta delle politiche adottate.

In questa prospettiva assume particolare rilevanza il tema della qualità della spesa pubblica. Il vero nodo non riguarda soltanto quanto lo Stato spenda, ma soprattutto come vengano utilizzate le risorse e quali effetti esse producano sulla crescita economica, sulla produttività e sulle opportunità future. Una spesa pubblica orientata prevalentemente al mantenimento di costi improduttivi rischia infatti di comprimere gli investimenti strategici necessari allo sviluppo del Paese.

Diventa quindi centrale il concetto di *spending review* qualitativa. A differenza degli approcci tradizionali basati su riduzioni lineari della spesa, una revisione qualitativa mira a individuare inefficienze, sovrapposizioni amministrative e sprechi, liberando

risorse da destinare a investimenti ad alto impatto economico e sociale, come istruzione, ricerca, innovazione, infrastrutture e welfare inclusivo.

Questo approccio consente di conciliare rigore finanziario e sviluppo economico, evitando che il consolidamento fiscale si traduca in una riduzione indiscriminata della capacità produttiva del sistema Paese. La sostenibilità del debito non può infatti prescindere dalla capacità dell'economia di crescere, innovare e attrarre investimenti.

La disciplina di bilancio assume, come già ampiamente argomentato, una forte dimensione intergenerazionale. Senza un utilizzo efficiente delle risorse pubbliche e senza una strategia credibile di sostenibilità fiscale, il rischio è quello di trasferire sulle generazioni future un peso crescente in termini di minori opportunità economiche, pressione fiscale più elevata e riduzione dello spazio disponibile per politiche sociali e investimenti pubblici.

In questa prospettiva, il rigore fiscale non deve essere interpretato come un fine in sé, ma come uno strumento necessario per preservare nel tempo la capacità dello Stato di sostenere crescita, coesione sociale e sviluppo. Senza disciplina oggi, difficilmente vi sarà spazio fiscale domani per investimenti pubblici, politiche sociali e interventi anticiclici capaci di sostenere le future generazioni.

4.4 Tre direttrici per una strategia sostenibile sul debito pubblico

Una strategia credibile di gestione del debito pubblico dovrebbe articolarsi lungo tre direttrici complementari.

La prima riguarda la progressiva riduzione dello stock di debito accumulato nel passato. Ciò richiede una *spending review* di qualità, orientata all'eliminazione degli sprechi, delle duplicazioni amministrative e degli interventi frammentati o privi di efficacia, accompagnata dal rafforzamento dell'efficienza della pubblica amministrazione, dal contrasto all'evasione fiscale e da una più rigorosa valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche. L'obiettivo non è ridurre indiscriminatamente la spesa, ma contenere tutte quelle voci che non contribuiscono alla crescita economica e alle opportunità delle nuove generazioni.

La seconda direttrice riguarda la crescita del PIL, ossia il denominatore del rapporto debito/PIL. Una riduzione sostenibile del peso del debito richiede infatti una crescita economica più elevata e duratura. In questa prospettiva assumono particolare rilievo le cosiddette cinque "I": istruzione, innovazione, infrastrutture, immigrazione qualificata e investimenti attratti dall'estero. Si tratta di fattori in grado di rafforzare produttività, occupazione e competitività del sistema economico.

La terza direttrice riguarda il metodo con cui vengono assunte le nuove decisioni di spesa e di indebitamento. Accanto alla gestione del debito accumulato nel passato, è necessario introdurre criteri capaci di orientare le scelte future, valorizzando il

principio del debito generativo e integrando sistematicamente strumenti di Valutazione di Impatto Generazionale nei processi decisionali pubblici.

5. Verso un nuovo Patto Generazionale

5.1 Una nuova idea di sostenibilità

La sostenibilità del debito pubblico non può essere interpretata esclusivamente come una variabile finanziaria o contabile, ma deve essere considerata una componente strutturale del modello di sviluppo economico e sociale del Paese. Le decisioni di politica economica adottate nel presente incidono infatti direttamente sulle opportunità occupazionali future, sulla competitività del sistema produttivo, sulla mobilità sociale e, più in generale, sulla qualità della vita delle generazioni future.

In questa prospettiva, il debito pubblico rappresenta uno strumento attraverso cui una società distribuisce nel tempo risorse, opportunità e responsabilità. La sostenibilità del debito coincide quindi con la sostenibilità complessiva del modello di sviluppo del Paese e con la capacità delle istituzioni di costruire condizioni favorevoli alla crescita economica, all'innovazione e alla coesione sociale.

Ne deriva che il tema centrale non riguarda esclusivamente la riduzione quantitativa del debito, ma soprattutto la qualità delle politiche pubbliche finanziate attraverso di esso e la capacità di generare benefici durevoli per il sistema economico e per le generazioni future.

5.2 Dal debito buono al debito generativo

La distinzione tra debito buono e debito cattivo ha contribuito negli ultimi anni a riportare l'attenzione sulla qualità della spesa pubblica e sulla necessità di valutare non soltanto l'entità dell'indebitamento, ma anche le finalità cui esso è destinato. In questa prospettiva, il debito viene generalmente considerato "buono" quando finanzia investimenti in grado di produrre crescita economica e sviluppo nel lungo periodo, mentre viene definito "cattivo" quando sostiene spese prive di effetti strutturali o incapaci di generare benefici durevoli per la collettività.

Pur riconoscendo l'utilità di questa distinzione, una riflessione orientata al futuro suggerisce l'opportunità di compiere un ulteriore passo avanti, introducendo una categoria più strettamente collegata al principio dell'equità intergenerazionale. In tale prospettiva, appare utile distinguere tra debito generativo e debito non generativo (cfr. paragrafo 1.3).

Il criterio fondamentale non riguarda esclusivamente la capacità della spesa pubblica di produrre crescita economica, ma anche la sua attitudine a rafforzare il ruolo delle nuove generazioni nei processi di sviluppo del Paese. L'attenzione si sposta quindi

dagli effetti economici immediati alla capacità degli investimenti pubblici di ampliare le opportunità future, favorire la partecipazione sociale ed economica dei giovani e rafforzare il patrimonio di risorse disponibili per le generazioni che verranno.

Un debito può essere definito generativo quando finanzia interventi che accrescono il capitale umano, tecnologico, infrastrutturale, ambientale e sociale del Paese, creando condizioni favorevoli per uno sviluppo sostenibile e inclusivo. Rientrano in questa categoria gli investimenti in istruzione, ricerca, innovazione, digitalizzazione, infrastrutture strategiche, transizione ecologica e politiche volte a sostenere l'occupazione e l'autonomia delle nuove generazioni. In questi casi, il debito rappresenta uno strumento attraverso il quale la collettività anticipa risorse destinate a produrre benefici che si estenderanno nel tempo e saranno condivisi anche dai cittadini futuri.

Al contrario, il debito è non generativo quando finanzia spese prive di effetti strutturali, incapaci di aumentare la capacità produttiva del sistema economico o di migliorare in modo stabile le opportunità disponibili per le generazioni successive. In tali circostanze, l'onere dell'indebitamento rischia di essere trasferito nel futuro senza che vi sia una corrispondente creazione di valore economico e sociale.

Questa distinzione non elimina la necessità di ridurre progressivamente il debito accumulato nel passato né sostituisce gli obiettivi di sostenibilità finanziaria. Essa offre però un criterio aggiuntivo per orientare le decisioni pubbliche, consentendo di valutare le politiche non soltanto in base ai loro effetti economici, ma anche in relazione alla loro capacità di generare opportunità per il futuro.

In tale contesto si inserisce il concetto di Valutazione di Impatto Generazionale (VIG), che rappresenta uno strumento di valutazione volto a misurare il contributo delle politiche pubbliche alla creazione di benefici durevoli per le generazioni future.

5.3 La Valutazione di Impatto Generazionale (VIG)

La Valutazione di Impatto Generazionale (VIG) è uno strumento finalizzato ad analizzare preventivamente gli effetti delle politiche pubbliche sulle generazioni future e si colloca tra le proposte più rilevanti emerse nel dibattito pubblico e istituzionale.

La VIG nasce dall'esigenza di superare una valutazione delle politiche pubbliche limitata ai soli effetti finanziari di breve periodo, introducendo una prospettiva più ampia e orientata al lungo termine. Attraverso questo strumento, ogni intervento pubblico verrebbe analizzato anche in relazione ai suoi effetti sull'occupazione giovanile, sulla produttività, sulla sostenibilità sociale e ambientale, sulla distribuzione delle opportunità e sulla crescita economica futura.

La VIG può inoltre rappresentare uno degli strumenti principali per distinguere in modo sistematico tra debito generativo e debito non generativo, verificando ex ante se una determinata scelta di spesa sia effettivamente in grado di produrre benefici durevoli per le generazioni future.

L'obiettivo è quello di introdurre un criterio stabile di responsabilità intergenerazionale all'interno dei processi decisionali pubblici, evitando che le politiche di oggi trasferiscano costi eccessivi sulle generazioni future senza creare adeguati benefici economici e sociali.

L'evoluzione del dibattito sul debito pubblico, soprattutto nei Paesi ad alto indebitamento come l'Italia, ha progressivamente spostato l'attenzione dalla dimensione quantitativa del debito alla qualità della spesa pubblica e alla sua composizione. La Valutazione di Impatto Generazionale (VIG) si inserisce proprio in questa prospettiva, configurandosi come uno strumento di analisi ex ante volto a verificare se una politica pubblica produca benefici durevoli oppure trasferisca costi privi di adeguati ritorni alle generazioni future.

La VIG si colloca all'interno del più ampio paradigma europeo della *better regulation* e della sostenibilità di lungo periodo delle politiche pubbliche. Le linee guida nazionali e internazionali definiscono tale strumento come una metodologia finalizzata a valutare gli effetti differenziati delle politiche sulle diverse generazioni, con particolare attenzione ai giovani e alle prospettive future di sviluppo sociale ed economico[84].

Nel contesto italiano, l'introduzione della legge n. 167 del 10 novembre 2025, che prevede la valutazione generazionale delle nuove leggi di spesa, rappresenta un passaggio istituzionale particolarmente significativo. Tale normativa introduce un meccanismo di verifica preventiva volto a stabilire se le misure adottate producano effettivamente *asset* per il futuro oppure si limitino a trasferire oneri sulle generazioni successive. In questo modo, la VIG assume la funzione di strumento di responsabilizzazione intertemporale della politica fiscale.

La distinzione tra debito generativo e debito non generativo assume una rilevanza concreta nelle politiche pubbliche. Investimenti in istruzione, ricerca, infrastrutture sostenibili, innovazione tecnologica e transizione energetica rappresentano esempi di spesa generativa, in grado di rafforzare crescita potenziale e competitività. Al contrario, misure temporanee prive di effetti strutturali rischiano di produrre benefici immediati senza migliorare la sostenibilità futura del sistema economico.

Il Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029 sottolinea la necessità di integrare programmazione di bilancio, investimenti e riforme strutturali, superando una visione puramente contabile della sostenibilità del debito e orientando la spesa verso obiettivi di crescita e resilienza economica[85]. In questa prospettiva, la qualità

[84] ANCI – Associazione Nazionale Comuni Italiani (2025), Linee guida per la Valutazione di impatto generazionale dei Documenti Unici di Programmazione comunali, Roma.
[85] Ministero dell'Economia e delle Finanze (2024), Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029, Roma.

della spesa pubblica diventa un elemento centrale per evitare che il consolidamento fiscale comprometta le prospettive di sviluppo delle future generazioni.

La VIG consente di rendere operativa questa impostazione attraverso indicatori specifici relativi a occupazione giovanile, accesso all'istruzione, autonomia abitativa, sostenibilità ambientale, inclusione sociale e impatto territoriale. Le linee guida prevedono infatti la possibilità di classificare le politiche pubbliche in base al loro impatto generazionale, distinguendo tra misure generazionali, potenzialmente generazionali o anti-generazionali[86].

L'adozione sistematica della VIG contribuisce inoltre a ridurre il rischio di politiche orientate esclusivamente al breve periodo e al consenso immediato. In assenza di strumenti di valutazione intertemporale, infatti, i decisori pubblici possono essere incentivati a privilegiare spese con benefici immediati ma finanziate attraverso debito destinato a gravare sulle generazioni future.

Il fattore demografico rende questa prospettiva ancora più rilevante. L'invecchiamento della popolazione e la riduzione del peso elettorale delle giovani generazioni rischiano infatti di accentuare squilibri strutturali nelle scelte di finanza pubblica, aumentando la necessità di strumenti capaci di integrare stabilmente la dimensione generazionale nei processi decisionali.

Anche il nuovo quadro europeo di *governance* economica promuove un approccio più integrato tra sostenibilità del debito, crescita inclusiva e investimenti strategici. Le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea richiamano esplicitamente la necessità di sostenere riforme e investimenti in grado di rafforzare resilienza economica, competitività e sostenibilità sociale nel medio-lungo periodo[87].

In questo scenario, la Valutazione di Impatto Generazionale si configura come uno strumento di collegamento tra disciplina di bilancio ed equità intergenerazionale. Essa consente di valutare non soltanto la sostenibilità finanziaria delle politiche pubbliche, ma anche la loro capacità di creare opportunità future, ridurre le disuguaglianze e rafforzare la coesione sociale.

Tuttavia, l'efficacia della VIG dipende dalla sua effettiva integrazione nei processi decisionali e dalla qualità dei sistemi informativi disponibili. È necessario sviluppare strumenti di monitoraggio adeguati, rafforzare le competenze tecniche delle amministrazioni pubbliche e garantire maggiore trasparenza nella valutazione delle politiche pubbliche, evitando che la valutazione generazionale si riduca a un mero adempimento formale.

In conclusione, la distinzione tra debito generativo e debito non generativo, supportata dalla Valutazione di Impatto Generazionale, rappresenta un passaggio essenziale per

[86] ANCI – Associazione Nazionale Comuni Italiani (2025), Linee guida per la Valutazione di impatto generazionale dei Documenti Unici di Programmazione comunali, Roma.
[87] Consiglio dell'Unione europea (2025), Raccomandazione del Consiglio dell'8 luglio 2025 sulle politiche economiche, sociali, occupazionali, strutturali e di bilancio dell'Italia (C/2025/3986), Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, Serie C.

orientare la politica fiscale verso un equilibrio più sostenibile tra crescita economica, stabilità finanziaria ed equità intergenerazionale. In un contesto caratterizzato da elevato debito pubblico, trasformazioni demografiche e profonde transizioni economiche, la VIG offre un quadro analitico e operativo utile a garantire che le decisioni presenti non compromettano le opportunità future, ma contribuiscano alla costruzione di una società più equa, resiliente e orientata al lungo periodo.

5.4 Trasparenza, partecipazione e responsabilità intergenerazionale

La sostenibilità del debito pubblico richiede anche un rafforzamento dei meccanismi di trasparenza e partecipazione democratica. Il monitoraggio della spesa pubblica e delle strategie di finanza pubblica non può infatti essere considerato un tema esclusivamente tecnico o riservato agli specialisti, ma deve diventare parte di un più ampio processo di responsabilità collettiva.

In questa prospettiva, le giovani generazioni devono poter partecipare in modo più attivo e consapevole al dibattito sulle priorità della spesa pubblica, sugli investimenti strategici e sulle prospettive di sviluppo del Paese. La sostenibilità intergenerazionale implica infatti che coloro che subiranno nel tempo gli effetti delle decisioni attuali possano contribuire alla definizione delle politiche pubbliche.

Un maggiore coinvolgimento delle nuove generazioni rafforzerebbe non soltanto la legittimità delle decisioni economiche, ma anche la qualità stessa delle politiche pubbliche, favorendo una programmazione maggiormente orientata al lungo periodo. Ciò richiede istituzioni più trasparenti, sistemi di valutazione più accessibili e strumenti di monitoraggio capaci di misurare concretamente gli effetti delle scelte pubbliche sulla crescita, sull'occupazione e sulla qualità delle opportunità future.

Il nuovo Patto Generazionale dovrebbe quindi fondarsi su un principio di corresponsabilità tra generazioni, nel quale sostenibilità finanziaria, qualità della spesa pubblica e sviluppo economico vengano considerati elementi strettamente connessi. Passare da una logica orientata prevalentemente alla conservazione del benessere presente a una prospettiva capace di abilitare il benessere futuro rappresenta una delle principali sfide economiche, istituzionali e culturali dell'Italia nei prossimi decenni.

Conclusioni

Il tema del debito pubblico rimanda inevitabilmente a una riflessione più ampia sul futuro economico e sociale dell'Italia. Il debito, infatti, non rappresenta soltanto un vincolo di natura finanziaria, ma riflette in modo diretto le priorità collettive e le scelte di politica economica adottate nel tempo. Ogni decisione di spesa pubblica incorpora, in maniera esplicita o implicita, una scelta distributiva intertemporale, incidendo sulle opportunità che verranno offerte alle generazioni future.

In questa prospettiva, la sostenibilità del debito non può essere perseguita esclusivamente attraverso approcci contabili o mediante politiche restrittive prive di una visione strategica di lungo periodo. Al tempo stesso, non è possibile immaginare una crescita stabile e duratura in assenza di credibilità fiscale e solidità dei conti pubblici. Ne deriva che la sostenibilità finanziaria e la capacità di sviluppo economico non sono obiettivi alternativi, bensì dimensioni profondamente interdipendenti.

Il vero nodo non consiste quindi unicamente nella riduzione del rapporto debito/PIL, ma nella costruzione delle condizioni economiche, istituzionali e produttive necessarie affinché il Paese possa crescere in modo stabile, inclusivo e resiliente. In altri termini, la questione centrale riguarda la qualità delle basi su cui si fonda la crescita futura, più che la sola dimensione quantitativa dell'indebitamento.

Dal punto di vista delle giovani generazioni, questo implica che la valutazione dell'eredità economica non possa limitarsi al livello del debito pubblico in senso stretto, ma debba includere una pluralità di fattori strutturali che definiscono il potenziale di sviluppo del Paese. Rilevano, in particolare, il livello di capitale umano accumulato, la qualità delle infrastrutture materiali e digitali, la capacità innovativa del sistema produttivo, il grado di efficienza delle istituzioni e, più in generale, l'insieme delle opportunità economiche effettivamente disponibili.

Su queste basi, un nuovo Patto Generazionale dovrebbe essere costruito attorno a un principio fondamentale: ogni nuova forma di indebitamento pubblico dovrebbe essere valutata non solo in termini di sostenibilità finanziaria immediata, ma anche in relazione alla sua capacità di generare crescita futura, incremento della produttività e ampliamento delle opportunità per le generazioni successive.

In tale quadro interpretativo, la sostenibilità del debito pubblico tende a coincidere con la sostenibilità complessiva del modello di sviluppo del Paese. La questione del debito, pertanto, non può essere separata dalla qualità delle politiche pubbliche e dalla capacità del sistema economico di trasformare le risorse attuali in benessere duraturo per il futuro.

In questa prospettiva, il nuovo Patto Generazionale dovrebbe fondarsi su tre principi complementari: ridurre progressivamente il peso del debito accumulato nel passato, aumentare il potenziale di crescita dell'economia attraverso investimenti strategici e orientare ogni nuova scelta di spesa pubblica secondo il criterio del debito generativo. Solo attraverso questa triplice strategia sarà possibile conciliare sostenibilità finanziaria, crescita economica ed equità intergenerazionale.

La sostenibilità del futuro non dipenderà soltanto dalla gestione della spesa pubblica, ma dalla capacità dell'intero sistema Paese di mobilitare risorse pubbliche e private verso investimenti capaci di creare opportunità, produttività e sviluppo per le nuove generazioni.

Tavolo 5.

Attrattività del Paese

Introduzione

Il Tavolo «Attrattività del Paese» porta al Patto Generazionale CNEL un contributo che nasce dall'incontro di nove organizzazioni con storia e settori diversi: ASI Nazionale, Coldiretti Giovani Impresa, Confapi Giovani, Giovani Confartigianato Imprese, EXO Molise APS, FedAPI, FISH ETS, Gruppo Giovani Marchi Storici, WWF Italia.

La diagnosi che attraversa i nove contributi è una sola: l'Italia non riesce a trattenere chi forma, non riesce a usare bene gli strumenti che già ha, e fatica a tradurre la consapevolezza del declino in azione efficace. La fuga dei cervelli — 630.000 giovani tra il 2011 e il 2024, secondo il Rapporto CNEL — è il sintomo più visibile di una crisi sistemica che intreccia lavoro, formazione, territori, ambiente, inclusione, qualità della vita e tenuta delle comunità.

Le proposte del Tavolo si articolano in sei linee di policy: una trasversale (corresponsabilità intergenerazionale come metodo) e cinque operative (riarchitettura degli strumenti pubblici di sostegno all'imprenditorialità; filiera formazione-impresa; territorio come asset multidimensionale, con la «restanza» come prospettiva attiva; transizione ecologica ed energetica come leva per il Sistema Paese; qualità della vita, inclusione e Terzo Settore come fattori di attrattività). Su tutte, la posizione del Tavolo converge: il problema italiano non è solo la quantità delle risorse, ma l'architettura degli strumenti. Le proposte chiedono di disegnare meglio ciò che esiste e di colmare i vuoti strutturali dove ce ne sono.

1. Inquadramento del tema

1.1 La cornice del Patto Generazionale: dall'Italia che cresceva all'Italia che invecchia

L' Italia è passata, nel corso di una generazione, da società giovane e in crescita a società longeva e in contrazione demografica, mentre istituzioni, politiche e cultura collettiva sono rimaste ancorate agli equilibri del passato. Il Patto Generazionale è, esplicitamente, un patto di corresponsabilità: i giovani non sono destinatari passivi ma co-progettisti di un futuro da costruire «con» loro e «per il Paese».

All'interno di questa cornice, il Tavolo assume che la capacità dell'Italia di attrarre — e trattenere — capitale umano, produttivo e civile sia diventata variabile strategica per la sostenibilità del sistema-Paese nel medio-lungo periodo.

«Solo i territori e le imprese capaci di essere attrattivi per le nuove generazioni potranno garantire al Paese crescita, competitività e innovazione nel lungo periodo.» — Documento CNEL, Patto Generazionale

L'attrattività si gioca su più piani simultaneamente: lavoro qualificato, opportunità imprenditoriale, formazione, qualità della vita, servizi territoriali, ambiente, inclusione. Le otto organizzazioni firmatarie convergono su questo assunto e hanno costruito una posizione comune che il presente documento intende restituire.

1.2 La fuga dei cervelli come emergenza sistemica condivisa

Il punto su cui la convergenza dei cinque contributi è più letterale è la diagnosi della fuga dei cervelli. Non più fenomeno episodico, ma tendenza strutturale che minaccia la competitività, la sostenibilità economica e la coesione sociale del Paese nel lungo periodo.

Sulla base dei dati dell'ultimo Rapporto CNEL *«L'attrattività dell'Italia per i giovani dei Paesi avanzati»*, nel periodo 2011–2024 circa 630.000 giovani tra i 18 e i 34 anni hanno lasciato il Paese, a fronte di circa 189.000 rientri, determinando un saldo migratorio negativo superiore a 440.000 unità. I giovani rappresentano il 56,5% del totale degli emigrati italiani, pur costituendo meno del 18% della popolazione residente. Nel solo 2024, 78.000 giovani hanno lasciato l'Italia, con un saldo netto negativo di 61.000 unità.

Il fenomeno ha una connotazione particolarmente grave: la selettività educativa. Nel triennio 2022–2024 il 42,1% dei giovani in uscita era laureato (selettività avversa: sono i profili più qualificati a lasciare). Verso dieci principali economie avanzate si sono diretti 486.000 giovani italiani contro 55.000 ingressi: un rapporto di nove a uno.

Nel medesimo arco temporale si manifesta un'altra emorragia, meno visibile ma altrettanto grave: l'erosione del tessuto micro-imprenditoriale italiano. Tra il 2014 e il 2024 sono scomparse oltre 153.000 imprese giovanili, di cui oltre 47.000 artigiane (-28,1%); l'Italia ha perso, in media, 42 imprese guidate da under 35 ogni giorno per dieci anni consecutivi. Il rapporto SVIMEZ – Save the Children «Un Paese, due emigrazioni» (2025) restituisce il quadro Mezzogiorno-centrico: dal 2002 al 2024 quasi 350.000 laureati under 35 hanno lasciato il Mezzogiorno verso il Centro-Nord, con una perdita netta di 270.000 unità; Campania e Sicilia generano da sole quasi metà del flusso. Il costo annuo per il Paese è stimato in 6,8 miliardi di euro per la mobilità interna e 1,1 miliardi per le migrazioni estere dal Mezzogiorno.

Il quadro non è univocamente negativo. Nel triennio 2021–2024 l'occupazione giovanile ha contribuito in modo significativo al dinamismo del mercato del lavoro, con un aumento di 462.000 occupati under 35 (+9,4% cumulato, superiore al +6,1% del totale degli occupati). I giovani che oggi scelgono l'impresa nei territori si orientano sempre più verso settori a maggior contenuto tecnologico e di servizio: l'incidenza dei servizi alle imprese cresce dall'8,7% all'11,8% in dieci anni e quella dell'ICT dal 6,4%

all'8%. Lo spazio per un'imprenditorialità giovanile esiste anche fuori dalle grandi città, purché esistano le condizioni minime per coglierlo.

Sulla base del Rapporto CNEL, il valore degli investimenti formativi sostenuti per i giovani emigrati 2011–2024 è stimato in circa 160 miliardi di euro: il Tavolo fa propria la valutazione, secondo cui il valore degli investimenti formativi sostenuti per i giovani emigrati 2011–2024 ammonta a circa 160 miliardi di euro, pari al 7,5% del PIL, con una perdita media annua nel solo ultimo triennio di 16 miliardi. Valutazione prudenziale, che non include il contributo perso alla produttività futura, all'innovazione, alla creazione di imprese e al gettito fiscale.

Il Tavolo legge il fenomeno da più angolazioni: il rientro dei giovani qualificati e la permanenza nei territori rurali; la doppia dimensione di lavoro e socialità nelle aree interne del Sud; la dispersione di capitale umano qualificato che mette a rischio la continuità del patrimonio produttivo italiano; il «debito ecologico» intergenerazionale; il paradosso domanda-offerta nelle MPMI; la «restanza» come risposta attiva allo spopolamento; il deficit di qualità delle comunità e dei contesti sociali; l'inclusione delle persone con disabilità come componente costitutiva del capitale umano del Paese.

1.3 Cinque fili che attraversano i contributi del Tavolo

Al di là delle specificità settoriali, la lettura incrociata degli otto contributi originali fa emergere cinque fili che attraversano la diagnosi del Tavolo e che, nel cap. 3, diventano la spina dorsale delle linee di policy proposte.

Primo filo — La fuga dei cervelli è una crisi sistemica, non un dato di costume

La convergenza è letterale. Il fenomeno è argomentato da prospettive diverse — fuga dei laureati e mismatch competenze, due nodi della fuga (lavoro e socialità) nelle aree interne, rientro dei talenti agricoli, dispersione del capitale umano per la continuità industriale, debito ecologico intergenerazionale, paradosso domanda-offerta nelle MPMI, scarsa qualità delle comunità di destinazione, perdita di capitale umano legata al deficit di inclusione — e converge in un'unica diagnosi del Tavolo: la fuga dei cervelli è il sintomo di un'inadeguatezza dell'ecosistema-Paese a riconoscere, valorizzare e remunerare il capitale umano che esso stesso forma.

Secondo filo — Il problema non è quantitativo, è architetturale

È il filo analiticamente più rilevante. In Italia gli strumenti pubblici di sostegno all'attrattività esistono, ma la loro architettura produce molto meno valore di quanto le risorse impegnate consentirebbero. Il Tavolo identifica sei limiti strutturali ricorrenti dei bandi di finanza agevolata (premi a rimborso, lentezza di erogazione, scarico del

rischio sul singolo, eccesso di burocrazia, incentivo a spendere più del necessario, criteri estranei all'imprenditorialità). Lo stesso pattern si manifesta in altri ambiti: «modalità» di intervento da ripensare nell'agricoltura; PNRR che ha individuato il problema della PA ma non ne ha ancora prodotto il superamento; strumenti ambientali frammentati senza cornice strutturale; scollamento sistemico tra formazione, impresa e patrimonio industriale; frammentazione degli strumenti e difficoltà di accesso alle garanzie per le MPMI; distanza tra riconoscimento formale dei diritti e concreta esigibilità per le persone con disabilità (Convenzione ONU, Legge 68/1999, D.Lgs. 62/2024); attuazione parziale del Codice del Terzo Settore e della Riforma dello sport.

Il Tavolo, sulla base di questa convergenza, assume come premessa metodologica che gran parte delle proposte di policy sviluppate nel cap. 3 non chiederanno nuove risorse, ma chiederanno di riarchitettare quelle esistenti — con un disegno coerente con le condizioni d'uso reali dei beneficiari (imprenditori, lavoratori qualificati, organizzazioni del terzo settore, comunità locali).

Terzo filo — Il mismatch tra competenze e impresa è la spina sottile della crisi

Il Tavolo lo argomenta su più versanti. I dati Unioncamere documentano che nel secondo semestre 2025 il 46,1% delle assunzioni programmate è di difficile copertura, con punte oltre il 60% nelle costruzioni e nell'industria metalmeccanica ed elettronica. La trasmissione delle competenze produttive e manifatturiere è critica per la continuità del patrimonio industriale. Il lifelong learning e il legame università-imprese sono insufficienti, particolarmente nelle aree interne dove la filiera dell'incubazione e del mentoring è strutturalmente sottile. Per le MPMI artigiane il rafforzamento di ITS, apprendistato professionalizzante e tutoraggio aziendale sono leve specifiche. Le competenze trasversali sviluppate dallo sport e dal Terzo Settore (leadership, lavoro di squadra, gestione dei conflitti) sono riconosciute in modo insufficiente dal mercato del lavoro. Il sistema di inserimento lavorativo delle persone con disabilità si ferma all'adempimento formale (Legge 68/1999) senza garantire qualità, stabilità e valorizzazione delle competenze.

Il Tavolo riconosce in questa convergenza una contraddizione apparente che è in realtà la diagnosi: l'Italia forma e perde capitale umano qualificato, mentre il proprio sistema produttivo non riesce a reperire i profili di cui ha bisogno. Il sistema educativo, il mercato del lavoro e il tessuto produttivo non si parlano abbastanza, e quando lo fanno il modello retributivo, di carriera e di valorizzazione del merito non regge la competizione con le altre grandi economie europee.

A questo si somma una fragilità che il Tavolo considera centrale: il passaggio generazionale nelle imprese familiari. Il 92% delle PMI italiane ha carattere familiare e rappresenta la spina dorsale dell'economia e dell'occupazione del Paese. Eppure solo il 30% delle aziende familiari sopravvive al primo passaggio generazionale e appena il 13% raggiunge la terza generazione. Ogni anno circa 35.000 aziende familiari

avviano un processo di successione, ma solo un terzo lo completa con esito positivo; nei prossimi dieci anni oltre 2,5 milioni di imprese familiari dovranno affrontare questa transizione. È in questo passaggio che si gioca la conservazione — o la perdita — del know-how, dei marchi, delle competenze artigiane, delle relazioni di filiera costruite in decenni di lavoro.

Quarto filo — Il territorio come asset multidimensionale

Il Tavolo declina il territorio su più piani: capitale naturale; tessuto rurale (aree interne, servizi essenziali, Made in Italy); aree interne del Sud, dove le dinamiche descritte dal CNEL si manifestano nella forma più acuta; distretto industriale e presidio produttivo; dimensione regionale dell'attrattività (L.R. di Emilia-Romagna, FVG, Puglia, Veneto, Toscana); «restanza» come scelta consapevole di restare, innovare e generare sviluppo nei territori d'origine; rete capillare delle ASD con hub sportivi di area vasta; divari Mezzogiorno-Nord nei servizi (tasso di occupazione persone con disabilità sotto il 25% al Sud vs. 32–35% nazionale).

Il Tavolo riconosce questa convergenza come uno dei punti più ricchi del documento, perché consente di parlare di attrattività non in termini astratti ma nei termini reali in cui i giovani decidono — o non decidono — di restare, rientrare o partire.

Quinto filo — Corresponsabilità intergenerazionale come metodo, non come retorica

Il filo riprende e rilancia la cornice del Patto Generazionale CNEL. Il Tavolo lo declina come patto tra imprenditori di ieri e di domani, tra istituzioni culturali consolidate e nuove associazioni giovanili, tra territori centrali e territori interni; come passaggio generazionale strutturato; come Patto tra Istituzioni e Rappresentanze delle imprese; come governance partecipativa dei territori; come ricambio generazionale e leva di competitività; come «reale corresponsabilità tra generazioni»; come passaggio dei giovani «da destinatari a protagonisti» nei processi decisionali;

Il Tavolo assume questa convergenza come metodo operativo: la corresponsabilità è il principio con cui vanno disegnati gli strumenti significa, concretamente, co-investimento (pubblico e privato), co-progettazione (istituzioni e corpi intermedi), reciprocità (chi dà e chi riceve sono entrambi protagonisti). Il principio diventa, nel cap. 3, la prima linea di policy del Tavolo, esplicitamente trasversale alle altre quattro.

1.4 Tre tensioni che il Tavolo individua

Il Tavolo non occulta tre punti di tensione che attraversano i cinque contributi originali e su cui il documento ha dovuto trovare un punto di equilibrio. Esplicitarli serve a rendere il documento intellettualmente onesto e a far emergere — meglio di una sintesi anestetizzante — il dibattito vivo che la sua redazione ha richiesto.

Prima tensione — Più strumenti o riarchitettura di quelli esistenti?

Una parte dei contributi tende a proporre nuovi incentivi (esoneri contributivi, crediti d'imposta, bonus regionali); altri esplicitamente non chiedono nuove risorse ma riarchitettura di quelle esistenti; altri ancora chiedono sia nuove risorse strutturali — un finanziamento dedicato e pluriennale al Piano Nazionale di Ripristino della Natura — sia nuovi mercati (crediti di biodiversità, pagamenti per servizi ecosistemici). Il Tavolo, di fronte a questa divergenza, ha scelto di assumere come principio guida la priorità della riarchitettura: dove gli strumenti esistono, occorre ridisegnarli prima di moltiplicarli; dove non esistono o sono manifestamente insufficienti (è il caso del capitale naturale), nuove risorse strutturali sono giustificate. È un equilibrio operativo, non ideologico.

Seconda tensione — Continuità o rottura con il passato?

Una parte dei contributi porta una visione patrimoniale dell'attrattività: il valore italiano nasce dalla continuità del know-how, dalla cultura industriale storica, dalla trasmissione intergenerazionale di competenze costruite in decenni o secoli. Altri esprimono una visione più orientata alla rottura: startup, innovazione, modelli di carriera nuovi, ingresso di manager esterni. Altri ancora si collocano in posizione mediana, integrando tradizione e innovazione nel quadro complessivo. Il Tavolo riconosce che le due visioni non sono alternative ma complementari: la continuità senza rottura produce conservazione sterile, la rottura senza continuità produce dispersione del capitale culturale. Il filo della corresponsabilità intergenerazionale — quinto fil rouge — è la chiave che permette di tenerle insieme.

Terza tensione — Le dimensioni «non economiche» dell'attrattività come capitoli a sé o come leve del Sistema Paese?

Tre dimensioni sono portate al Tavolo come pilastri propri: la transizione ecologica ed energetica come leva macroeconomica; lo sport e il Terzo Settore come infrastruttura sociale capillare dei territori; l'inclusione delle persone con disabilità come indicatore trasversale del grado di civiltà di un Paese. Il Tavolo le incornicia come leve di sistema del Paese — non come capitoli isolati. La transizione ecologica (Linea 5) è leva macroeconomica capace di riattivare meccanismi del Paese (occupazione qualificata, competitività delle filiere, risparmi climatici, servizi ecosistemici). Qualità della vita, inclusione e Terzo Settore (Linea 6) sono fattori di scelta delle nuove generazioni: i giovani qualificati scelgono dove vivere anche in base alla coesione delle comunità, all'accessibilità dei servizi, all'inclusività del contesto.

1.5 Il punto di vista del Tavolo: l'attrattività si costruisce sull'incontro

La specificità del Tavolo — otto organizzazioni diverse fra loro per settore, storia e prospettiva — è essa stessa il messaggio. L'attrattività dell'Italia non si costruisce dentro una singola politica settoriale, ma sull'incontro fra dimensioni che, nella prassi del Paese, restano abitualmente separate: l'agricoltura giovane e il manifatturiero e artigianato storico, le aree interne del Sud e i distretti industriali del Nord, il capitale naturale e il capitale produttivo, il rientro dei cervelli e la valorizzazione di chi è rimasto, lo sport e la cura del Terzo Settore, i diritti delle persone con disabilità e le opportunità imprenditoriali.

Il Tavolo porta al Patto Generazionale CNEL la convinzione che il deficit di attrattività del Paese sia, prima di tutto, un deficit di disegno integrato delle politiche. Gli strumenti esistono; le ricognizioni del cap. 2 lo dimostrano ampiamente. Ciò che manca è una cornice che li renda coerenti fra loro, leggibili per chi dovrebbe usarli, e responsabili rispetto agli esiti reali sui territori. Le sei linee di policy del cap. 3 sono il tentativo del Tavolo di disegnare questa cornice — non come elenco di rivendicazioni settoriali, ma come architettura unitaria a servizio delle nuove generazioni e del Paese.

In una formula sintetica, l'attrattività del Paese si misura in tre verbi: il diritto di restare, di tornare, di intraprendere. Restituire questo diritto, in modo concreto e nei territori reali, è la sostanza del Patto Generazionale.

2. Ricognizione delle proposte esistenti

La ricognizione è organizzata per ambito tematico (non per associazione) su sei ambiti — imprenditorialità giovanile, formazione e filiera scuola-impresa, territorio e contrasto allo spopolamento, rientro dei talenti, transizione ecologica ed energetica come leva per il Sistema Paese, qualità della vita / inclusione / Terzo Settore — ciascuno chiuso da una sintesi dei limiti strutturali ricorrenti. La mappatura include sia gli strumenti a maggiore visibilità sia esperienze meno note ma rilevanti come termini di paragone.

2.1 Strumenti pubblici di sostegno all'imprenditorialità giovanile

Sul versante dell'imprenditorialità giovanile e dell'attrazione di capitale umano qualificato, il panorama italiano è ricco sul piano formale. Il principale canale con cui il settore pubblico interviene oggi a sostegno dell'imprenditoria delle nuove generazioni è la finanza agevolata erogata tramite bandi. Le misure più diffuse comprendono:

- Resto al Sud (Invitalia) — contributi a fondo perduto e finanziamenti a tasso agevolato per nuove attività nelle regioni del Mezzogiorno e nelle aree del Centro colpite da sisma;

- Nuove Imprese a Tasso Zero e ON — Oltre Nuove Imprese a tasso zero (Invitalia) — finanziamenti agevolati per micro e piccole imprese costituite in prevalenza da giovani o donne;
- Smart&Start Italia (Invitalia) — strumento dedicato alle startup innovative iscritte alla sezione speciale del Registro Imprese;
- Bandi regionali — Molise (POR FESR e linee Cohesion Policy 2021–2027), Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, oltre alle linee delle regioni del Centro e del Nord — voucher imprese, microcredito regionale, contributi in conto interessi;
- Misure PNRR dedicate — Missione 1 (digitalizzazione e competitività), Missione 4 (istruzione e ricerca, con linee per startup hi-tech e spin-off universitari) e Missione 5 (inclusione e coesione, con focus aree interne);
- Strumenti fiscali — credito d'imposta Mezzogiorno, credito d'imposta ZES (Zona Economica Speciale Unica del Mezzogiorno), regime forfettario e flat tax per nuove partite IVA;
- Strumenti specifici per il primo insediamento agricolo — leve della PAC, interventi nazionali per giovani agricoltori under 35;
- Confidi e strumenti di garanzia mutualistica per le MPMI — leva storica del sistema dell'artigianato e delle piccole imprese, oggi sottoutilizzata rispetto al potenziale; insieme a essi, microcredito, voucher per la digitalizzazione e micro-incentivazione per lo «small business» con procedure semplificate.

Accanto agli strumenti pubblici, si segnalano le esperienze italiane di incubazione, accelerazione e investimento privato che costituiscono riferimenti di metodo del cap. 3. Tra queste: il programma Vento di Exor, la Fondazione Garrone, G-Factor della Fondazione Golinelli, i poli universitari del Nord (I3P del Politecnico di Torino, PoliHub del Politecnico di Milano, B4i Bocconi), le iniziative del Mezzogiorno (Tecnopolo di Bari, Distretto Tecnologico Molise, Digital Innovation Hub), i fondi di venture italiani attivi sul Sud (CDP Venture Capital con Italia Venture I e II, Boost Innovation, Rilancio Startup, oltre a LIFTT, Primo Ventures, Vertis, Quadrivio).

Sul versante delle proposte già avanzate al Tavolo nazionale e dai corpi intermedi, vanno segnalate: la proposta di Confindustria Campobasso di agevolazione fiscale per le aziende che assumono giovani in posizioni dirigenziali (già entrata nel Tavolo); le proposte di rafforzamento della ZES Unica del Mezzogiorno con clausole specifiche per le aree interne (SVIMEZ); il dibattito aperto sull'evoluzione della Decontribuzione Sud nel quadro del nuovo regime di Aiuti di Stato post-2026; le proposte di credito d'imposta R&S potenziato per startup e MPMI con sede operativa in aree SNAI; le proposte del mondo universitario (CRUI, Consiglio Nazionale dei Giovani, associazioni di laureati italiani all'estero) per programmi strutturati di rientro dei cervelli.

Limiti strutturali ricorrenti — sintesi del Tavolo

La ricognizione mostra che sul piano formale gli strumenti esistono, e in numero non piccolo. Tuttavia, dagli otto contributi originali emerge — con sostanziale convergenza — un insieme ricorrente di limiti strutturali. Il Tavolo identifica sei criticità ricorrenti come diagnosi condivisa: gli strumenti non sono finanziamenti ma premi a rimborso (l'imprenditore deve anticipare risorse); sono lenti nell'erogazione (12–24 mesi tra richiesta ed erogazione); scaricano il rischio d'impresa sul singolo (garanzie personali, revoche retroattive); sono molto burocratici (rendicontazione complessa, competenze amministrative richieste che la startup non ha); incentivano a spendere più del necessario (rigidità delle percentuali di spesa, inflazione dei prezzi dei fornitori); introducono criteri estranei all'imprenditorialità (vincoli settoriali, anagrafici, territoriali rigidi). La diagnosi è coerente anche su altri versanti: «barriere burocratiche» e necessità di semplificazione delle procedure amministrative; gap del PNRR sulla riforma della PA — che ha individuato il problema senza ancora produrne il superamento. Il Tavolo, su questa base, sviluppa nel cap. 3 la Linea 2 di policy: la riarchitettura degli strumenti pubblici di sostegno.

2.2 Strumenti di formazione e filiera scuola-impresa

Sul versante della formazione e del raccordo tra sistema educativo e mondo produttivo — identificato dal Tavolo come «pedagogia industriale» e «trasmissione intergenerazionale delle competenze» — gli strumenti italiani esistenti includono:

- ITS Academy — sistema degli Istituti Tecnologici Superiori, snodo riconosciuto come leva del raccordo formazione-impresa;
- Percorsi duali scuola-lavoro e apprendistato formativo — strumenti contrattuali per l'inserimento progressivo dei giovani nelle imprese;
- Liceo del Made in Italy (Legge 206/2023) — percorso di istruzione secondaria che integra le materie liceali classiche con competenze in diritto, economia politica e management, oggi a regime con 92 percorsi attivi sul territorio nazionale;
- Strumenti del Ministero dell'Università e della Ricerca — Dottorati industriali, Dottorati innovativi, fondi per gli spin-off universitari, Ecosistemi dell'Innovazione previsti dal PNRR Missione 4;
- Regime impatriati per i lavoratori qualificati — nuovo regime dal 2024 (detassazione del 50% del reddito prodotto in Italia, 60% in presenza di figli minori, per lavoratori di elevata qualificazione o specializzazione), più restrittivo rispetto alla normativa precedente e quindi meno attrattivo;
- Staffetta generazionale (Legge annuale PMI 2025–2026, art. 6) — part-time verso la pensione, tutoraggio obbligatorio, esonero contributivo fino a 3.000

euro/anno per tre anni per il datore che assume il giovane nell'ambito della staffetta, misura di interesse trasversale per il Tavolo;

- DDL Dirigenti temporanei e a progetto (A.C. 2474) in discussione alla Camera — crediti d'imposta per assunzione di dirigenti qualificati (30% micro/piccole imprese, 20% medie), flessibilità contrattuale, certificazione delle competenze;
- Fondi interprofessionali — strumento di formazione continua per i dipendenti;

La diagnosi convergente del Tavolo è che il sistema italiano produce capitale umano qualificato — anche di altissimo livello — ma sconta una difficoltà strutturale di raccordo con il sistema produttivo. Un giovane laureato in Germania percepisce uno stipendio superiore dell'80% rispetto a un coetaneo italiano, con un divario rispetto alla Francia di circa il 30%. Il Rapporto Draghi sulla competitività europea evidenzia come il 77% delle aziende UE dichiari che i nuovi assunti non possiedono le abilità richieste e come l'Europa formi circa 850 laureati STEM per milione di abitanti, contro oltre 1.100 degli Stati Uniti. In questo quadro, l'emigrazione dei giovani qualificati italiani non è solo un problema nazionale ma una variabile dell'intero ecosistema europeo.

Sul piano dell'attrazione di profili dall'estero — sia di rientro di italiani sia di internazionali — il dibattito istituzionale richiama: il modello olandese della 30% ruling (30% della retribuzione esente da imposta per coprire i costi di rilocalizzazione); il pacchetto di misure regionali italiane sul rientro dei talenti (fra le esperienze regionali: L.R. Emilia-Romagna 2/2023, L.R. FVG 10/2024, L.R. Puglia 13/2025, L.R. Veneto 2/2025, D.G.R. Toscana 812/2025), che includono bonus abitazione, welfare familiare, dual career del partner, accesso agevolato a sanità e asili nido, bonus trasferimento; il sistema dei fringe benefit e del welfare aziendale, oggi limitato nelle soglie di esenzione.

Limiti strutturali ricorrenti

La ricognizione mostra un'architettura di strumenti formalmente ricca, ma con tre criticità sistemiche che il Tavolo fa proprie: in primo luogo, il sistema educativo e il sistema produttivo dialogano in modo insufficiente, e quando dialogano lo fanno per via di iniziative volontarie più che di filiera istituzionale; in secondo luogo, le retribuzioni italiane non reggono la competizione europea per i profili qualificati, e gli strumenti di compensazione (regime impatriati, decontribuzione, fringe benefit) sono frammentati e di efficacia incerta; in terzo luogo, la trasmissione intergenerazionale di competenze produttive — particolarmente critica per le PMI familiari e per le imprese a Marchio Storico — non è oggi sostenuta da una cornice strutturata di politiche, e il rischio di dispersione del know-how è documentato (è segnalato il 30,2% delle imprese italiane a rischio per successioni non pianificate o conflitti interni, dato da loro citato sulla base delle analisi del proprio Manifesto 2030).

2.3 Strumenti per il territorio e il contrasto allo spopolamento

Sul versante dei territori — dimensione che attraversa tutti i contributi originali — l'architettura italiana degli strumenti pubblici è articolata, ma soffre di un'integrazione insufficiente tra le diverse linee di intervento. Le principali politiche oggi disponibili comprendono:

- Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) — promossa dal Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud, articola le aree interne italiane in cluster di intervento integrato (sanità, scuola, mobilità, sviluppo locale);
- Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) — risorse pluriennali destinate alle Regioni del Sud, con linee dedicate a cultura, turismo, identità territoriale, infrastrutture;
- PNRR Missione 5 (inclusione e coesione) — interventi specifici per le aree interne, per la rigenerazione urbana e per i servizi sociali territoriali;
- PNRR Cultura — Missione 1 Componente 3 — bandi Borghi (linee A e B), bandi parchi e giardini storici, misure per i piccoli comuni;
- PNRR Turismo — misure per le reti territoriali (in Molise: Alto Molise e Basso Molise), promozione integrata di mete del Sud (linea «Caput Mundi» e simili);
- Fondo Unico per lo Spettacolo (FUS) — principale strumento del Ministero della Cultura per il finanziamento della produzione culturale;
- Bandi regionali per cultura, terzo settore e associazioni giovanili — declinati con sensibilità diverse nelle varie regioni italiane;
- Programmi europei territoriali — Creative Europe, URBACT, CERV, Erasmus+ giovani, INTERREG;
- Multifunzionalità agricola — D.lgs 228/2001 (Legge di Orientamento), agriturismi, fattorie didattiche, vendita diretta, mercati contadini, a favore anche delle nuove generazioni nelle aree rurali.

Sul versante della promozione territoriale, della cultura e della comunicazione esistono numerose esperienze di *destination management organization* (DMO) regionali (sperimentate in Trentino, Toscana, Puglia con risultati documentati su flussi e copertura mediatica), bandi del Ministero del Turismo, strategie di ENIT e Agenzia ICE per la promozione internazionale. Tuttavia, il Tavolo segnala che questi strumenti soffrono di una scarsa integrazione con il calendario locale, con il tessuto associativo e con le filiere ricettive e commerciali.

Limiti strutturali ricorrenti

Tre criticità ricorrenti emergono dai contributi originali. Primo: la frammentazione degli strumenti. Esistono molte linee di finanziamento dedicate ai territori, ma sono governate da ministeri, fondi e strumenti diversi. Secondo: il deficit di marketing e narrazione territoriale. Vengono identificati cinque fenomeni ricorrenti rilevati nel sotto-tavolo di Campobasso: orari da organizzatore e non da pubblico, assenza di calendarizzazione condivisa, canali aggregatori deboli o ignorati, mismatch tra turismo e servizi, mancanza di narrazione strutturata del territorio. Vi è poi la valorizzazione delle produzioni locali e del Made in Italy agricolo richieda una narrazione capace di tradurre il prodotto in identità. Terzo: l'investimento strutturale nei servizi essenziali delle aree interne (sanità, scuola, trasporti, connettività digitale) è inadeguato rispetto alla scala del fenomeno dello spopolamento. Il Tavolo riconosce tale investimento come condizione imprescindibile per invertire la tendenza al declino demografico, argomento portato in particolare dalla prospettiva delle aree interne del Sud.

2.4 Strumenti per il rientro dei talenti e l'attrattività internazionale

Sul fronte specifico del rientro dei cervelli e dell'attrazione di profili internazionali, il quadro normativo italiano si è sviluppato per stratificazioni successive. La ricognizione, sul rientro dei talenti, include:

- Regime impatriati 2024 — detassazione del 50% del reddito prodotto in Italia (60% in presenza di figli minori) per lavoratori di elevata qualificazione o specializzazione con limiti di reddito lordo e obbligo di residenza in Italia per almeno 4 anni. La nuova versione, più restrittiva della precedente, ha ridotto l'attrattività dello strumento e il suo effettivo utilizzo;
- Rientro dei cervelli per ricercatori e docenti — incentivi fiscali specifici per personale accademico e di ricerca, già consolidati ma con applicazione disomogenea;
- Programmi regionali di rientro — riferimenti operativi richiamati al Tavolo: L.R. Emilia-Romagna 2/2023, L.R. Friuli-Venezia Giulia 10/2024, L.R. Puglia 13/2025, L.R. Veneto 2/2025, D.G.R. Toscana 812/2025. Pacchetti che includono bonus abitazione, welfare familiare, dual career per il coniuge o partner, percorsi agevolati di accesso ai servizi sanitari regionali, bonus trasferimento (intorno ai 4.000 euro);
- Decontribuzione Sud ed evoluzioni — strumento di compensazione del differenziale produttività che è oggi al centro del dibattito sul quadro post-2026 degli Aiuti di Stato;

- ZES Unica del Mezzogiorno — credito d'imposta per investimenti, semplificazioni autorizzative, strumento di particolare interesse per il rientro di profili imprenditoriali al Sud;
- Esperienze di network dei talenti all'estero — Italians of New York, AISA, Italian Scientists and Scholars in North America Foundation, come potenziale leva di ingaggio strutturato della diaspora qualificata italiana;
- Talent community territoriali — a livello territoriale, casi di Talent Community con rilevazioni periodiche su nodi e opportunità mostrano come la rete della diaspora possa essere ingaggiata in modo sistematico.

Sul fronte internazionale, il riferimento comparato più richiamato è il sistema olandese della 30% ruling: il datore di lavoro può corrispondere il 30% della retribuzione in forma esente da imposta per coprire i costi di rilocalizzazione. Una proposta alternativa al Tavolo è un credito d'imposta per i primi 24 mesi dal rientro destinato alla copertura parziale (fino al 30%) del canone di locazione dell'abitazione principale per i giovani sotto i 40 anni, parametrato al costo della vita della città di residenza — misura disegnata per ridurre l'impatto dei prezzi immobiliari elevati nelle città più attrattive (Milano, Roma, Bologna) e facilitare il «soft landing» dei talenti.

Limiti strutturali ricorrenti

La ricognizione mostra un'architettura di strumenti che ha tentato di rispondere alla crisi ma non è riuscita a invertirne la traiettoria. Tre limiti emergono con chiarezza dal Tavolo. Primo: la frammentazione tra livelli (nazionale, regionale, locale) genera incertezza per il potenziale beneficiario, che fatica a comporre il pacchetto di misure di cui potrebbe usufruire. Secondo: gli strumenti fiscali (regime impatriati, decontribuzione) sono periodicamente rivisti al ribasso o sospesi nell'incertezza del quadro europeo, riducendone la prevedibilità — variabile chiave per un rientro che è anche scelta di vita. Terzo: la dimensione «soft» del rientro — abitazione, dual career del partner, servizi educativi per i figli, integrazione sociale del nucleo familiare — è oggi quasi interamente delegata alle politiche regionali e ai singoli datori di lavoro, senza un quadro nazionale coerente. È su questo terzo limite, in particolare, che il cap. 3 sviluppa proposte di policy del Tavolo.

2.5 Strumenti per la transizione ecologica ed energetica come leva per il Sistema Paese

Questa quinta dimensione della ricognizione, sul versante della transizione ecologica e del capitale naturale, è quella su cui l'architettura degli strumenti è più recente e più in fase di costruzione. Il framing complessivo, ripreso dal titolo del contributo originale del WWF, è quello della transizione ecologica ed energetica come leva

macroeconomica per il Sistema Paese: una direttrice che intreccia tutela e ripristino degli ecosistemi, decarbonizzazione, riconversione produttiva, occupazione qualificata. Il riferimento europeo più recente sul versante della natura è entrato in vigore il 18 agosto 2024: il Regolamento UE 2024/1991, noto come cL), primo strumento giuridicamente vincolante dell'Unione Europea a fissare obiettivi concreti e misurabili per il recupero degli ecosistemi degradati. Il Regolamento prevede che gli Stati membri ripristino almeno il 20% delle aree terrestri e marine degradate entro il 2030, il 60% entro il 2040 e il 90% di tutti gli habitat a rischio entro il 2050.

L'Italia ha recepito il Regolamento e adottato il decreto legislativo 80/2026 sulla governance. Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e il Ministero dell'Agricoltura, Sovranità Alimentare e Foreste sono le autorità competenti per la redazione del Piano Nazionale di Ripristino (PNR), con il supporto tecnico di ISPRA. Va tuttavia ricordato che l'Italia è stata tra i sette Stati membri che hanno votato contro l'approvazione della Nature Restoration Law in sede europea nel giugno 2024, dato che il Tavolo riporta per onestà intellettuale.

Gli strumenti finanziari disponibili oggi per il capitale naturale includono: i Fondi Strutturali europei (FEASR, FESR), integrati da bandi tematici gestiti a livello nazionale e locale, il programma LIFE+, fondi nazionali in capitoli di spesa del Ministero dell'Ambiente, le quote nazionali del Programma Orizzonte Europa, le risorse del PNRR Missione 2 (rivoluzione verde e transizione ecologica), le risorse regionali. Si tratta di un'architettura che il Tavolo considera frammentata e insufficiente rispetto alla scala del problema.

Nel dibattito istituzionale e nella società civile, le principali proposte avanzate sul tema includono: il finanziamento strutturale e pluriennale del Piano Nazionale di Ripristino della Natura; la creazione di un mercato nazionale dei crediti di biodiversità regolamentato e trasparente; l'introduzione di meccanismi di pagamento per i servizi ecosistemici (PES) che compensino i proprietari e gestori di terre che adottano pratiche agroecologiche e rigenerative; il coinvolgimento di Cassa Depositi e Prestiti, sistema bancario e mercato assicurativo nell'investimento in soluzioni basate sulla natura (Nature-based Solutions); la guida pratica della Banca Europea per gli Investimenti per le imprese che intendono incorporare NbS nelle loro operazioni; le iniziative finanziate nell'ambito di Orizzonte Europa e del Programma LIFE; le proposte di #RestoreNature, che riunisce oltre 150 associazioni per la realizzazione di un Piano Nazionale di Ripristino. [1, 2, 3, 4]. Pur riconoscendo il potenziale economico del ripristino degli ecosistemi, da parte di Coldiretti, si teme una riduzione della produzione agricola e un aumento degli oneri burocratici per le imprese.

Coldiretti Giovani Impresa evidenzia come la tutela della biodiversità rappresenti un pilastro fondamentale dell'identità e dell'azione dell'organizzazione, strettamente connesso al ruolo dell'agricoltura nella salvaguardia degli ecosistemi, della fertilità dei suoli e della qualità delle produzioni. In questa prospettiva, le imprese agricole sono i

primi custodi del territorio e della biodiversità, impegnate quotidianamente in pratiche che coniugano produzione, sostenibilità e presidio ambientale. Per questo motivo, Coldiretti Giovani Impresa sottolinea la necessità di garantire un quadro normativo e finanziario stabile per le imprese agricole impegnate nella produzione di energie rinnovabili, riconoscendo il ruolo strategico delle agroenergie, del biogas e del biometano. La sostenibilità della transizione energetica deve infatti essere non solo ambientale, ma anche economica: misure che penalizzano gli investimenti realizzati dalle imprese agricole rischiano di compromettere la capacità del settore di contribuire agli obiettivi climatici, alla sicurezza energetica del Paese e alla creazione di occupazione nelle aree rurali. Particolare attenzione deve essere riservata agli strumenti che garantiscono la sostenibilità economica degli impianti di produzione energetica agricola, quali i Prezzi Minimi Garantiti, che non rappresentano forme di sussidio ma meccanismi essenziali per assicurare continuità produttiva, corretta gestione degli effluenti zootecnici e il consolidamento della filiera del biometano, contribuendo così agli obiettivi di decarbonizzazione e all'autosufficienza energetica del Paese. La loro salvaguardia costituisce una condizione necessaria per evitare un arretramento degli investimenti nella transizione ecologica e per valorizzare il contributo dell'agricoltura alla resilienza energetica e ambientale dell'Italia. In questo quadro, la valorizzazione del digestato assume un ruolo centrale: si tratta di un biofertilizzante ricco di azoto, fosforo e potassio, capace di ridurre il ricorso a fertilizzanti chimici e di migliorare la fertilità dei suoli, con effetti positivi sia sull'ambiente sia sulla produttività agricola. Per tale ragione è necessario semplificare il quadro normativo a livello europeo che ne disciplina l'utilizzo in agricoltura, favorendone una più ampia e sicura applicazione. La semplificazione normativa rappresenta infatti un passaggio indispensabile per valorizzare pienamente il potenziale del digestato all'interno di un modello agricolo circolare, in cui le imprese agricole non solo producono energia rinnovabile, ma contribuiscono attivamente alla tutela della biodiversità e alla rigenerazione dei suoli. In questa direzione, Coldiretti Giovani Impresa ribadisce che innovazione, sostenibilità e biodiversità sono elementi inscindibili di un'agricoltura moderna, capace di coniugare competitività e responsabilità ambientale.

Limiti strutturali ricorrenti

La ricognizione di questa dimensione evidenzia due ordini di criticità che il Tavolo fa proprie. Primo: a fronte di una domanda crescente da parte del settore privato di strumenti, regole e incentivi per investire in natura, manca una cornice normativa e finanziaria pubblica adeguata che trasformi i segnali positivi in investimenti concreti e duraturi. La Commissione Europea ha stimato che il fabbisogno finanziario europeo per la protezione e il ripristino degli ecosistemi sia paragonabile a quello messo in campo per la transizione energetica, e i benefici economici della rete Natura 2000 sono stimati tra 200 e 300 miliardi di euro all'anno. Lo squilibrio tra fabbisogno e risorse

strutturali è oggi marcato. Secondo: la spesa pubblica italiana per l'ambiente resta al di sotto dell'1% delle spese di Bilancio pubblico statale, mentre il costo annuo della perdita di biodiversità e del degrado degli ecosistemi è stimato da Etifor (spin-off dell'Università di Padova) in circa 3 miliardi di euro l'anno. Il Tavolo riconosce, su questa convergenza, che la natura non è una voce di spesa ma una variabile macroeconomica del sistema-Paese.

2.6 Strumenti per la qualità della vita, l'inclusione e il Terzo Settore

Questa sesta dimensione della ricognizione, sulle componenti non economiche dell'attrattività, raccoglie strumenti e politiche che incidono sulle componenti non economiche dell'attrattività: senso di comunità, accessibilità dei servizi, inclusione, qualità della vita. Si tratta di un perimetro istituzionalmente meno integrato dei precedenti, ma che il Tavolo riconosce come strutturale per l'attrattività delle nuove generazioni.

- Codice del Terzo Settore (D.Lgs. 117/2017) — riconoscimento delle ASD e degli enti del Terzo Settore come soggetti di interesse generale; attuazione pratica ancora parziale.
- Riforma dello sport (D.Lgs. 36/2021) — nuove forme di lavoro sportivo e professionalizzazione delle ASD.
- PNRR impiantistica sportiva e servizi sociali — interventi sulle periferie e aree svantaggiate, ancora privi di visione sistemica di gestione comunitaria.
- Servizio Civile Universale, Erasmus+, Youth Work — programmi che valorizzano organizzazioni giovanili e coinvolgimento attivo delle nuove generazioni.
- Convenzione ONU, Legge 68/1999 — quadro normativo avanzato sull'inclusione, con distanza significativa fra riconoscimento formale dei diritti e concreta esigibilità.
- D.Lgs. 62/2024 — Progetto di Vita personalizzato e partecipato — percorso integrato (sanitario, sociale, educativo, lavorativo). FISH ETS propone di considerarlo come indicatore di attrattività del Paese.
- Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LEPS) — leva di riduzione dei divari territoriali, oggi con applicazione disomogenea.

Limiti strutturali ricorrenti

La ricognizione mostra tre criticità ricorrenti. Primo: il riconoscimento normativo del Terzo Settore, dello sport associativo e dei diritti delle persone con disabilità è formalmente avanzato, ma l'attuazione è frammentata e disomogenea sul territorio.

Secondo: gli investimenti infrastrutturali (PNRR sport, impianti, servizi territoriali) raramente sono accompagnati da una visione di gestione comunitaria di lungo periodo. Terzo: il coinvolgimento dei giovani in questi ambiti — sia come destinatari sia come protagonisti — è discontinuo e poco strutturato. È su questi tre nodi che il cap. 3 sviluppa la Linea 6 di policy del Tavolo.

2.7 Sintesi: cosa ci dice la ricognizione

Su tutti e sei gli ambiti la ricognizione mostra un quadro paradossale: l'architettura formale di strumenti, fondi, normative e proposte esiste ed è ricca, ma l'output sul Paese — saldo migratorio dei giovani, mismatch competenze-impresa, traiettoria delle aree interne, stato degli ecosistemi, esigibilità dei diritti delle persone con disabilità — è insoddisfacente. Le sei linee di policy sviluppate nel cap. 3 non aggiungono strumenti nuovi se non dove strettamente necessario: chiedono di riarchitettare quelli esistenti, renderli leggibili e usabili, e trasformarli da procedure amministrative in investimenti del Paese sul proprio futuro. È la traduzione operativa del Patto Generazionale: non più strumenti «per» le nuove generazioni, ma strumenti disegnati «con» le nuove generazioni a partire dalle condizioni d'uso reali.

3. Selezione e sviluppo delle proposte ritenute più rilevanti

A partire dalla diagnosi del cap. 1 e dalla ricognizione del cap. 2, il Tavolo seleziona sei linee di policy che esprimono il proprio orientamento complessivo sull'attrattività del Paese. La prima linea è esplicitamente trasversale: assume la corresponsabilità intergenerazionale come metodo che attraversa le altre cinque. Le successive cinque linee — riarchitettura degli strumenti pubblici di sostegno all'imprenditorialità; filiera formazione-impresa e competenze; territorio come asset e contrasto allo spopolamento; transizione ecologica ed energetica come leva per il Sistema Paese; qualità della vita, inclusione e Terzo Settore — costituiscono le dimensioni concrete su cui il Tavolo propone interventi operativi.

Ciascuna linea è articolata in tre parti: principi, contenuto operativo (capitolato, strumenti, indicatori), action plan. Le proposte non sono indipendenti: si tengono insieme e si rinforzano reciprocamente. Un'adozione integrata produce un impatto sistemico superiore alla somma delle singole misure.

3.1 Linea 1 — Corresponsabilità intergenerazionale come metodo

Linea trasversale del Tavolo. Riprende e rilancia il quinto filo dell'inquadramento (cap. 1.3) e attraversa le quattro linee operative successive.

Principi

Il Tavolo assume come premessa che la corresponsabilità intergenerazionale non sia una formula evocativa, ma un principio operativo con cui vanno disegnati gli strumenti. La cornice del Patto Generazionale CNEL — i giovani come co-progettisti, non destinatari — richiede che il rapporto fra generazioni cessi di essere descritto come «chi dà» e «chi riceve» e diventi un rapporto fra protagonisti reciprocamente riconosciuti di un futuro condiviso. Operativamente, ciò si traduce in tre principi che orientano il resto delle linee.

Co-investimento. Le risorse pubbliche destinate ai giovani non sono trasferimenti, ma investimenti che richiedono — e attivano — capitale privato corrispondente. Vale per il sostegno all'imprenditorialità (modello di matching pubblico-privato 1:1), per il capitale naturale (crediti di biodiversità, PES, partecipazione di CDP, sistema bancario, mercato assicurativo) e per il Patto sui talenti STEM, dove la riduzione del costo del lavoro per le imprese è la contropartita dell'aumento del netto in busta paga al lavoratore.

Co-progettazione. Le politiche di attrattività si disegnano con i giovani, non per i giovani. Strumenti coerenti includono: Talent Community territoriali e sotto-tavoli partecipativi; patti territoriali per la natura; modelli di leadership intergenerazionale; legame strutturato fra università e imprese e valorizzazione dei talenti. Il Tavolo propone che il Patto Generazionale CNEL riconosca formalmente il diritto delle organizzazioni giovanili a partecipare in modo strutturato alla definizione delle politiche che le riguardano.

Reciprocità intergenerazionale. Le competenze e le risorse fluiscono in entrambe le direzioni. Strumenti coerenti includono: il passaggio generazionale come trasmissione del know-how; il reverse mentoring e il digital mentoring nelle PMI familiari, dove i giovani nativi digitali affiancano i titolari senior nella trasformazione tecnologica mentre i senior trasmettono saggezza manageriale e visione del mercato; il patto fra imprenditori di ieri e quelli di domani.

Contenuto operativo

La Linea 1 si traduce in tre dispositivi operativi che il Tavolo propone di applicare a tutte le politiche di attrattività del Paese.

- Clausola di matching nei finanziamenti pubblici di rilevanza strategica: ogni euro di finanziamento pubblico per il sostegno all'imprenditorialità giovanile, all'innovazione e al ripristino del capitale naturale è subordinato a un

corrispettivo privato (equity, quasi-equity, prestiti convertibili, crediti di biodiversità, investimenti delle PMI nei talenti, etc.). La modulazione del rapporto può variare per dimensione del soggetto beneficiario e per fase del ciclo di vita dell'impresa, ma il principio è uniforme.

- Diritto strutturato di partecipazione delle organizzazioni giovanili e dei corpi intermedi alla progettazione, monitoraggio e valutazione delle politiche di attrattività. Il Patto Generazionale CNEL, secondo il Tavolo, dovrebbe formalizzare un meccanismo permanente di consultazione che coinvolga associazioni giovanili nazionali, talent community territoriali, rappresentanze delle imprese giovanili dei diversi settori, organizzazioni della società civile sui temi ambientali.
- Programmi di mentoring intergenerazionale all'interno dei percorsi di finanziamento e di accompagnamento, con regole esplicite di reciprocità (il senior trasmette know-how al junior; il junior contribuisce alla trasformazione digitale e culturale del senior). Si applica all'imprenditoria, al passaggio generazionale nelle PMI familiari, alla gestione del territorio, alla rigenerazione delle aree interne.
- Codice di corresponsabilità per gli imprenditori senior. Chi accede a strumenti pubblici di rilancio, ristrutturazione o internazionalizzazione si impegna a un piano formalizzato di trasmissione delle competenze, dei contatti di filiera e della governance ai successori (familiari o esterni), con verifica nel tempo. Il principio trasforma la corresponsabilità da valore in obbligo operativo, riequilibrando il rapporto fra accesso alle risorse pubbliche e responsabilità intergenerazionale.
- Tavoli territoriali permanenti di corresponsabilità fra camere di commercio, istituzioni formative, imprese senior, imprese giovanili, parti sociali ed enti locali, secondo un format omogeneo nazionale e con risorse dedicate stabili. Sono il luogo in cui la corresponsabilità diventa pratica di governo locale e non solo principio dichiarato.

Indicatori di monitoraggio

Indicatore	Unità	Target
Quota di finanziamenti pubblici di rilevanza strategica con clausola di matching attivata	%	> 70% a 24 mesi
Capitale privato mobilitato per ogni euro pubblico investito	Rapporto	≥ 1,0x
Organizzazioni giovanili formalmente coinvolte nella governance del Patto	N.	Indicatore di copertura
Programmi di mentoring intergenerazionale attivati nei percorsi di finanziamento	N. coppie mentor/mentee	In crescita
Indicatore di tenuta intergenerazionale dei territori (tasso permanenza giovani, subentro nelle imprese familiari, natalità imprenditoriale giovanile, per provincia)	Composito	Pubblicazione annuale

3.2 Linea 2 — Riarchitettura degli strumenti pubblici di sostegno all'imprenditorialità

Linea sui modelli e gli strumenti di sostegno pubblico all'imprenditorialità giovanile, all'attrazione del lavoro qualificato e al credito per le MPMI.

Principi

Il Tavolo riconosce che, sul piano formale, l'Italia dispone di un'architettura ricca di strumenti pubblici a sostegno dell'imprenditorialità giovanile (cap. 2.1). Il problema non è la quantità delle risorse, ma la modalità con cui esse vengono trasferite agli imprenditori. I sei limiti strutturali — premi a rimborso, lentezza, scarico del rischio sul singolo, burocrazia, incentivo a spendere di più, criteri estranei all'imprenditorialità — costituiscono la diagnosi condivisa del Tavolo. La Linea 2 propone un cambio di architettura dello strumento che non richiede nuove risorse, ma riorganizza quelle esistenti.

Contenuto operativo

Il Tavolo propone che, accanto agli strumenti tradizionali di finanza agevolata, lo Stato e le Regioni adottino in modo strutturale un modello alternativo: invece di assegnare il bando direttamente alle imprese e alle startup, il soggetto pubblico assegna le risorse — tramite gara d'appalto — a operatori professionali specializzati (incubatori, acceleratori, fondi di venture capital, fondazioni di investimento) con track record documentato. A questi soggetti compete il compito di selezionare, accompagnare e co-investire nelle startup.

Una parte delle risorse — definita nel capitolato di gara — paga il servizio di incubazione e selezione, riducendo in apparenza la quota destinata direttamente agli investimenti ma aumentando la qualità media in modo più che proporzionale. Una regola di matching privato obbligatoria (≥ 1x pubblico : 1x privato) garantisce che l'operatore affidatario sia corresponsabile del buon esito e seleziona naturalmente progetti che trovano interesse sul mercato.

Il capitolato di gara deve imporre sette caratteristiche all'investimento dell'affidatario:

- Vicinanza alla startup — colloqui, analisi del business plan, presenza fisica o virtuale costante;
- Formazione — percorso imprenditoriale pensato per colmare le lacune di competenze;
- Consulenza — supporto specialistico (legale, fiscale, commerciale, industriale, go-to-market);

- Business plan personalizzato — linea di finanziamento costruita sul progetto specifico, niente tabellari uguali per tutti;
- Agnosticità — ogni imprenditorialità crea valore, indipendentemente da settore, anagrafe, genere; selezione sul merito del team e del progetto;
- Autonomia — una volta selezionata la startup e stipulate le tutele contrattuali, cash flow erogato con poca burocrazia e libertà d'azione per l'imprenditore;
- Cultura del fallimento — tutela del fallimento fisiologico non doloso (esdebitazione rapida, ri-ammissibilità futura, reputational safe harbour).

La Linea 2 integra inoltre due dispositivi che agiscono sul fronte specifico della retribuzione e dell'attrattività dello stipendio italiano:

Patto per i Talenti STEM. Esonero della componente contributiva INPS a carico dell'impresa per assunzioni a tempo indeterminato di laureati STEM under 30 con voto ≥ 100/110, con i contributi trasferiti direttamente in busta paga al lavoratore. Lo Stato riconosce i contributi figurativi al lavoratore per un periodo massimo di 5 anni. Effetto: a parità di costo per l'impresa, lo stipendio netto del giovane si avvicina al lordo, riducendo il gap retributivo con la Germania (oggi fino all'80%) e con la Francia (circa il 30%).

Pacchetto rientro talenti coordinato a livello nazionale. Il Tavolo propone di rendere disponibile in modo coerente sul territorio nazionale il «pacchetto soft landing» che oggi è frammentato fra regioni (Emilia-Romagna, FVG, Puglia, Veneto, Toscana). Tre componenti essenziali: bonus abitazione (in alternativa, credito d'imposta per il canone di locazione fino al 30% sui primi 24 mesi, sul modello olandese della 30% ruling); welfare familiare (accesso facilitato ad asili nido e scuole, percorsi sanitari, dual career per il partner); bonus trasferimento (≥ 4.000 euro per coprire le spese di insediamento).

Strumenti finanziari dedicati alle MPMI e all'artigianato. Il Tavolo riconosce nei Confidi una leva storica oggi sottoutilizzata. Tre interventi: rafforzamento del ruolo mutualistico dei Confidi e ampliamento delle garanzie pubbliche, con riduzione dei costi di istruttoria; microfinanza e micro-incentivazione per lo «small business» (voucher digitalizzazione, micro-incentivi, internazionalizzazione) con procedure semplificate; integrazione Confidi-strumenti pubblici con consulenza finanziaria dedicata alle MPMI.

Vincolo di coerenza trasversale per le imprese sotto i dieci addetti. Ogni nuovo strumento pubblico di sostegno all'imprenditorialità deve prevedere per costruzione un'opzione dedicata alle imprese di minore dimensione, con procedure semplificate, tempi di erogazione perentori e criteri di valutazione che riconoscano la qualità imprenditoriale e la radicazione territoriale e non solo la scala attesa del fatturato. È un vincolo metodologico, non una nuova misura: si applica a tutti gli strumenti futuri sin dalla loro progettazione.

Credito di filiera artigiana. Trasferire alle filiere artigiane territoriali, sul modello già sperimentato nel comparto agricolo, strumenti di accesso al credito di filiera che consentano alle imprese terminali di accedere al finanziamento tramite la garanzia della filiera stessa, e non solo del singolo bilancio. Apre l'accesso al credito alle micro-imprese oggi escluse dai criteri di valutazione bancaria standard.

Istituzione "Fondo per la trasmissione d'impresa"

In tale contesto si inserisce anche la proposta del Tavolo di istituire un "Fondo per la trasmissione d'impresa", volto a favorire i subentri imprenditoriali attraverso contributi a fondo perduto e finanziamenti agevolati per le seguenti tipologie di intervento:

a) interventi per sostenere la successione delle imprese con investimenti e forme di rafforzamento della struttura finanziaria e patrimoniale delle imprese con specifica attenzione ai seguenti ambiti: settori tecnologicamente avanzati, attività di economia circolare, imprese sociali, imprese che sviluppano forme collaborative formalizzate in reti di imprese, imprese titolari di marchi storici riconosciuti ed affermati sul territorio;

b) programmi di formazione e orientamento per soggetti candidati alla successione d'impresa;

c) progetti e iniziative per il sostegno all'elaborazione progettuale e agli investimenti da parte di soggetti identificabili come successori d'impresa in relazione alle seguenti finalità:

   - spese per progetti di miglioramento della sostenibilità dell'impresa, mediante una riconversione della produzione
   - spese per progetti di modernizzazione dell'attività di impresa, realizzata mediante la digitalizzazione delle procedure produttive e l'attivazione di un sistema di commercio elettronico;
   - spese per progetti di sviluppo di innovazione sociale;
   - spese per progetti realizzati all'interno di reti tra le imprese finalizzate allo sviluppo di progetti di cui ai punti precedenti;
   - spese per progetti di valorizzazione dei marchi storici di cui l'impresa è titolare come previsto dal decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30.

Indicatori di monitoraggio

Indicatore	Unità	Target
Capitale privato mobilitato per ogni euro pubblico investito (leva)	Rapporto	≥ 1,0x
Tempo medio tra selezione della startup ed erogazione del primo tranche	Giorni	≤ 60
Tasso di sopravvivenza delle startup a 36 mesi	%	> tasso nazionale di riferimento
Quota di startup con fondatori rientrati dall'estero o da altre regioni	%	Indicatore di attrattività
Riduzione del gap retributivo netto tra Italia e Germania per laureati STEM under 30	Punti %	In riduzione
Costo medio di acquisizione per nuova impresa sostenuta rispetto al baseline bandi	€/impresa	In riduzione

Action plan

- Individuare, a livello di Dipartimento Politiche Giovanili e MIMIT, una misura-pilota da 50–100 M€ riservata alle aree interne del Mezzogiorno, replicabile dopo 24 mesi di monitoraggio.
- Bandire una gara d'appalto per selezionare operatori professionali (incubatori, acceleratori, VC) con track record documentato, capaci di operare in partnership con il territorio. Capitolato fondato sui sette tratti del paragrafo precedente, remunerazione legata a risultato (equity carry, performance fee).
- Introdurre il Patto per i Talenti STEM (esonero contributivo + Stato riconosce contributi figurativi) con copertura massima quinquennale e disegno coerente con il quadro post-2026 degli Aiuti di Stato.
- Definire, in coordinamento Stato-Regioni, il pacchetto nazionale «soft landing» per il rientro dei talenti, con standardizzazione delle componenti essenziali e flessibilità regionale sui parametri (importi, soglie reddituali, durata).
- Costruire un osservatorio di monitoraggio pubblico — in partnership con CNEL, università, Consiglio Nazionale dei Giovani — per pubblicare annualmente i risultati delle misure adottate.
- Prevedere un meccanismo di de-banding in caso di sottoperformance dell'affidatario e clausole di «continuità delle startup» in caso di sostituzione.

3.3 Linea 3 — Filiera formazione-impresa e competenze

Linea sulla filiera scuola-formazione-impresa, sulla pedagogia industriale, sul passaggio generazionale nelle PMI e sull'inclusione lavorativa qualificata.

Principi

Il Tavolo assume che la riduzione del mismatch tra competenze e impresa sia una delle leve più potenti e più sottovalutate dell'attrattività del Paese. Il sistema educativo italiano produce capitale umano di qualità — riconosciuta anche internazionalmente — ma il raccordo con il sistema produttivo è strutturalmente debole, e quando funziona lo fa per via di iniziative volontarie più che di filiera istituzionale. La diagnosi convergente del Tavolo individua tre piani d'intervento: il rafforzamento della pedagogia industriale e dei percorsi tecnico-professionali; il sostegno strutturato al passaggio generazionale e alla trasmissione del know-how nelle PMI familiari; l'integrazione della formazione imprenditoriale dentro gli strumenti di finanza agevolata.

Contenuto operativo

La Linea 3 si articola in quattro dispositivi che il Tavolo propone come architettura coerente, da sviluppare in coordinamento Stato-Regioni e con il coinvolgimento delle parti sociali.

1. Pedagogia industriale e filiera scuola-impresa. Il Tavolo propone tre interventi strutturali: (a) consolidamento del sistema ITS Academy e dei percorsi duali scuola-lavoro come canale standard del raccordo formazione-impresa, con un obiettivo quantitativo di crescita allineato agli standard delle migliori economie europee; (b) sviluppo del Liceo del Made in Italy istituito con la Legge 206/2023, oggi a regime con 92 percorsi attivi, attraverso accordi quadro nazionali e territoriali con ITS Academy e imprese dei settori strategici (Moda, Design, Alimentare, Meccanica, Nautica, Arredo, Tecnologie avanzate), che prevedano co-progettazione dei programmi didattici, laboratori aziendali congiunti, mentorship di imprenditori e manager, visite d'impresa e project work obbligatori; (c) reti nazionali di musei e archivi d'impresa e percorsi educativi dedicati alla cultura industriale italiana, leva di valorizzazione del patrimonio industriale.

- Stage formativo integrato e apprendistato. Il Tavolo propone l'introduzione di uno stage formativo integrato (o di un apprendistato formativo breve) per tutti gli studenti degli ultimi anni del Liceo del Made in Italy e dei percorsi ITS, con obiettivi di: ridurre il mismatch tra scuola e imprese, creare una pipeline controllata di giovani talenti, favorire la crescita di tecnici specializzati e futuri manager, rafforzare l'attrattività dei settori Made in Italy nel loro complesso.

- Osservatorio pubblico-privato sui fabbisogni di competenze. Composto da rappresentanti dei ministeri competenti (MIM, MIMIT, Lavoro), associazioni di categoria, ITS Academy, università, centri di ricerca, distretti produttivi e organizzazioni giovanili. Obiettivi: monitorare il fabbisogno di competenze nei settori chiave; facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro qualificato attraverso un portale dedicato; orientare la programmazione formativa sui segnali reali del sistema produttivo. La proposta è coerente con l'esigenza del lifelong learning.
- Sostegno strutturato al passaggio generazionale e ingresso di manager esterni nelle MPMI. Il Tavolo articola un pacchetto di misure per affrontare il dato per cui il 30,2% delle imprese italiane è oggi a rischio per successioni non pianificate o conflitti interni: estensione e rifinanziamento della staffetta generazionale (Legge annuale PMI, art. 6) con valutazione degli effetti dopo 24 mesi; sostegno al DDL Dirigenti temporanei e a progetto (A.C. 2474), con crediti d'imposta per l'assunzione di dirigenti qualificati (30% micro/piccole imprese, 20% medie); «Albo Nazionale dei Manager per il Passaggio Generazionale» presso il MIMIT; programmi di reverse mentoring e digital mentoring; pacchetto «Rientro dei Talenti Manageriali» con defiscalizzazione dei costi di alloggio e relocation. Il Tavolo aggiunge misure dedicate al trasferimento d'impresa nel comparto artigiano e nelle MPMI: misure fiscali di vantaggio per il trasferimento d'impresa, riduzione della tassazione sulle plusvalenze derivanti dalla cessione aziendale, incentivi per l'acquisizione di imprese esistenti da parte di giovani imprenditori, strumenti di accompagnamento e tutoraggio nei processi di successione, semplificazione amministrativa nei passaggi societari e generazionali.
- Bottega artigiana come sede di apprendistato qualificato. Riconoscimento formale della bottega artigiana come sede formativa a pieno titolo, con tutoraggio remunerato, crediti formativi riconosciuti e percorsi certificati di trasmissione delle competenze anche fuori dal perimetro familiare. La pedagogia industriale viene così codificata come metodologia formativa riconosciuta a livello nazionale, e non confinata alla casistica familiare o alla buona volontà del singolo titolare.
- Alternanza scuola-impresa estesa alle imprese sotto i dieci dipendenti. Attraverso reti d'impresa, consorzi territoriali e camere di commercio che condividano l'onere organizzativo e amministrativo, l'alternanza si apre al tessuto reale delle MPMI. Voucher formativi dedicati alle micro-imprese per la transizione digitale e tecnologica completano lo strumento.
- Subentro non familiare come politica pubblica strutturale. Il passaggio generazionale nelle imprese senza eredi familiari va trattato come questione di policy, non come affare privato: matching pubblico fra imprese senza successori e giovani con progetti compatibili; valutazione standardizzata delle imprese sotto i 30 milioni di fatturato; affiancamento gestionale dei nuovi titolari

attraverso reti di tutor. Costruisce una via concreta alla continuità d'impresa anche dove il modello familiare si interrompe.

Indicatori di monitoraggio

Indicatore	Unità	Target
Quota di assunzioni programmate di difficile copertura	%	In riduzione dal 46,1% (Unioncamere 2025)
Iscritti ai percorsi ITS Academy	N.	Allineamento con benchmark europei
Iscritti al Liceo del Made in Italy	N.	In crescita rispetto alla baseline 2024–2026
Imprese a rischio per passaggio generazionale non pianificato	%	In riduzione dal 30,2%
Manager esterni inseriti in PMI familiari attraverso le misure dedicate	N.	Indicatore di copertura

Action plan

- Sviluppare entro 12 mesi accordi quadro nazionali Liceo del Made in Italy – ITS Academy – associazioni di categoria, con co-progettazione di programmi, laboratori congiunti e stage obbligatori.
- Istituire l'Osservatorio pubblico-privato sui fabbisogni di competenze come struttura permanente di coordinamento.
- Approvare il DDL Dirigenti temporanei e a progetto (A.C. 2474) e collegare l'accesso ai benefici al miglioramento documentato delle performance aziendali (EBITDA, occupazione qualificata).
- Estendere e rifinanziare la staffetta generazionale dopo valutazione degli effetti.
- Istituire l'Albo Nazionale dei Manager per il Passaggio Generazionale presso il MIMIT.
- Avviare programmi pilota di reverse mentoring e digital mentoring nelle PMI familiari, in partnership con i fondi interprofessionali.

3.4 Linea 4 — Territorio come asset e contrasto allo spopolamento

Linea sulla valorizzazione dei territori, sul contrasto allo spopolamento delle aree interne, sulla «restanza» come prospettiva attiva e sul marketing culturale come misura di sistema.

Principi

Il Tavolo assume il territorio come infrastruttura produttiva delle nuove generazioni, non come scenografia: senza connessione veloce, trasporto pubblico ragionevole, sanità di prossimità e scuola accessibile non si trattengono i giovani nei territori, e

tantomeno si attraggono imprese giovanili. Su questa base, la Linea 4 articola il territorio come asset multidimensionale: rurale, urbano, montano, costiero; produttivo, culturale, naturale, sociale. La diagnosi convergente del Tavolo è che il deficit di attrattività dei territori — particolarmente acuto nelle aree interne del Sud, ma diffuso anche nelle aree marginali del Centro-Nord — non si combatte spostando risorse verso questi territori, ma riprogettando gli strumenti perché siano capaci di trasformare quelle risorse in esiti.

Contenuto operativo

La Linea 4 si articola in quattro dispositivi operativi che il Tavolo propone come architettura integrata.

- Investimento strutturale nei servizi essenziali delle aree interne. Il Tavolo riconosce nei servizi essenziali (sanità, scuola, trasporti, connettività digitale) la condizione imprescindibile per invertire la tendenza allo spopolamento. Coerentemente, propone di trasformare la Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) da programma di investimento ad architettura permanente di policy, con dotazione pluriennale stabile, governance integrata Stato-Regioni-comuni, e indicatori di risultato pubblicati annualmente. La logica è che senza un'infrastruttura di servizi nessuna politica di rientro o di sostegno all'imprenditorialità può funzionare.
- Valorizzazione della multifunzionalità agricola e del legame territorio-produzione. Il Tavolo riconosce nella multifunzionalità agricola (agriturismi, fattorie didattiche, vendita diretta, mercati contadini, in linea con il D.lgs 228/2001) uno strumento strategico per radicare le nuove generazioni nelle aree rurali. Le imprese agricole guidate da giovani under 35 — circa 49.000 sul territorio nazionale, con una produttività pari a 4.800 euro/ettaro contro 2.500 euro della media UE — sono un asset del Paese. Il Tavolo propone il rafforzamento degli strumenti di primo insediamento, prestiti con preammortamento commisurato al comparto produttivo, delle garanzie agevolate, e l'estensione del polo digitale dell'agricoltura (esperienza Coldiretti Next) come modello di accompagnamento alla transizione tecnologica delle imprese agricole giovani.
- Marketing culturale e territoriale come misura di sistema. Il Tavolo riconosce un punto critico ricorrente: la narrazione comune nei territori interni è che mancano gli stimoli; la realtà è che mancano i canali e le competenze di promozione. Il Tavolo propone tre interventi correlati: (a) affidare a operatori professionali, via gara d'appalto, il compito di fare formazione e affiancamento sul marketing delle iniziative culturali al terzo settore, agli enti locali, agli enti culturali, alle università e alle aziende dei territori; (b) introdurre nei finanziamenti pubblici per la cultura (FUS, FSC, bandi regionali, bandi PNRR Cultura) una quota minima obbligatoria di spesa in marketing (15–20%),

rendicontata su indicatori di risultato e non di spesa; (c) assegnare le risorse di promozione territoriale con criteri di valutazione basati su impatti concreti (ricaduta sui pernottamenti, afflusso reale a eventi, copertura mediatica qualificata, aumento delle presenze infrasettimanali) e non su fogli firme o numeri amministrativi.

- Turismo industriale, distretti e reti territoriali. Il Tavolo riconosce nei presidi produttivi storici, nei distretti manifatturieri e nelle filiere locali un asset di attrattività che le politiche pubbliche italiane valorizzano in modo insufficiente. Propone: lo sviluppo di reti nazionali del turismo industriale e culturale legate ai Marchi Storici di Interesse Nazionale, in coordinamento con le politiche turistiche nazionali e regionali; il rafforzamento delle iniziative PNRR Turismo per le reti territoriali come modello replicabile; programmi di place branding territoriale in partnership con le università.
- Restanza artigiana e reti d'impresa nei territori. Il Tavolo fa propria l'idea di «restanza artigiana»: scelta consapevole di restare, innovare e generare sviluppo attraverso l'impresa, come risposta a spopolamento e impoverimento dei territori. Tre interventi operativi: incentivi fiscali per contratti di rete e progetti condivisi di innovazione tra MPMI artigiane; semplificazioni amministrative per le imprese aggregate; revisione della legge quadro sull'artigianato — flessibilità organizzativa, riconoscimento del valore creativo e progettuale, valorizzazione delle competenze digitali. L'artigianato come leva strategica di innovazione, sostenibilità territoriale e coesione sociale.
- Strumenti contro le pratiche sleali estesi alle filiere artigiane. Trasferire alle filiere artigiane territoriali i meccanismi di tutela delle filiere corte già articolati per il comparto agroalimentare, contro le pratiche sleali che comprimono i margini delle imprese terminali a beneficio degli aggregatori. Le filiere micro-imprenditoriali nelle aree interne sono particolarmente esposte e necessitano di tutele equivalenti.
- Welfare territoriale di prossimità come fattore misurato di attrattività. Sanità, scuola, trasporto pubblico, asili nido, residenzialità per giovani vanno riconosciuti come leve di trattenimento e di rientro al pari degli incentivi economici. Un piano nazionale di digitalizzazione effettiva delle aree interne, con verifica indipendente della copertura reale, e sportelli di accompagnamento delle micro-imprese all'uso degli strumenti digitali per mercato e adempimenti, completano l'infrastruttura territoriale minima.

Indicatori di monitoraggio

Indicatore	Unità	Target
Variazione netta della popolazione under 35 nelle aree SNAI	%	In miglioramento
Imprese agricole guidate da giovani under 35	N.	Crescita dalla baseline (49.000)
Partecipazione media agli eventi culturali finanziati prima/dopo l'affiancamento marketing	%	+30%
Pernottamenti turistici in area interna a seguito di eventi	Notti	In crescita
Enti culturali con piano di marketing formalizzato	%	> 60% a 24 mesi
Reti turismo industriale dei Marchi Storici attivate	N.	Indicatore di copertura

Action plan

- Consolidare la SNAI come architettura permanente di policy con dotazione pluriennale e indicatori pubblicati annualmente.
- Rafforzare gli strumenti di primo insediamento agricolo (prestiti con preammortamento, garanzie agevolate) e finanziare l'estensione del polo digitale dell'agricoltura come modello nazionale.
- Bandire la gara per la selezione dell'organizzazione professionista che gestisce formazione e affiancamento sul marketing culturale territoriale, con avvio di un progetto dimostrativo in partnership con GAL e Comuni (in Molise, il GAL Basso Molise ha già espresso interesse con il Festival SPOT, esperienza richiamata nel contributo di EXO Molise).
- Introdurre la quota minima di spesa in marketing (15–20%) dentro i bandi culturali pubblici (FUS, FSC, bandi regionali, PNRR Cultura).
- Costituire la rete nazionale del turismo industriale dei Marchi Storici, in coordinamento con Ministero del Turismo, ENIT e Regioni.

3.5 Linea 5 — Transizione ecologica ed energetica come leva per il Sistema Paese

Linea sulla tutela e il ripristino degli ecosistemi e sulla transizione energetica come leva macroeconomica del Sistema Paese e fattore di attrattività delle nuove generazioni.

Principi

Il Tavolo riconosce che la transizione ecologica ed energetica rappresenta una leva macroeconomica di straordinaria portata per il Sistema Paese. Laddove le energie del Paese — istituzionali, finanziarie, scientifiche e civili — confluiscano in un progetto

organico di rigenerazione ambientale e di transizione energetica, l'Italia può trasformare la crisi ecologica in opportunità di sviluppo sostenibile e di nuova occupazione qualificata (green jobs, economia circolare, turismo naturalistico, conversione agroecologica, blue economy), riducendo al contempo i costi del cambiamento climatico (compromissione dei raccolti, dissesto idrogeologico, incendi, impatti sulla salute). Le filiere produttive che più dipendono dalla salute degli ecosistemi generano una parte cospicua del PIL; la BCE ha stimato che il 72% delle imprese non finanziarie dell'eurozona dipende da almeno un servizio ecosistemico e che il 75% dei prestiti bancari è esposto a rischi legati alla perdita di natura.

Il quadro di degrado è grave: solo l'8% degli habitat italiani in stato di conservazione favorevole, 89% in condizioni cattive o inadeguate; perdite economiche pro capite da eventi estremi quintuplicate in sette anni; spesa pubblica italiana per l'ambiente sotto l'1% del Bilancio. Sulla base di questa convergenza fra dati ambientali ed economici, il Tavolo propone che la Linea 5 entri nel Patto Generazionale CNEL come pilastro autonomo, con un proprio peso macroeconomico e generazionale, e come leva concreta di scelta delle nuove generazioni — che scelgono dove vivere anche in base alla qualità ambientale del luogo.

Contenuto operativo

La Linea 5 si articola in tre dispositivi che il Tavolo propone di adottare come architettura strutturale.

- Finanziamento strutturale del Piano Nazionale di Ripristino della Natura. Il Piano Nazionale di Ripristino (PNR), in fase di redazione in attuazione del Regolamento UE 2024/1991 (Nature Restoration Law), va dotato di un'architettura finanziaria robusta e pluriennale che attinga a fondi pubblici nazionali ed europei e a investimenti privati strutturati. Sul fronte pubblico, il WWF propone che la legge di bilancio preveda una voce specifica per il ripristino degli ecosistemi, sul modello di quanto già avviene per la manutenzione delle infrastrutture e per la difesa del suolo, valorizzando pienamente le risorse di FEASR, FESR, LIFE+ e quote nazionali di Orizzonte Europa.
- Mobilitazione del capitale privato per la transizione ecologica ed energetica. Coerentemente con il principio di matching (Linea 1), il WWF propone tre strumenti per dirigere capitale privato verso la transizione ecologica ed energetica: la creazione di un mercato nazionale dei crediti di biodiversità regolamentato e trasparente; l'introduzione di meccanismi di pagamento per i servizi ecosistemici (PES) che compensino i proprietari e gestori di terre che adottano pratiche rigenerative; il coinvolgimento attivo di Cassa Depositi e Prestiti, del sistema bancario e del mercato assicurativo, direttamente interessato a ridurre i rischi legati agli eventi climatici estremi attraverso la

tutela degli ecosistemi e gli investimenti in fonti energetiche rinnovabili. Le stime indicano che la protezione delle zone naturali costiere potrebbe far risparmiare circa 50 miliardi di euro annui al settore assicurativo europeo grazie alla riduzione dei danni da alluvioni, e che la conservazione degli stock marini potrebbe incrementare i profitti dell'industria ittica europea di oltre 49 miliardi di euro all'anno.

- Coldiretti Giovani Impresa sottolinea il ruolo centrale della biodiversità come fondamento del modello agricolo italiano e come elemento essenziale per garantire la resilienza degli ecosistemi, la fertilità dei suoli e la qualità delle produzioni. Gli agricoltori sono impegnati ogni giorno nel coniugare produzione, innovazione e sostenibilità ambientale. In questo contesto, le agroenergie rappresentano per Coldiretti — in particolare biogas e biometano — uno strumento strategico della transizione ecologica, perché consentono di valorizzare sottoprodotti e reflui zootecnici riducendo emissioni e impatto ambientale. Per sostenere questo percorso è necessario garantire un quadro normativo e finanziario stabile, che non penalizzi gli investimenti delle imprese agricole e assicuri strumenti adeguati come i Prezzi Minimi Garantiti, fondamentali per la sostenibilità economica e la continuità produttiva. È per questo necessario semplificare il corpo normativo a livello europeo per l'utilizzo del digestato in agricoltura, quale bio fertilizzante ricco di azoto, fosforo e potassio in grado di apportare vantaggi all'agricoltura e all'ambiente.
- Governance partecipativa del territorio: i patti territoriali per la natura. La transizione ecologica ed energetica del territorio non può essere imposta dall'alto. Il Tavolo, ricollegandosi al principio di co-progettazione della Linea 1, propone la promozione di patti territoriali per la natura: accordi a scala locale tra enti pubblici, imprese, associazioni, comunità locali e organizzazioni giovanili, per la gestione condivisa del capitale naturale e per l'accelerazione della transizione energetica verso fonti rinnovabili nei territori. È coerente con l'esperienza dei sotto-tavoli territoriali (caso Campobasso di EXO Molise) e con la dimensione locale dei distretti produttivi (Giovani Marchi Storici).
- Riconoscimento economico del servizio ecosistemico reso dalle filiere produttive territoriali. Le filiere che custodiscono attivamente paesaggio e biodiversità — artigianato del legno, pastorizia, viticoltura di territorio, lavorazioni tipiche, manutenzione del bosco — svolgono una funzione di tutela ambientale che oggi non è riconosciuta economicamente. La transizione ecologica del Paese passa anche da queste filiere micro-imprenditoriali; gli strumenti per la transizione devono essere calibrati sulla loro dimensione effettiva (bandi semplificati, voucher per audit ambientali, incentivi all'economia circolare di filiera corta, accompagnamento tecnico gratuito attraverso camere di commercio e associazioni di categoria).

Indicatori di monitoraggio

Indicatore	Unità	Target
Spesa pubblica italiana per l'ambiente in rapporto al Bilancio statale	%	In crescita dall'attuale < 1%
Quota di habitat naturali italiani in stato di conservazione favorevole	%	In crescita dall'attuale 8%
Aree terrestri e marine degradate ripristinate (obiettivo Reg. UE 2024/1991)	%	≥ 20% entro 2030
Capitale privato mobilitato per investimenti in capitale naturale	€	In crescita
Patti territoriali per la natura attivati	N.	Indicatore di copertura

Action plan

- Presentare entro l'1 settembre 2026 la prima bozza del Piano Nazionale Ripristino Natura, che sarà valutata dalla Commissione entro 6 mesi, e il Piano finale entro l'1 settembre 2027.
- Garantire un quadro normativo e finanziario stabile per lo sviluppo delle agroenergie, del biogas agricolo, riconoscendone il ruolo della decarbonizzazione, l'economia circolare e la sicurezza energetica nazionale, e dunque semplificare il corpo normativo a livello europeo per l'utilizzo del digestato in agricoltura. In tale ambito, prevedere la salvaguardia di strumenti quali i Prezzi Minimi Garantiti per gli impianti agricoli esistenti, favorire gli investimenti nella riconversione verso il biometano e promuovere la diffusione di comunità energetiche rurali e modelli energetici integrati nelle aziende agricole.
- Integrare il decreto legislativo di recepimento (d.lgs. 80 dell'8 aprile 2026) con disposizioni che obblighino le amministrazioni a destinare risorse specifiche al Piano nella programmazione annuale e pluriennale.
- Istituire una voce dedicata nella legge di bilancio per il ripristino degli ecosistemi, con dotazione pluriennale.
- Definirei il quadro normativo dei crediti di biodiversità e dei pagamenti per servizi ecosistemici.
- Avviare progetti pilota di patti territoriali per la natura in coordinamento con Regioni, GAL, aree protette, associazioni di protezione ambientale, start-up e organizzazioni giovanili.

3.6 Linea 6 — Qualità della vita, inclusione e Terzo Settore come fattori di attrattività

Linea sulle componenti non economiche dell'attrattività: sport associativo, Terzo Settore, inclusione delle persone con disabilità, qualità della vita e tenuta delle comunità.

Principi

Il Tavolo assume che l'attrattività del Paese non può essere misurata esclusivamente con indicatori economici. Le ragioni per cui un giovane sceglie di restare, partire o tornare passano anche dalla qualità delle comunità, dalla coesione sociale, dall'accessibilità dei servizi, dall'inclusività dei contesti. Su questi versanti, lo sport associativo, il Terzo Settore e l'inclusione delle persone con disabilità rappresentano leve sottovalutate dalle politiche nazionali ma decisive per la tenuta del Paese.

Le ASD (associazioni sportive dilettantistiche) costituiscono una delle reti più capillari d'Italia: un'infrastruttura sociale diffusa che crea connessioni, favorisce l'inclusione e sviluppa competenze trasversali (leadership, lavoro di squadra, gestione dei conflitti). I dati ISTAT mostrano che in Italia vivono circa 3,1 milioni di persone con disabilità (oltre il 5% della popolazione), con un tasso di occupazione del 32–35% — sotto il 25% nel Mezzogiorno — e marcata disomogeneità territoriale nell'accesso ai servizi. La distanza tra il riconoscimento formale dei diritti (Convenzione ONU, Legge 68/1999, D.Lgs. 62/2024) e la loro concreta esigibilità è il nodo centrale di questa linea.

Contenuto operativo

La Linea 6 si articola in cinque dispositivi operativi che il Tavolo propone come architettura integrata.

- Riconoscimento dello sport e del Terzo Settore come leva strategica per l'attrattività del Paese. Il Tavolo chiede che lo sport associativo e il Terzo Settore siano inclusi tra gli strumenti prioritari delle politiche nazionali di attrattività e nei piani strategici per lo sviluppo territoriale e la coesione sociale. Riconoscimento ufficiale delle ASD come presidi sociali, con accesso privilegiato a fondi per lo sviluppo comunitario. Adozione di indicatori specifici per misurare l'impatto sociale dello sport nelle politiche di attrattività.
- Hub sportivi territoriali e reti di area vasta nelle aree interne. Superamento del modello basato su singole realtà isolate verso un sistema di reti territoriali integrate: creazione di hub sportivi di area vasta nelle zone interne e periferiche con gestione consortile; incentivazione fiscale e amministrativa per le ASD che aderiscono a reti territoriali e adottano modelli di co-gestione degli impianti; investimenti infrastrutturali (anche PNRR) condizionati alla presenza di piani di gestione comunitaria sostenibile nel lungo periodo; programmi specifici per le regioni a rischio di spopolamento.

- Coinvolgimento strutturato dei giovani: da destinatari a protagonisti. Programmi permanenti di partecipazione attiva dei giovani nella governance delle ASD e degli enti di promozione sportiva, con linguaggi e strumenti comunicativi contemporanei. Percorsi di formazione sportiva integrati con lo sviluppo di competenze trasversali spendibili nel mercato del lavoro. Valorizzazione dello sport come canale di engagement civico, con incentivi alle ASD che attivano mentorship intergenerazionali (in coerenza con la Linea 1).
- Inclusione reale: il Progetto di Vita come indicatore di attrattività del Paese. Il Tavolo propone di considerare il Progetto di Vita personalizzato e partecipato (D.Lgs. 62/2024) non solo come strumento operativo, ma come indicatore di attrattività del Paese: misurare quanti giovani con disabilità riescono a costruire percorsi di vita autonoma nei propri territori significa valutare concretamente la qualità dei servizi, la capacità inclusiva delle comunità e la tenuta del sistema sociale. Per renderlo esigibile sono necessari: piena attuazione del decreto su tutto il territorio nazionale, uniformità applicativa, misurabilità dei risultati, rafforzamento dei LEPS come leva di riduzione dei divari Mezzogiorno-Nord.
- Inclusione lavorativa qualificata, sport paralimpico e Valutazione di Impatto Generazionale con dimensione disabilità. Tre dispositivi correlati: superamento dell'adempimento formale della Legge 68/1999 verso una reale inclusione lavorativa fondata su qualità, stabilità e valorizzazione delle competenze ; incentivi alle ASD che attivano sport paralimpico, accessibilità degli impianti pubblici con standard obbligatori, borse di partecipazione per contesti svantaggiati, volontariato sportivo per NEET ; integrazione strutturale della disabilità nella Valutazione di Impatto Generazionale (FISH ETS, in collegamento con la Linea 1).

Indicatori di monitoraggio

Indicatore	Unità	Target
Tasso di occupazione delle persone con disabilità	%	In crescita dal 32–35% nazionale
Riduzione del divario Mezzogiorno-Nord sull'occupazione persone con disabilità	Punti %	In riduzione
Giovani con disabilità con Progetto di Vita attivato e seguito nei propri territori	N. / %	Indicatore di esigibilità
Hub sportivi di area vasta attivati nelle aree interne	N.	Indicatore di copertura
ASD con sezioni di sport paralimpico e percorsi integrati atleti/paratleti	%	In crescita
Giovani coinvolti in programmi di partecipazione strutturata nella governance ASD	N.	In crescita

Action plan

- Includere lo sport associativo e il Terzo Settore tra gli strumenti delle politiche nazionali di attrattività, con indicatori dedicati di impatto sociale.
- Avviare il riconoscimento ufficiale delle ASD come presidi sociali con accesso privilegiato a fondi territoriali; bandire progetti-pilota di hub sportivi di area vasta nelle aree SNAI.
- Garantire la piena attuazione e l'esigibilità uniforme del D.Lgs. 62/2024 (Progetto di Vita personalizzato e partecipato) su tutto il territorio nazionale, con rafforzamento dei LEPS.
- Adottare il Progetto di Vita come indicatore di attrattività del Patto Generazionale e integrare la disabilità nella Valutazione di Impatto Generazionale.
- Riformare il quadro dell'inclusione lavorativa delle persone con disabilità (oltre la Legge 68/1999) verso un modello fondato su qualità, stabilità e valorizzazione delle competenze.
- Definire standard minimi obbligatori di accessibilità per gli impianti sportivi finanziati con fondi pubblici e incentivare ASD che attivano sport paralimpico, borse di partecipazione, volontariato per NEET.

3.7 Le sei linee come sistema integrato

Le sei linee di policy non sono indipendenti. Le scelte architetturali della Linea 2 (matching pubblico-privato) si applicano anche alla Linea 5 (capitale privato per la transizione ecologica ed energetica); i principi di co-progettazione della Linea 1 ritornano nella governance partecipativa della Linea 5, nei programmi di mentoring della Linea 3 e nel coinvolgimento strutturato dei giovani della Linea 6; la narrazione territoriale della Linea 4 si appoggia sulla qualità ambientale della Linea 5, sui presidi produttivi della Linea 3, sulla restanza artigiana della Linea 4 stessa e sugli hub sportivi della Linea 6; la filiera formazione-impresa della Linea 3 alimenta l'imprenditorialità della Linea 2, il radicamento territoriale della Linea 4 e l'inclusione lavorativa qualificata della Linea 6. Otto associazioni — con storie, settori e prospettive diverse — lavorando insieme hanno individuato un'architettura comune. La sfida è ora che le istituzioni nazionali sappiano fare propria questa stessa logica integrata.

4. Conclusioni e impegni del Tavolo

Il Tavolo porta al Patto Generazionale CNEL sei linee di policy che, prese insieme, costituiscono un'architettura unitaria a servizio delle nuove generazioni e del Paese. La diagnosi è condivisa: la fuga dei cervelli non è un destino ineluttabile, ed è il risultato di un'architettura di strumenti pubblici che — pur ricca sul piano formale — non incontra le condizioni d'uso reali. La proposta è altrettanto condivisa: riarchitettare ciò che esiste, integrare ciò che è frammentato, finanziare strutturalmente ciò che è residuale, riconoscere ai giovani il ruolo di co-progettisti e non di destinatari, includere a pieno titolo tutti i giovani — anche quelli con disabilità — nelle politiche di sviluppo.

Le associazioni firmatarie del presente documento — elencate nella sezione Firme — si impegnano, nei propri ambiti di rappresentanza e di azione, a:

- Collaborare con il CNEL e con il Gruppo di lavoro «Attrattività del Paese» per affinare tecnicamente le proposte sviluppate in questo documento e per accompagnarne la traduzione in atti normativi e regolamentari.
- Mettere a disposizione le proprie reti — Talent Community territoriali, network delle imprese a Marchio Storico, comunità del WWF, struttura di Coldiretti Giovani Impresa, articolazione regionale di Confapi Giovani — per percorsi di consultazione continua dei giovani e dei corpi intermedi su questi temi.
- Partecipare al disegno degli indicatori di monitoraggio del Patto Generazionale per la dimensione «attrattività», proponendo metriche che misurino esiti e non procedure.
- Sperimentare, in partnership con i livelli istituzionali competenti, versioni-pilota delle linee di policy proposte, particolarmente la Linea 2 (riarchitettura della finanza agevolata) e la Linea 4 (marketing territoriale e restanza) nelle aree interne, la Linea 5 (transizione ecologica ed energetica) in coordinamento con il Piano Nazionale di Ripristino, e la Linea 6 (qualità della vita, inclusione e Terzo Settore) in coordinamento con la piena attuazione del D.Lgs. 62/2024.
- Portare al Tavolo, e ai livelli istituzionali successivi, la voce di chi è rientrato in Italia dopo l'estero e di chi vorrebbe rientrare ma non trova oggi condizioni abilitanti — perché è su questa voce, più che sui numeri aggregati, che si misura davvero l'attrattività del Paese.

Il presente documento è il primo prodotto unitario del Tavolo. Resta aperta, oltre la sua presentazione, la disponibilità delle cinque associazioni a contribuire alle fasi successive del Patto Generazionale CNEL, in dialogo con gli altri quattro tavoli e con le istituzioni di riferimento. La nostra convinzione è che il Paese abbia le risorse — umane, tecniche, finanziarie — per invertire la traiettoria della fuga dei cervelli e per costruire un'attrattività duratura. La condizione perché ciò accada è che queste risorse smettano di essere gestite per silos e comincino ad essere disegnate per esiti. Su questa scommessa, il Tavolo «Attrattività del Paese» è disponibile a continuare il lavoro.

Nota integrativa metodologica sui contributi delle associazioni

Il presente documento è un'elaborazione condivisa del Tavolo «Attrattività del Paese» e non una raccolta delle posizioni delle singole organizzazioni firmatarie. Le proposte sviluppate nel cap. 3 sono assunte come posizione unitaria del Tavolo. Per trasparenza e tracciabilità, la tabella che segue restituisce in modo sintetico i principali contributi originali delle associazioni alle diverse linee di policy.

Associazione	Principali contributi al documento (sintesi)
ASI Nazionale	Linea 6 (lead): sport e Terzo Settore come leva di attrattività non economica; hub sportivi di area vasta nelle aree interne; coinvolgimento strutturato dei giovani da destinatari a protagonisti; sport paralimpico, accessibilità degli impianti, volontariato sportivo per NEET; sostenibilità ambientale via sport.
Coldiretti Giovani Impresa	Linea 2: accesso al credito e primo insediamento per giovani agricoltori. Linea 3: lifelong learning agricolo, legame università-imprese. Linea 4 (co-lead): valorizzazione delle aree rurali, multifunzionalità agricola, welfare territoriale, polo digitale Coldiretti Next. Cap. 1: ricambio generazionale agricolo come leva di competitività; dati su imprese under 35 (49.000) e produttività agricola giovanile.
Confapi Giovani	Linea 2: Patto per i Talenti STEM (esonero contributivo per laureati STEM under 30), pacchetto nazionale soft landing per il rientro, 30% ruling. Linea 3: Liceo del Made in Italy, Osservatorio sui fabbisogni di competenze, staffetta generazionale, DDL Dirigenti temporanei, Albo Manager Passaggio Generazionale. Cap. 1: inquadramento quantitativo della fuga dei cervelli (Rapporto CNEL, Almalaurea, Unioncamere, Draghi).
Giovani Confartigianato Imprese	Linea 2: Confidi, microfinanza, garanzie pubbliche per le MPMI. Linea 3: misure fiscali per il trasferimento d'impresa, riduzione tassazione plusvalenze, incentivi all'acquisizione di imprese esistenti. Linea 4 (co-lead): concetto-chiave di «restanza artigiana», reti d'impresa, revisione della legge quadro sull'artigianato. Cap. 1: paradosso domanda-offerta nelle MPMI.
EXO Molise APS	Linea 2 (lead concettuale): modello di gara d'appalto a operatori professionali con matching pubblico-privato, capitolato a sette tratti (vicinanza, formazione, consulenza, business plan personalizzato, agnosticità, autonomia, cultura del fallimento). Linea 4: marketing culturale e territoriale come misura di sistema, quota minima 15–20% in marketing, valutazione a risultato. Cap. 1: sei limiti strutturali ricorrenti dei bandi di finanza agevolata; principio metodologico generale di riarchitettura degli strumenti esistenti.
FedAPI – Federazione Artigiani e Piccoli Imprenditori	Linea 1 (innesto sul metodo): Codice di corresponsabilità per imprenditori senior, tavoli territoriali permanenti, Indicatore di tenuta intergenerazionale dei territori. Linea 2: vincolo di coerenza trasversale per imprese <10 addetti, credito di filiera artigiana. Linea 3: bottega artigiana come sede di apprendistato qualificato, alternanza estesa alle micro-imprese, subentro non familiare. Linea 4: pratiche sleali nelle filiere artigiane, welfare territoriale di prossimità, digitalizzazione effettiva delle aree interne. Linea 5: riconoscimento economico del servizio ecosistemico delle filiere produttive territoriali. Cap. 1: dati su erosione imprese giovanili (153.000 perse 2014-2024, 47.000 artigiane), SVIMEZ sulla doppia emigrazione del Mezzogiorno, dati sul

	passaggio generazionale familiare (92%, 30%, 13%); framing «diritto di restare, tornare, intraprendere».
FISH ETS	Linea 6 (co-lead): Progetto di Vita personalizzato e partecipato (D.Lgs. 62/2024) come indicatore di attrattività del Paese, esigibilità uniforme su tutto il territorio nazionale, rafforzamento dei LEPS. Linea 3: inclusione lavorativa qualificata oltre l'adempimento formale della Legge 68/1999. Linea 1: integrazione strutturale della disabilità nella Valutazione di Impatto Generazionale. Cap. 1: inclusione come indicatore trasversale del grado di civiltà del Paese; dati ISTAT sulla disabilità.
Giovani Marchi Storici d'Italia	Linea 3 (lead): pedagogia industriale, ITS Academy, percorsi duali, apprendistato, passaggio generazionale, ingresso di manager esterni, Albo Nazionale Manager Passaggio Generazionale, reti di musei e archivi d'impresa. Linea 4: turismo industriale e culturale legato ai Marchi Storici. Cap. 1: patrimonio industriale italiano e capitale umano per la continuità manifatturiera; dato del 30,2% imprese a rischio per successioni non pianificate.
WWF Italia	Linea 5 (lead): transizione ecologica ed energetica come leva per il Sistema Paese; finanziamento strutturale del Piano Nazionale di Ripristino della Natura; mercato dei crediti di biodiversità, pagamenti per servizi ecosistemici (PES); patti territoriali per la natura. Cap. 1: dimensione intergenerazionale del debito ecologico verso le generazioni future; dati ISPRA e BCE su capitale naturale e sistema produttivo.

L'ordine in tabella segue l'alfabeto delle sigle e non riflette una graduatoria di rilevanza dei contributi. La voce «lead» o «co-lead» indica le linee la cui formulazione è alimentata in misura prevalente dal contributo specifico; tutti gli altri contributi alimentano la cornice analitica complessiva del documento e i fil rouge identificati nel cap. 1.

Bibliografia

Rapporto CNEL «L'attrattività dell'Italia per i giovani dei Paesi avanzati» (2026).

Rapporto Draghi sulla competitività europea;

ISTAT (dati su persone con disabilità, occupazione, popolazione); Almalaurea; Unioncamere;

Banca d'Italia; ISPRA (Stato dell'Ambiente in Italia 2025,

Annuario dei Dati Ambientali 2023);

Agenzia Europea dell'Ambiente (Europe's Environment 2025); Commissione Europea (Strategia UE Biodiversità 2030,

Regolamento UE 2024/1991 — Nature Restoration Law);

Banca Centrale Europea;

Banca Europea per gli Investimenti;

Etifor / Università di Padova;

World Economic Forum;

Centro Studi Divulga;

Polo innovazione agricoltura digitale di Coldiretti Next.

Strumenti, programmi e norme richiamati:

Invitalia (Resto al Sud, Nuove Imprese a Tasso Zero, ON, Smart&Start); CDP Venture Capital; SNAI; PNRR (Missioni 1, 2, 4, 5);

Liceo del Made in Italy (Legge 206/2023);

Codice del Terzo Settore (D.Lgs. 117/2017);

Riforma dello sport (D.Lgs. 36/2021);

Legge 68/1999; D.Lgs. 62/2024 (Progetto di Vita);

Legge annuale PMI 2025–2026;

DDL Dirigenti temporanei (A.C. 2474);

leggi regionali sul rientro dei talenti (Emilia-Romagna, FVG, Puglia, Veneto, Toscana);

Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità;

Regolamento UE 2024/1991 Nature Restoration Law.

Appendice

Organizzazioni che hanno contribuito alla stesura del documento del tavolo di lavoro

La presente appendice riporta le organizzazioni e gli esperti che hanno partecipato ai tavoli di lavoro del progetto "Patto Generazionale" e che hanno contribuito all'elaborazione dei contenuti raccolti nel presente documento.

Tavolo 1 – Condizioni di ingresso e valorizzazione nel mondo del lavoro

1. CGIL
2. COMITATO GIOVANI PERITI AGRARI
3. CONFSAL GIOVANI
4. GENERAZIONI LEGACOOP
5. MODAVI GIOVANI
6. SOS INNOVAZIONE
7. UGL GIOVANI
8. UIL
9. UNILAB SVOLTASTUDENTI
10. UNIONE CONSULTE GIOVANI ITALIA
11. USB

Esperti del tavolo di lavoro: Manola Cavallini, Livia Ricciardi, Francesco Giubileo, Francesco Seghezzi

---

Tavolo 2 – Partecipazione ai processi democratici e cittadinanza attiva

1. 20E30 APS
2. ASSOCIAZIONE SELIA
3. ASVIS
4. CISL
5. FONDAZIONE VALENTIA ETS
6. FORUM DEI GIOVANI DI NAPOLI
7. GIOVANI DI CONFAGRICOLTURA-ANGA
8. LIBER TRENTO
9. MOBY DICK ETS
10. TAGLIO GENERAZIONALE APS

Esperti del tavolo di lavoro: Marcella Mallen, Paolo Pirani, Luciano Monti

---

Tavolo 3 – Pensioni presenti e future

1. AGIA GIOVANI IMPRENDITORI AGRICOLI - CIA
2. APPLY APS
3. CISAL
4. CIU-UNIONQUADRI GIOVANI
5. CONFEURO
6. CONSULTA GIOVANI CONFPROFESSIONI
7. FEDERAZIONE GIOVANI SOCIALISTI
8. GIOVANI DELLE ACLI APS

Esperti del tavolo di lavoro: Giuliana Coccia, Giovanni Di Cesare, Flavia Terribile, Priscilla Binda

---

Tavolo 4 – Debito pubblico

1. CNA - GIOVANI IMPRENDITORI
2. CONFCOMMERCIO - GIOVANI IMPRENDITORI
3. CONFCOOPERATIVE - GIOVANI IMPRENDITORI
4. CONFESERCENTI - GIOVANI IMPRENDITORI
5. CONFINDUSTRIA - GIOVANI IMPRENDITORI

Esperti del tavolo di lavoro: Alessandro Rosina, Paolo Balduzzi, Enrico Giovannini

---

Tavolo 5 – Attrattività del Paese

1. AICS
2. ASI NAZIONALE
3. EXO MOLISE APS
4. COLDIRETTI GIOVANI IMPRESA
5. CONFAPI - GIOVANI IMPRENDITORI
6. FEDAPI
7. FISH ETS
8. CONFARTIGIANATO - GIOVANI IMPRENDITORI
9. GRUPPO GIOVANI - ASSOCIAZIONE MARCHI STORICI D'ITALIA
10. WWF YOUNG ITALIA

Esperti del tavolo di lavoro: Ivana Pais, Luca Paolazzi