

Indice di Giustizia Intergenerazionale

Executive summary
Novembre 2025



Accesso ai Servizi



Equità Economica



Uguaglianza
Politica



Uguaglianza
Relazionale



Autori:

- **Vincenzo Galasso**
(Bocconi University);
- **Anna Elisabetta Galeotti**
(Università del Piemonte Orientale);
- **Asya Bellia**
(Bocconi University);
- **Enrico Biale**
(Università del Piemonte Orientale);
- **Carlo Burelli**
(Università del Piemonte Orientale);
- **Davide Pala**
(Università del Piemonte Orientale);
- **Cristobal Ruiz-Tagle Coloma**
(Universidad Finis Terrae, Santiago, Chile);
- **Laura Santi Amantini**
(Università del Piemonte Orientale);
- **Gloria Zuccarelli**
(Università del Piemonte Orientale).

- **Contesto e Finalità**
- **Quadro concettuale e metodologico**
- **Principali risultati**
- **Differenze tra Paesi**
- **Implicazioni per le politiche pubbliche**
- **Lezioni e orientamenti di policy**
- **Orientamenti per l'azione politica**
- **Conclusioni**





1. Contesto e finalità

L'Europa sta attraversando una trasformazione demografica senza precedenti per rapidità e portata. L'aspettativa di vita continua ad aumentare costantemente, mentre i tassi di fertilità restano bassi nella quasi totalità degli Stati membri. Questo mutamento ha modificato in modo profondo l'equilibrio tra le generazioni più giovani e quelle più anziane: una popolazione in età lavorativa sempre più ridotta deve sostenere un numero crescente di pensionati, mentre i sistemi fiscali e sociali costruiti nel secondo dopoguerra si trovano oggi sotto crescente pressione. Queste dinamiche non rappresentano soltanto una sfida economica o istituzionale, ma sollevano anche una questione fondamentale di equità.

66 *Le generazioni più giovani e quelle più anziane godono oggi di pari opportunità, risorse e voce nel contribuire a plasmare la società, oppure gli svantaggi sistematici gravano in misura sproporzionata su un solo gruppo?*

L'*Indice di Giustizia Intergenerazionale (IJI)* affronta questa domanda attraverso una valutazione sistematica e trasparente dell'equità tra fasce d'età in Europa. Coprendo diciannove Stati membri dell'Unione Europea, esso confronta gli

adulti più giovani (25–34 anni) con gli adulti più anziani (55–64 anni per gli indicatori del mercato del lavoro e 65 anni e oltre per le misure più ampie di benessere, inclusione e partecipazione). L'Indice offre un quadro multidimensionale della condizione dei due gruppi nel presente, fornendo ai decisori pubblici una diagnosi in tempo reale delle aree in cui i divari intergenerazionali risultano più ampi e dove è più urgente intervenire in modo mirato.

A differenza degli studi che seguono le coorti nel corso dei decenni e si basano su proiezioni incerte, l'IJI adotta una prospettiva "istantanea". Valuta la giustizia intergenerazionale così come viene sperimentata oggi, rendendola immediatamente rilevante per i governi e le istituzioni impegnati a gestire le conseguenze dell'invecchiamento demografico e, al tempo stesso, a garantire coesione sociale.

2. Quadro concettuale e metodologico

Il fondamento teorico dell'IJI si basa sul principio della *sufficienza specifica* per età. La giustizia tra gruppi d'età non consiste in un trattamento identico per tutti, ma nel garantire che ciascuna generazione disponga delle risorse, delle opportunità e del riconoscimento necessari per vivere con dignità nella propria fase della vita. Bambini e giovani adulti hanno bisogno di opportunità per costruire la propria

autonomia e accumulare capitale umano; gli adulti più anziani necessitano invece di cure, protezione sanitaria e rispetto sociale. L'equità implica dunque la capacità di soddisfare bisogni adeguati all'età e di prevenire le privazioni nelle prime fasi della vita, che possono lasciare segni permanenti.

L'Indice adotta un approccio comparativo tra gruppi d'età, anziché un'analisi per coorti generazionali. Questa scelta è al tempo stesso pragmatica e normativa. Essa evita le ipotesi speculative necessarie per ricostruire i trasferimenti lungo l'intero arco della vita e consente di cogliere le condizioni che plasmano le attuali percezioni di equità. I gruppi d'età, a differenza delle coorti, coesistono nello stesso contesto istituzionale ed economico: le loro differenze in termini di reddito, accesso ai servizi o voce politica rivelano come oggi si distribuiscano i benefici e gli oneri dello Stato sociale.

La valutazione si articola in quattro dimensioni. L'equità economica misura la sicurezza materiale attraverso il rischio di povertà, la disoccupazione, la stabilità contrattuale, i salari, l'adeguatezza dell'abitazione e la resilienza finanziaria. L'accesso ai servizi essenziali e ai beni pubblici valuta l'equità nell'assistenza sanitaria, nei trasferimenti sociali diversi dalle pensioni, nella qualità ambientale, nella sicurezza personale e nella connettività digitale. La uguaglianza relazionale esamina la qualità delle relazioni sociali, l'estensione delle discriminazioni basate sull'età e il benessere psicologico. Infine, la uguaglianza politica considera la partecipazione, la rappresentanza e la capacità delle istituzioni di rispondere alle esigenze delle diverse generazioni.

66 *Ciascuna dimensione corrisponde a un aspetto specifico della giustizia sociale:*

la distribuzione delle risorse, l'accesso ai servizi, il riconoscimento sociale e la posizione politica.

Tutti gli indicatori provengono da basi dati europee armonizzate. Le Statistiche europee sul reddito e le condizioni di vita (EU-SILC) forniscono dati trasversali su reddito, povertà, lavoro e abitazione.

L'European Social Survey (ESS) offre informazioni su atteggiamenti, relazioni sociali, discriminazione e partecipazione politica. Il Manifesto Project codifica i programmi elettorali per misurare la rilevanza delle questioni generazionali nella competizione politica, mentre il database WARP traccia la composizione per età dei parlamenti nazionali. Insieme, queste fonti consentono confronti coerenti tra Paesi e tra le quattro dimensioni dell'Indice.

Gli indicatori sono normalizzati rispetto alla media dei 19 Paesi considerati, al fine di misurare i divari interni a ciascun Paese e non i livelli assoluti di sviluppo. Essi sono codificati secondo una regola uniforme – *più è meglio* – in modo che

66 *i valori positivi indichino costantemente un vantaggio per gli adulti più anziani e i valori negativi un vantaggio per i più giovani.*

Per aggregare gli indicatori, l'Indice utilizza tre strategie di ponderazione complementari. La ponderazione uniforme offre un punto di riferimento trasparente; la ponderazione empirica attribuisce maggiore importanza alle variabili più strettamente associate alla soddisfazione di vita; la ponderazione normativa riflette principi esplicativi di giustizia, dando priorità alla sufficienza, alla prevenzione degli svantaggi permanenti e alla piena cittadinanza. La combinazione di questi metodi garantisce risultati al tempo stesso solidi sul piano empirico e interpretabili sul piano normativo.

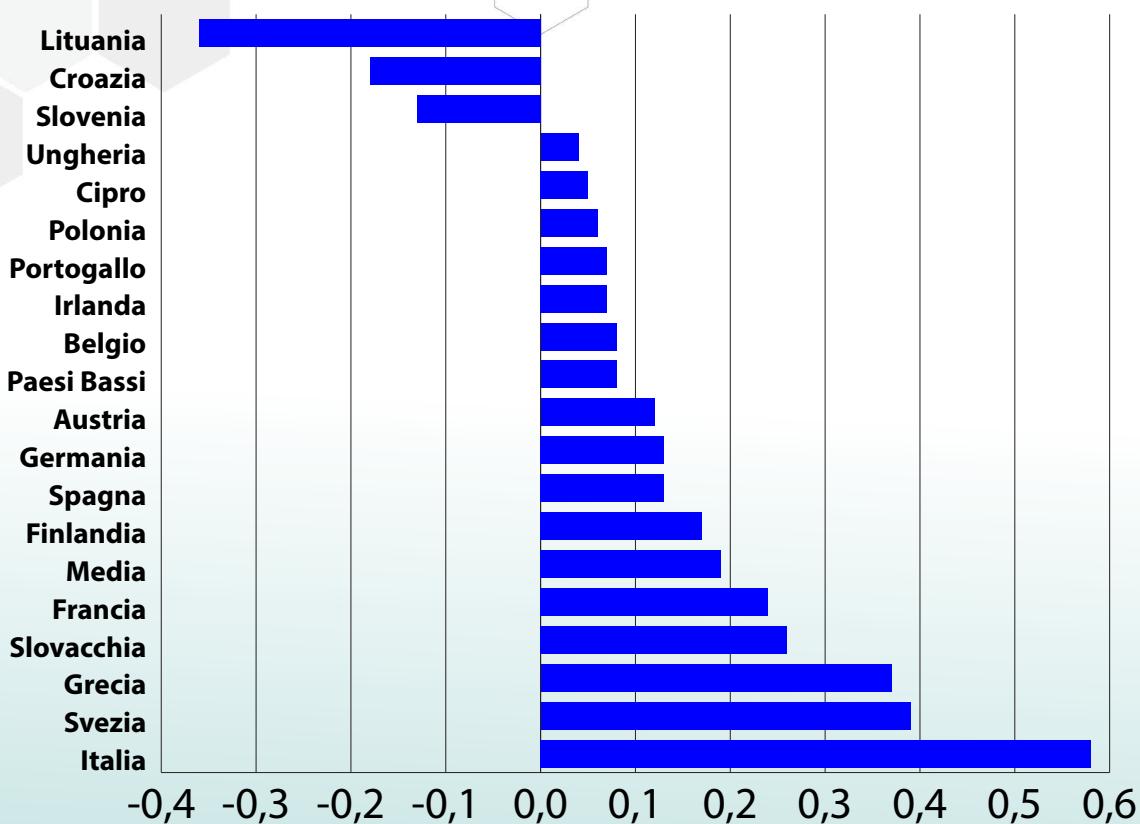
EQUITÀ ECONOMICA

**ACCESSO AI SERVIZI
ESSENZIALI**

**UGUAGLIANZA
RELAZIONALE**

**UGUAGLIANZA
POLITICA**

Figura 1: Equità Economica



Indice composto da: 1) povertà, 2) disoccupazione, 3) contratti a tempo indeterminato, 4) differenza salariale, 5) sovraffollamento abitativo, 6) difficoltà finanziarie

3. Principali risultati

L'analisi mostra che la giustizia intergenerazionale in Europa è fortemente diseguale e multidimensionale. Nessun Paese risulta uniformemente favorevole né ai giovani né agli anziani. L'equilibrio che può apparire a livello aggregato spesso nasconde profonde disuguaglianze che si compensano tra loro in ambiti diversi.

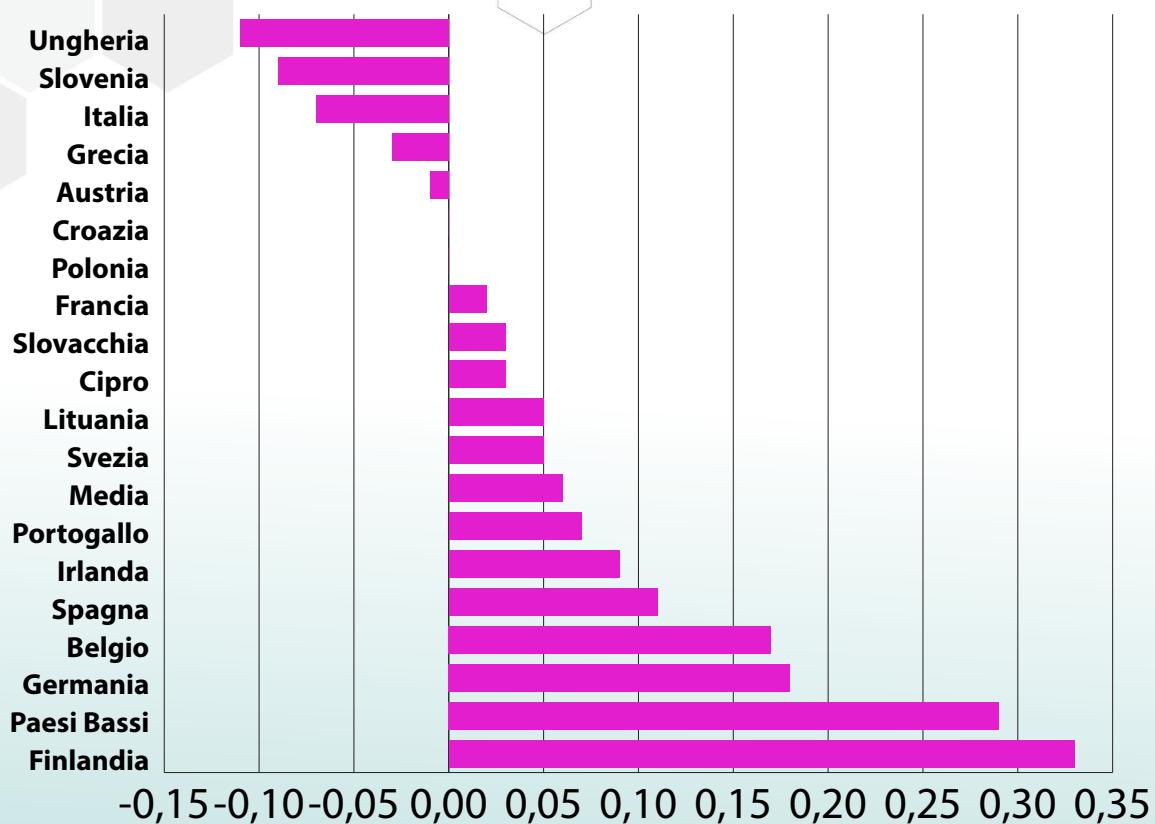
Equità economica

66 *Nel campo economico, gli adulti più anziani godono di vantaggi chiari e persistenti,*

come mostra la *Figura 1*. Essi hanno maggiori probabilità di disporre di contratti di lavoro a tempo indeterminato, di percepire salari più elevati anche a parità

di istruzione e occupazione, di vivere in abitazioni adeguate e di possedere riserve finanziarie che li proteggono dagli shock economici. I giovani adulti, al contrario, affrontano tassi di disoccupazione costantemente più alti, maggiore insicurezza occupazionale e condizioni abitative più precarie. Il sovraffollamento delle abitazioni è particolarmente diffuso tra i giovani, soprattutto nell'Europa meridionale, dove l'elevato costo degli alloggi e il limitato accesso al credito ritardano l'autonomia residenziale e la formazione di nuove famiglie. In Paesi come l'Italia e la Grecia, la struttura duale del mercato del lavoro perpetua questa insicurezza: gli insiders – spesso lavoratori più anziani – beneficiano di contratti stabili, mentre gli outsiders – prevalentemente giovani – si alternano in impieghi temporanei con scarse tutele.

Figura 2: Accesso ai Servizi Essenziali



Indice composto da: 1) bisogni sanitari insoddisfatti, 2) trasferimenti sociali, 3) esposizione a inquinamento, 4) esposizione a criminalità, 5) connessione Internet

Il differenziale salariale legato all'età rimane marcato in Irlanda, nei Paesi Bassi e in altri Stati del Nord Europa, riflettendo sia i sistemi di progressione retributiva basati sull'anzianità sia le disuguaglianze nelle opportunità di avanzamento professionale. Anche quando i giovani lavoratori presentano pari qualifiche, ricevono retribuzioni sistematicamente inferiori. Questi svantaggi si traducono in una minore resilienza finanziaria: nella maggior parte dei Paesi europei, le famiglie giovani sono meno in grado di far fronte a spese impreviste, rimanendo intrappolate in un ciclo di vulnerabilità che tende ad aggravarsi nel tempo.

Solo poche eccezioni invertono questa tendenza. In Slovacchia, Lituania e Croazia gli adulti più anziani presentano un rischio di povertà più elevato, a indicare che i sistemi pensionistici di questi Paesi non garantiscono pienamente la sicurezza economica nella vecchiaia. Tuttavia, il

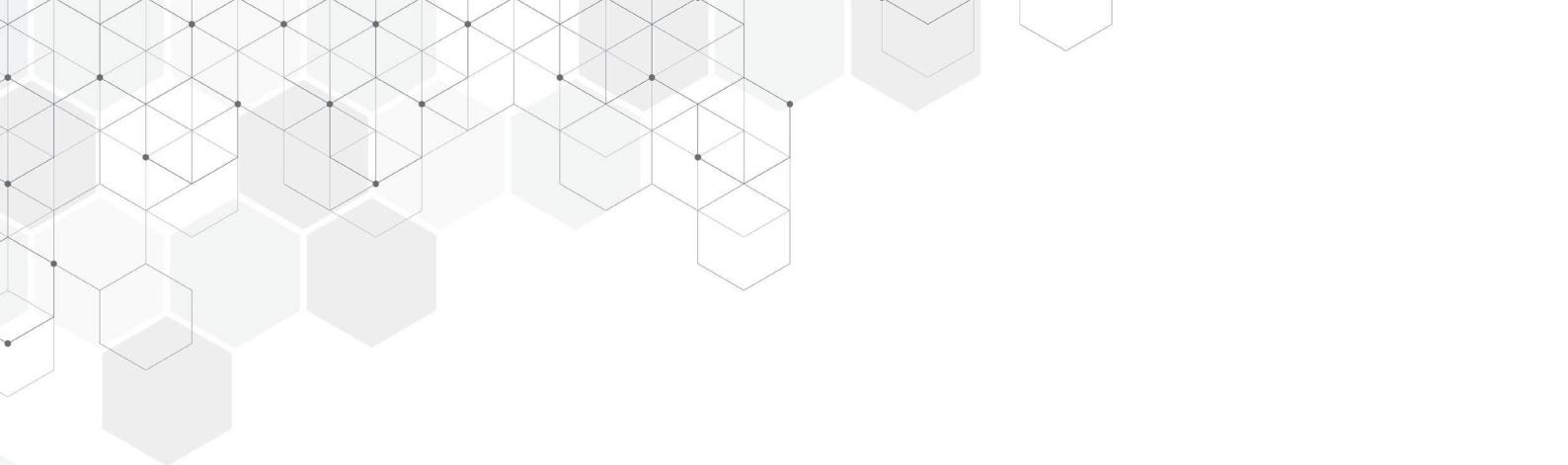
quadro complessivo riportato nella Figura 1 è inequivocabile: in sedici dei diciannove Paesi analizzati, la dimensione economica pende a favore della popolazione anziana. Lo squilibrio risulta più marcato in Italia, Svezia e Grecia.

66 *Questo dato mette in luce ostacoli strutturali che impediscono ai giovani europei di raggiungere l'indipendenza economica e che, di conseguenza, minano le basi della solidarietà tra le generazioni.*

Accesso ai servizi essenziali e ai beni pubblici

66 *L'accesso ai servizi di base mostra una configurazione più sfumata,*

come evidenziato nella *Figura 2*. Gli adulti più anziani tendono a dichiarare con



maggiore frequenza bisogni sanitari non soddisfatti, in particolare in Italia, Grecia e Belgio, dove i lunghi tempi di attesa e i costi a carico dell'utente limitano l'accesso anche all'interno di sistemi sanitari universalistici. In altri Paesi, come Cipro e Slovacchia, sono invece i giovani adulti a incontrare maggiori difficoltà nell'ottenere cure mediche, spesso a causa della precarietà lavorativa o di condizioni di residenza instabili.

Gli indicatori relativi all'ambiente e alla sicurezza mostrano vantaggi sistematici per gli anziani. Questi ultimi vivono più frequentemente in contesti più puliti, sicuri e tranquilli, mentre i giovani, concentrati nelle aree urbane, sono maggiormente esposti a inquinamento, criminalità e atti di vandalismo. Tali differenze riflettono forme di segregazione residenziale e diseguaglianze nella capacità di sostenere i costi dei quartieri più sicuri e salubri. Al contrario, l'accesso a Internet è ormai quasi universale in tutte le fasce d'età: l'aspetto economico non rappresenta più una linea

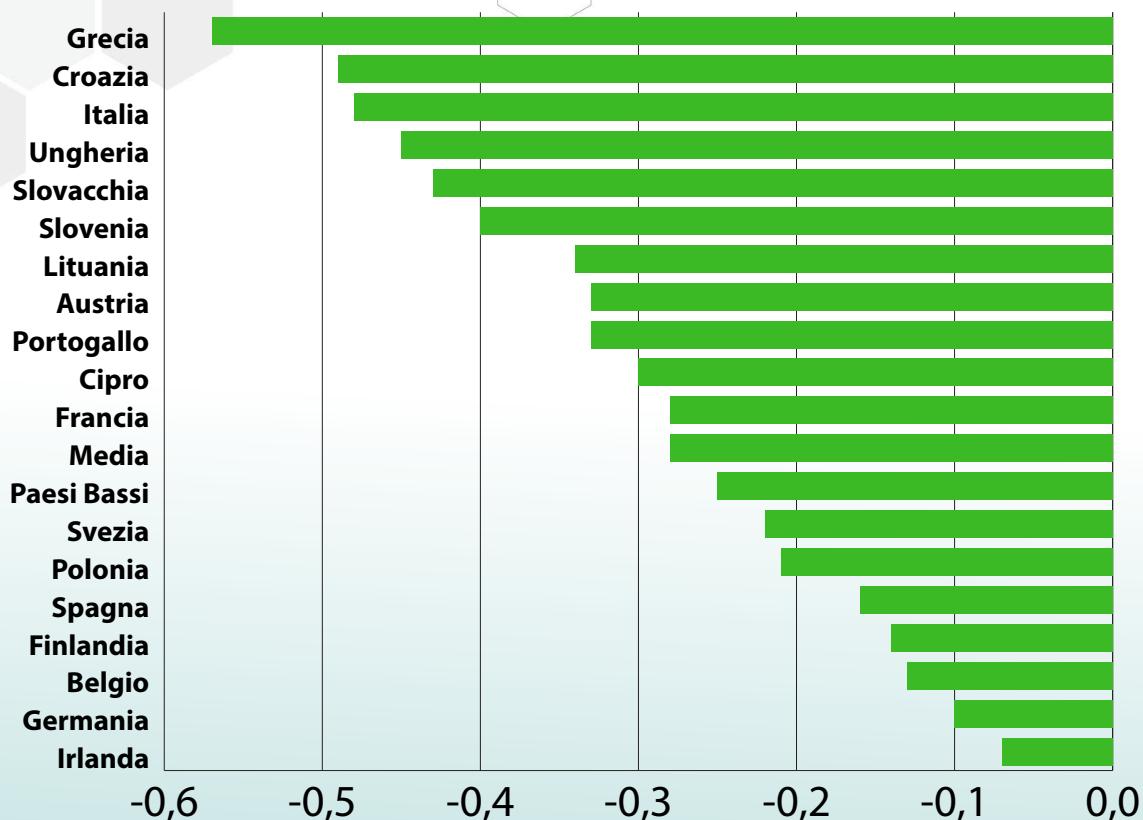
di divisione generazionale significativa, anche se permangono differenze qualitative nelle competenze digitali, non considerate in questa misura. I trasferimenti sociali esclusi quelli pensionistici mostrano ampie variazioni a seconda dei regimi di welfare nazionali.

Combinando tutti gli indicatori, dodici dei diciannove Paesi analizzati mostrano un vantaggio per la popolazione più anziana, con Finlandia, Paesi Bassi, Germania e Belgio ai primi posti. L'Ungheria, la Slovenia e l'Italia si distinguono invece per un sistema più favorevole ai giovani adulti. Il caso italiano è particolarmente emblematico: i vantaggi di cui godono gli anziani in termini di sicurezza del reddito possono coesistere con un migliore accesso ai servizi per i più giovani, a dimostrazione del fatto che l'equilibrio complessivo può nascondere diseguaglianze settoriali rilevanti e che la valutazione dell'equità intergenerazionale richiede un'analisi articolata dei diversi ambiti di vita.





Figura 3: Uguaglianza Relazionale



Indice composto da: 1) attività di tempo libero, 2) relazioni sociali, 3) relazioni strette, 4) discriminazione, 5) benessere mentale

Uguaglianza relazionale

66 *L'uguaglianza relazionale — ovvero la possibilità di partecipare alla vita sociale con dignità e senza stigma — tende a favorire i giovani adulti in quasi tutti i Paesi,*

come mostra la *Figura 3*. I più giovani partecipano più spesso ad attività ricreative, mantengono reti di amici e conoscenti più ampie e dichiarano livelli inferiori di solitudine. Nella maggior parte dell'Europa, gli adulti più anziani sono invece maggiormente esposti al rischio di isolamento, un fenomeno che riflette gli effetti del pensionamento,

del deterioramento della salute e della progressiva riduzione delle relazioni sociali. Tuttavia, il quadro non è uniforme: in Germania e in Irlanda gli intervistati più anziani riportano condizioni di salute mentale migliori rispetto ai giovani, a indicare che una maggiore sicurezza materiale può in parte compensare gli svantaggi relazionali.

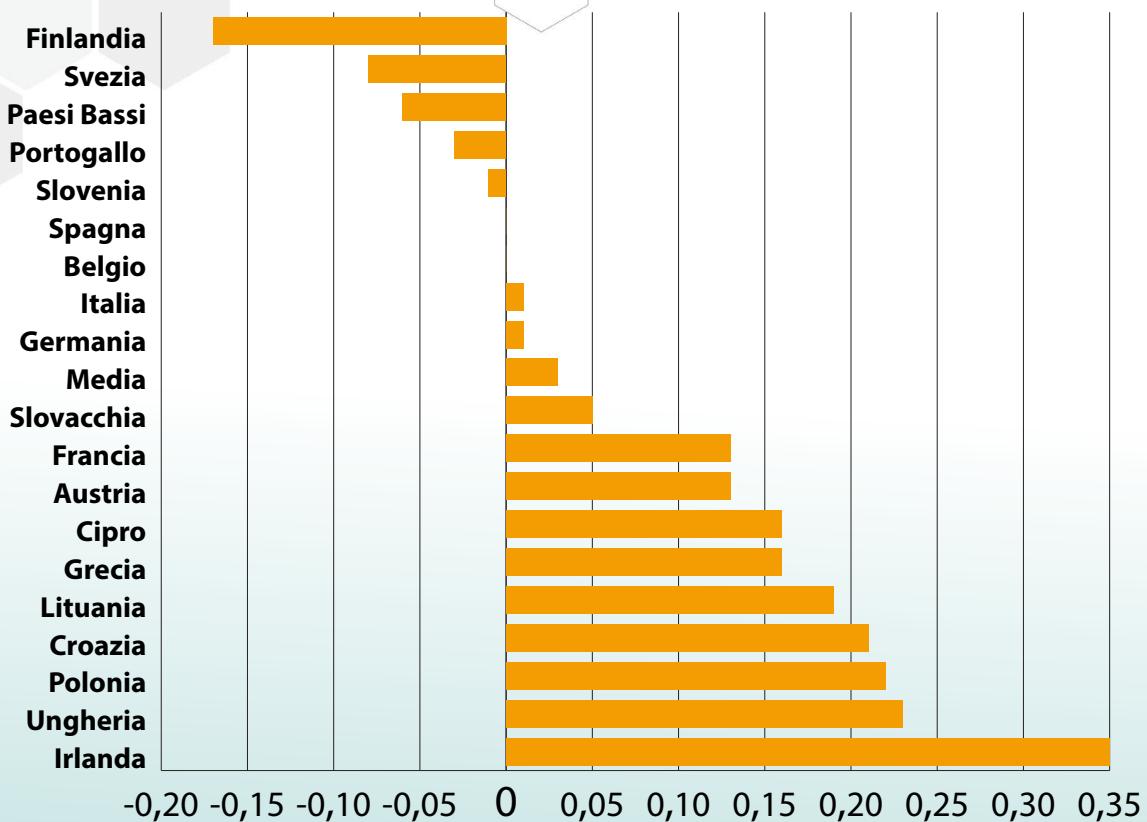
Un risultato particolarmente significativo riguarda la discriminazione basata sull'età, che colpisce entrambe le estremità del ciclo di vita. In Slovacchia e in Finlandia, infatti, sono i giovani a riferire con maggiore frequenza esperienze di trattamento ingiusto o di esclusione, spesso legate a stereotipi di immaturità o scarsa affidabilità. Ciò conferma che



“l'ageismo non si manifesta soltanto nei confronti degli anziani, ma può penalizzare anche i giovani, sia nel mercato del lavoro sia nella vita pubblica.

La dimensione relazionale mette dunque in luce la duplice natura delle disuguaglianze intergenerazionali: gli adulti più anziani soffrono maggiormente di solitudine e di un restringimento delle proprie reti sociali, mentre i più giovani devono affrontare pregiudizi sociali e professionali che ne limitano il riconoscimento. Politiche mirate a contrastare l'ageismo e a favorire il contatto e la cooperazione tra generazioni sono indispensabili per mantenere la coesione nelle società europee che invecchiano.

Figura 4: Uguaglianza Politica



Indice composto da: 1) avere voce, 2) influire, 3) partecipazione elettorale, 4) vicinanza a un partito politico, 5) interesse per la politica, 6) programmi dei partiti, 7) rappresentanza anagrafica in parlamento

Uguaglianza politica

L'uguaglianza politica è un'altra dimensione in cui le disparità risultano particolarmente marcate, come evidenziato nella

Figura 4. In tutti i Paesi analizzati, gli adulti più anziani mostrano livelli più elevati di partecipazione politica, un interesse più forte per la politica e un maggior grado di identificazione con i partiti. Essi votano con maggiore regolarità e percepiscono di avere una maggiore influenza sugli esiti politici. I giovani adulti, pur esprimendo spesso fiducia e ottimismo riguardo alla propria voce politica, traducono questa convinzione in partecipazione effettiva con minore frequenza. Ne deriva uno squilibrio strutturale tra percezione e pratica: le generazioni più giovani credono di poter incidere sulla politica, ma

66 i risultati elettorali continuano a essere determinati prevalentemente dagli elettori più anziani.

Gli indicatori istituzionali rafforzano questo divario.

66 La rappresentanza parlamentare è fortemente sbilanciata a favore delle coorti più anziane

e i programmi dei partiti dedicano maggiore attenzione – sia in termini fiscali sia di politiche specifiche – alle questioni che riguardano gli anziani rispetto ai temi giovanili quali istruzione o occupazione.



La sovra-rappresentazione dei parlamentari più anziani e l'orientamento programmatico dei partiti comportano che la capacità di risposta delle democrazie si inclini sistematicamente verso le preferenze dei cittadini più maturi. Questa distorsione non riflette semplicemente il peso demografico delle diverse fasce d'età, ma piuttosto le asimmetrie di partecipazione che rischiano di minare la legittimità stessa del processo decisionale democratico. L'uguaglianza politica si conferma dunque la dimensione in cui lo squilibrio intergenerazionale risulta più radicato e strutturale.

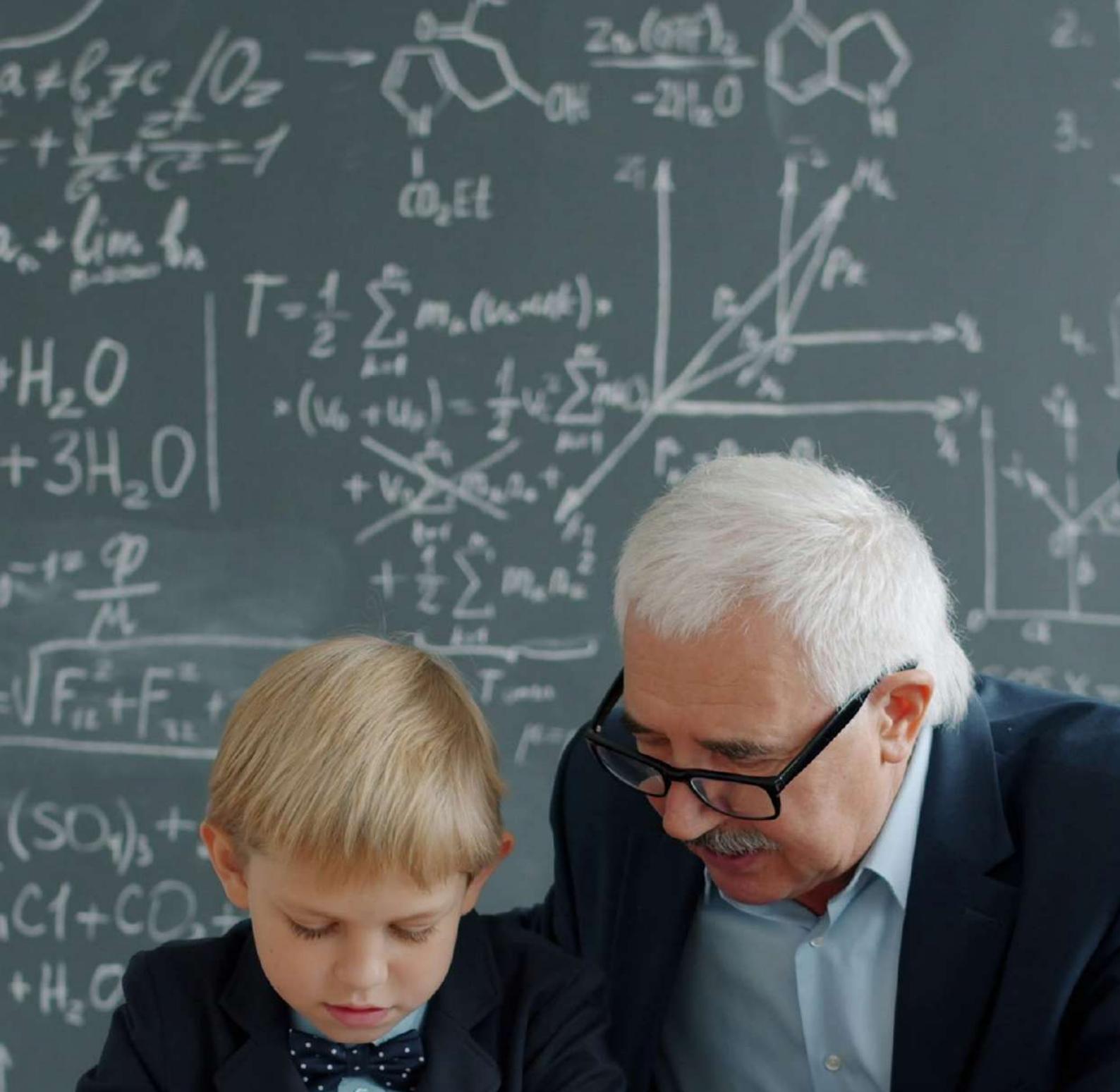
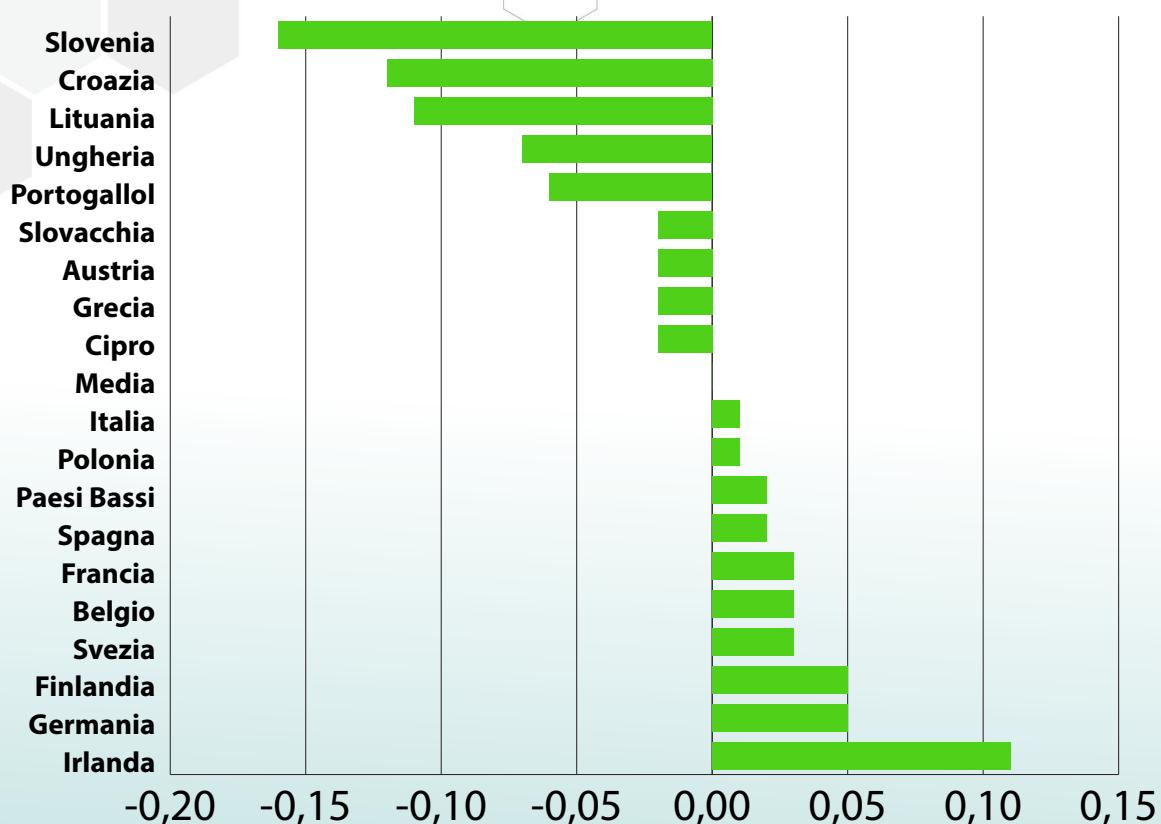


Figura 5: Indice di Giustizia Intergenerazionale



Indice composto da: 1) Equità Economica, 2) Accesso ai Servizi Essenziali, 3) Uguaglianza Relazionale, 4) Uguaglianza Politica

4. Differenze tra Paesi

“ Quando le quattro dimensioni vengono aggregate, la maggior parte dei Paesi europei appare nel complesso in equilibrio. Tuttavia, questo apparente equilibrio è ingannevole, poiché nasconde disuguaglianze che si compensano reciprocamente ”

Come mostra la Figura 5, alcuni Paesi, come l’Italia e l’Irlanda, risultano fortemente favorevoli agli anziani nelle dimensioni economica e politica, ma mostrano un orientamento più favorevole ai giovani nell’accesso ai servizi o nell’uguaglianza relazionale. Altri, come Croazia, Lituania e Slovenia, presentano lo schema opposto: i giovani adulti se la cavano meglio dal punto di vista economico, ma subiscono

svantaggi in termini di rappresentanza politica.

Nessun modello di welfare emerge come universalmente superiore. I Paesi nordici combinano un accesso ai servizi relativamente equo con forti divari nella partecipazione politica. I sistemi dell’Europa meridionale soffrono di disuguaglianze economiche e abitative più marcate, ma tendono a mantenere reti familiari più solide, che attenuano parte degli svantaggi. Gli Stati membri dell’Europa orientale mostrano una maggiore eterogeneità, poiché le riforme recenti hanno modificato in profondità sia le strutture del mercato del lavoro sia i sistemi di welfare. In tutti i contesti, però, emerge una costante: l’equità tra le generazioni non dipende tanto dall’entità complessiva della spesa pubblica, quanto dal modo in cui risorse e diritti vengono distribuiti lungo le diverse fasi della vita.



5. Uguaglianza politica

66 *L'Indice mette in luce un duplice squilibrio interconnesso.*

I giovani adulti risultano svantaggiati soprattutto nelle dimensioni economica e politica: affrontano tassi di disoccupazione più elevati, contratti precari, minori opportunità abitative, scarse possibilità di risparmio e una rappresentanza debole nei processi decisionali. Gli adulti più anziani, al contrario, risultano penalizzati nei domini dei servizi e della vita sociale: incontrano più spesso bisogni sanitari non soddisfatti, reti sociali sempre più ridotte, rischi di isolamento e, in alcuni contesti, maggiori livelli di disagio psicologico.

Affrontare queste asimmetrie richiede un approccio complessivo, non settoriale. Le politiche del lavoro dovrebbero puntare a ridurre il dualismo strutturale che confina i giovani in occupazioni temporanee e poco tutelate. L'espansione della formazione professionale, dell'apprendistato e dei percorsi di riqualificazione può rafforzare l'occupabilità dei giovani e facilitare la transizione scuola-lavoro. Altrettanto cruciale è la politica abitativa: programmi di affitto sostenibile, accesso agevolato al credito e integrazione delle misure abitative con le politiche familiari possono favorire l'autonomia e contribuire al rinnovamento demografico.

66 *Sul piano politico, le istituzioni democratiche devono diventare più inclusive rispetto all'età.*

L'educazione civica, i consigli giovanili, i bilanci partecipativi e riforme nei meccanismi di selezione dei partiti possono rafforzare la voce delle giovani generazioni. Nei contesti in cui ciò sia politicamente fattibile, l'abbassamento dell'età per il diritto di voto e il sostegno alle candidature di rappresentanti giovani possono contribuire a correggere la sottorappresentazione generazionale.

Per gli adulti più anziani, la priorità deve essere garantire un accesso effettivo alle cure sanitarie e contrastare l'isolamento sociale. Servizi di assistenza territoriale, prevenzione sanitaria e infrastrutture locali per la partecipazione sociale possono preservare la dignità nella terza età, riducendo al contempo il peso che grava sui familiari più giovani. I servizi di salute mentale e i centri intergenerazionali possono offrire spazi condivisi di incontro e relazione, favorendo la ricostruzione della fiducia reciproca tra le generazioni.

Infine, è necessario ricalibrare il disegno complessivo del welfare. Le pensioni non dovrebbero assorbire risorse a scapito di altre forme di sostegno sociale. Sistemi equilibrati, capaci di proteggere gli anziani e al tempo stesso di investire nei giovani



e nelle famiglie, risultano più equi e più sostenibili. Le politiche che permettono ai giovani di lavorare, risparmiare e crescere figli rafforzano la base stessa della sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici.

“ La giustizia intergenerazionale non è dunque un gioco a somma zero: rafforzare un lato del patto significa consolidare anche l'altro.

6. Lezioni e orientamenti di policy

Dai risultati emergono tre lezioni di carattere più ampio. In primo luogo, l'equità tra le generazioni deve essere compresa come un fenomeno multidimensionale. La sola redistribuzione economica non può garantire la giustizia se permangono disuguaglianze nella rappresentanza politica e nel riconoscimento sociale. In secondo luogo, le percezioni di equità contano quanto i risultati oggettivi.

Se i cittadini più giovani percepiscono un'esclusione sistematica dall'accesso a buoni lavori o dall'influenza politica, la legittimità delle istituzioni di welfare e delle democrazie si erode, anche in presenza di miglioramenti materiali. In terzo luogo, mantenere la solidarietà intergenerazionale richiede un quadro politico esplicito. Così come l'uguaglianza di genere e la coesione territoriale sono divenute priorità consolidate nelle politiche dell'Unione Europea,

“ anche l'equità intergenerazionale dovrebbe diventare un principio guida della governance economica e sociale dell'Unione Europea.

7. Orientamenti per l'azione politica

L'*Indice di Giustizia Intergenerazionale 2025* mostra che il contratto tra le generazioni in Europa è sempre più fragile. I vantaggi economici e politici si concentrano tra i cittadini più anziani, mentre le generazioni più giovani sopportano i costi della precarietà lavorativa, degli alloggi inaccessibili e della scarsa influenza politica. Tuttavia, il rapporto dimostra anche che un equilibrio tra le età è possibile. I Paesi che riescono a coniugare la protezione pensionistica con politiche attive per la famiglia e il lavoro — come la Svezia e la Slovenia — mostrano che la solidarietà intergenerazionale può essere rinnovata attraverso un disegno coerente delle politiche, non attraverso la competizione per le risorse.

I decisori pubblici dovrebbero quindi considerare gli investimenti nei giovani non come concessioni, ma come condizioni necessarie per la sostenibilità futura. Consentire ai giovani adulti di partecipare pienamente alla vita economica e politica rafforza i medesimi sistemi che, in prospettiva, sosterranno la popolazione anziana. Allo stesso modo, garantire agli anziani cure dignitose e inclusione sociale alleggerisce il carico delle famiglie più giovani e rafforza la fiducia nelle istituzioni collettive.



8. Conclusioni

L'*Indice di Giustizia Intergenerazionale 2025* trasforma una preoccupazione morale — quella dell'equità tra generazioni — in uno strumento operativo di politica pubblica. Misurando le disparità nelle risorse, nei servizi, nel riconoscimento sociale e nell'influenza politica, esso consente ai governi di individuare dove il patto sociale si incrina e come possa essere riparato.

66 *La giustizia intergenerazionale non è soltanto un ideale etico: rappresenta una condizione essenziale per la stabilità a lungo termine dei sistemi di welfare e delle democrazie europee.*

Le società che investono al tempo stesso nelle opportunità dei giovani e nella cura degli anziani costruiscono la fiducia e la reciprocità su cui si fonda un welfare sostenibile. La lezione che emerge dall'Indice è semplice ma urgente: un'Europa giusta è quella in cui ogni persona può vivere con dignità, autonomia e pari rispetto — in ogni fase della vita.

