



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 18.3.2002
COM(2002) 143 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO
E AL PARLAMENTO EUROPEO**

**La risposta dell'Europa all'invecchiamento della popolazione mondiale
Promuovere il progresso economico e sociale in un mondo che invecchia
Un contributo della Commissione europea alla seconda assemblea mondiale
sull'invecchiamento**

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

La risposta dell'Europa all'invecchiamento della popolazione mondiale Promuovere il progresso economico e sociale in un mondo che invecchia Un contributo della Commissione europea alla seconda assemblea mondiale sull'invecchiamento

RELAZIONE

La presente comunicazione costituisce il contributo della Commissione europea alla **seconda Assemblea mondiale sull'invecchiamento** organizzata a Madrid dall'8 al 12 aprile 2002 dalle Nazioni Unite e dal governo spagnolo. Essa costituisce un apporto della Commissione europea al dibattito internazionale sul nuovo Piano internazionale d'azione sull'invecchiamento da adottarsi a Madrid. In quanto tale essa intende sostenere gli sforzi delle Presidenze belga e spagnola per sviluppare una posizione comune dell'UE sul piano d'azione.

Allorché il Primo piano d'azione internazionale sull'invecchiamento è stato concordato a Vienna nel 1982 la problematica dell'invecchiamento si stava manifestando quale importante preoccupazione quasi esclusivamente per i paesi più sviluppati. Da allora, il processo dell'invecchiamento ha iniziato a toccare anche diverse regioni del mondo in via di sviluppo. Nel 21° secolo quello del rapido invecchiamento della popolazione diverrà progressivamente un fenomeno globale.

La Commissione europea concorda con le Nazioni Unite quanto al fatto che occorre una maggiore sensibilizzazione globale onde affrontare le sfide che l'invecchiamento porrà per tutte le società. La cooperazione internazionale può migliorare la capacità dei paesi di rispondere a tali sfide. Politiche che tengano nel debito conto le sfide future dell'invecchiamento devono essere preparate ora.

Con la presente comunicazione la Commissione intende condividere l'esperienza in materia di cooperazione sulle tematiche dell'invecchiamento maturata a livello dell'UE da cui emerge la necessità di una strategia politica che abbracci le dimensioni economica, occupazionale e sociale dell'invecchiamento. La Commissione è ben consapevole della diversità delle sfide poste dall'invecchiamento nelle varie parti del mondo e del fatto che la sua esperienza non può essere necessariamente trapiantata in altri contesti. Tuttavia, essa è convinta che questa esperienza può essere usata per sviluppare idee. La risposta ai problemi sollevati dall'invecchiamento nel mondo richiede uno sforzo collettivo di collaborazione internazionale per promuovere lo sviluppo sostenibile a livello globale.

1. INTRODUZIONE

La presente comunicazione costituisce il contributo della Commissione europea alla **seconda Assemblea mondiale sull'invecchiamento** organizzata a Madrid l'8-12 aprile 2002 dalle Nazioni Unite e dal governo spagnolo. Essa intende contribuire al dibattito internazionale sulla formulazione del nuovo piano internazionale d'azione sull'invecchiamento che sarà adottato a Madrid.

Il piano internazionale d'azione sull'invecchiamento, adottato in occasione della prima conferenza delle Nazioni Unite (Vienna, 1982), ha posto particolarmente l'accento sugli anziani e si è tradotto, tra l'altro, nella proclamazione dei principi delle Nazioni Unite per gli anziani, che trattavano di aspetti quali l'autonomia, la partecipazione, l'assistenza, l'autorealizzazione e la dignità degli anziani. Successivamente, diversi eventi delle Nazioni Unite hanno contribuito a far avanzare l'agenda politica globale in materia d'invecchiamento. L'Assemblea generale ha deciso di celebrare nel 1999 l'Anno internazionale degli anziani e a convocare una seconda Assemblea mondiale nel 2002. Le iniziative delle Nazioni Unite in materia d'invecchiamento sono state inoltre ispirate dalla Dichiarazione del millennio.

Quando il primo Piano internazionale di azione sull'invecchiamento è stato adottato a Vienna nel 1982, erano quasi esclusivamente i paesi più sviluppati ad avvertire l'importanza della tematica dell'invecchiamento¹. Ora il processo d'invecchiamento inizierà presto a interessare anche diverse parti del mondo meno sviluppate. Nel ventunesimo secolo il rapido invecchiamento si trasformerà progressivamente in un fenomeno globale.

La seconda Assemblea mondiale dovrebbe adottare un Piano d'azione internazionale riveduto sull'invecchiamento comprendente una strategia globale di lungo periodo per una società per tutte le età.

Il notevole prolungamento della longevità e la nostra maggiore capacità di controllare la riproduzione sono tra le grandi conquiste dell'umanità nell'ultimo cinquantennio. Il fatto che le persone in generale si possano attendere di vivere più a lungo apre loro nuove opportunità di autorealizzazione. L'effetto combinato di tali conquiste, che si manifesta nell'invecchiamento della popolazione, presenta però anche nuove sfide. Nel corso del nuovo secolo l'invecchiamento influenzerà le fondamenta sociali ed economiche delle società in molte parti del mondo. Le nostre società dovranno predisporre un quadro appropriato per le persone che vivono più a lungo assicurando contemporaneamente la sostenibilità economica e sociale in un mondo che invecchia. Le condizioni e le opportunità per coloro che sono anziani ora, uomini e donne, sono da sempre un'importante preoccupazione, ma il fatto di prepararsi bene all'invecchiamento della popolazione è una questione che interessa tutti e l'obiettivo deve essere quello di arrivare ad una società aperta alle persone di tutte le età. Le politiche dell'invecchiamento dovrebbero perciò adottare un ampio approccio impostato sull'intera durata della vita e che tenga conto dell'intera società, prendendo lo spunto dalle iniziative globali e dai principi ispiratori delle Nazioni Unite.

¹ Nel 1980 la percentuale di persone di più di 60 anni era di solo 6% nei paesi meno sviluppati, rispetto al 16% nei paesi più sviluppati (stime delle Nazioni Unite).

2. INVECCHIAMENTO E TENDENZE DEMOGRAFICHE: UN'IMPORTANTE QUESTIONE PER IL MONDO INTERO

L'invecchiamento delle società è dovuto essenzialmente alla contrazione dei tassi di fertilità e all'allungamento della speranza di vita. Un altro fattore che vi incide deriva dal cosiddetto baby-boom che ha determinato ampie differenze nelle dimensioni delle classi di età. Anche i movimenti migratori possono influenzare il processo d'invecchiamento. Se è vero che l'invecchiamento diverrà una tendenza universale nei prossimi decenni, si registra un'ampia diversità in termini di tempi e di velocità del cambiamento demografico, del contesto socio-economico e della percezione delle sfide poste.

Tale diversità è particolarmente evidente se si esamina il fenomeno dell'invecchiamento **nelle parti del mondo sviluppate e in quelle meno sviluppate**. Sebbene la popolazione dei paesi in via di sviluppo sia relativamente giovane ora, molti di essi dovrebbero registrare un invecchiamento a ritmi senza precedenti² a causa di una brusca caduta dei livelli di fertilità e di un rapido aumento della longevità. Entro il 2050 il numero degli anziani nei paesi meno sviluppati dovrebbe più che quadruplicare (passando da 374 milioni nel 2000 a 1.570 milioni). Questa classe di età costituirà il 19% della popolazione dei paesi meno sviluppati nel 2050, rispetto all'8% di oggi, e l'età media dovrebbe aumentare di 11 anni, raggiungendo il valore di 35 anni. Nei paesi sviluppati, in cui la percentuale di anziani è già molto più elevata in seguito a una crescita rapida soprattutto nel periodo post-bellico, il marcato invecchiamento della popolazione continuerà, ma a un ritmo più lento che nei paesi meno avanzati. Gli anziani costituiranno il 33% della loro popolazione nel 2050 rispetto al 19% di oggi, e l'età media aumenterà di 9 anni, raggiungendo i 46 anni nel 2050.

Inoltre si può riscontrare una diversità di scenari sia nelle parti sviluppate che in quelle meno sviluppate del mondo.

Tra i paesi sviluppati, l'Europa³ e il Giappone registreranno le tendenze all'invecchiamento più marcate fino al 2050 - la percentuale degli ultrasessantenni sarà di circa 37% in Europa e anche più elevata in Giappone, rispetto soltanto al 27% nell'America settentrionale, ove la crescita della popolazione continuerà a essere relativamente forte. Nella classe degli ultrasessantenni vi sarà anche un aumento significativo del numero di "molto anziani", vale a dire delle persone di 80 anni e più. Mentre attualmente in Europa 3% della popolazione è costituita da molto anziani, entro il 2050 11 degli attuali 15 Stati membri dell'UE avranno almeno 10% della loro popolazione costituito da ultraottantenni. Sul piano dell'invecchiamento le differenze tra i generi sono considerevoli. In Europa la speranza di vita delle donne supera attualmente di 6 anni quella degli uomini. Nella classe di età degli ultrasessantenni il numero delle donne supera del 50% quello degli uomini. Tra le persone che vivono da sole dopo i 75 anni, più del 70% sono donne.

Il processo di allargamento dell'Unione europea non dovrebbe avere un impatto significativo sull'invecchiamento della popolazione dell'Unione. Sebbene la proporzione di anziani nei paesi dell'Europa centrale e orientale sia oggi inferiore a quella di UE-15, essa dovrebbe aumentare rapidamente, raggiungendo nel 2050 i livelli medi dell'UE. Attualmente gran parte dei paesi candidati registrano tassi di fertilità notevolmente bassi nella misura in cui tale

² Ad esempio, in Francia ci sono voluti 115 anni affinché la popolazione degli anziani raddoppiasse, passando da 7 a 14%. In Cina lo stesso aumento si verificherà nel corso di soli 27 anni.

³ In Europa, la tendenza all'invecchiamento non è attualmente così pronunciata nei paesi dell'Europa centrale e orientale (PECO) rispetto agli Stati membri dell'UE.

tendenza continuerà e ciò può avere un impatto ancora maggiore sul loro processo d'invecchiamento.

Nelle parti meno sviluppate del mondo vi sono differenze significative per quanto concerne il processo d'invecchiamento⁴. Per i paesi in maggiore ritardo di sviluppo l'età media, stando alle proiezioni, dovrebbe aumentare, passando da 18 anni nel 2000 a 26 anni nel 2050. Invece i paesi meno sviluppati nel loro complesso possono attendersi un aumento da 24 a 35 anni.

3. APPROCCIO POLITICO DELL'UE ALL'INVECCHIAMENTO

3.1. L'approccio dell'Unione europea all'invecchiamento

Essendo una delle prime regioni al mondo ad essere interessata dall'invecchiamento l'Europa ha sviluppato un'ampia gamma di risposte politiche⁵ all'invecchiamento della popolazione verificatosi nel corso del 20° secolo. Per diverso tempo i dibattiti politici si sono svolti soltanto a livello nazionale. Tuttavia, la consapevolezza del fatto che le sfide imminenti erano per molti versi comuni si è diffusa rapidamente nella seconda metà degli anni '90⁶ e negli ultimi anni si sono registrati importanti sviluppi nella cooperazione a livello di UE sulle questioni dell'invecchiamento. Quando la Commissione europea ha presentato nel 1999 una comunicazione⁷ su possibili risposte politiche all'invecchiamento quale contributo all'Anno internazionale degli anziani organizzato dalle Nazioni Unite, essa ha indicato che gli Stati membri avrebbero tutto da guadagnare da una più stretta cooperazione europea su tali tematiche, ma si trattava ancora di una visione ipotetica di quanto si sarebbe potuto realizzare in futuro. Nei pochi anni trascorsi da allora gli Stati membri però si sono impegnati a occuparsi delle questioni legate all'invecchiamento nel contesto del risanamento delle finanze pubbliche⁸, dell'occupazione, della protezione sociale e dello sviluppo sostenibile, pur mantenendo tali tematiche nell'ambito delle politiche nazionali e tenendo conto della diversità delle situazioni d'invecchiamento. Inoltre, la lotta contro la discriminazione basata sull'età è diventata parte integrante del Trattato CE nonché della Carta dei diritti fondamentali che fa anche riferimento ai diritti degli anziani⁹.

Quella dell'invecchiamento non è una questione a sé stante da affrontarsi separatamente rispetto alle altre. La risposta dell'Unione europea all'invecchiamento è quindi sviluppata **nel contesto della strategia complessiva di politiche che si rafforzano reciprocamente** avviata dal Consiglio europeo di Lisbona e confermata nelle successive riunioni del Consiglio europeo a Nizza, Stoccolma, Göteborg e Laeken¹⁰. Come indicato nel coordinamento della

⁴ L'Asia e l'America latina stanno invecchiando più rapidamente e raggiungeranno il 20-25% di anziani entro il 2050, mentre l'Africa sub-Sahariana, che continua a lottare contro la pandemia di HIV/AIDS unita a difficoltà d'ordine economico e sociale, raggiungerà la metà di tale livello.

⁵ L'Europa è stata la prima a fornire una serie di risposte istituzionali all'invecchiamento delle popolazioni (pensionamenti, sistemi pensionistici, servizi sanitari specializzati, assistenza in ospedali e residenze per anziani, centri di attività, ecc.) ed è in generale nei paesi europei che sono state sviluppate più che altrove le politiche per gli anziani.

⁶ La crescente attenzione per le questioni dell'invecchiamento nelle analisi e nei documenti della Commissione ha contribuito a questo stato di cose. Per un elenco di tali documenti cfr. l'allegato.

⁷ "Verso un'Europa di tutte le età", COM (1999) 221 def.

⁸ Attività comuni di previsione e di monitoraggio costituiscono parte integrante di tale lavoro e hanno prodotto una serie di analisi di fondo che interessano l'intera UE-15. Per particolari cfr. l'elenco nell'allegato.

⁹ Articolo 13 del Trattato CE modificato a seguito del Trattato di Amsterdam e articoli 21 e 25 della Carta proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000.

¹⁰ Per particolari cfr. le conclusioni della presidenza dei Consigli europei.

politica economica e nell'Agenda sociale¹¹ essa abbraccia le implicazioni economiche, occupazionali e sociali dell'invecchiamento. Gli indirizzi di massima per le politiche economiche, che sono gli strumenti essenziali per il coordinamento di tali politiche costituiscono il quadro per raccomandazioni strategiche e per il monitoraggio di come tali raccomandazioni sono attuate, invitano gli Stati membri a sviluppare ampie strategie per affrontare le sfide economiche poste dalle popolazioni che invecchiano. L'Agenda della politica sociale che elenca le priorità politiche dell'UE nel campo dell'occupazione e degli affari sociali indica come gli Stati membri, mediante politiche che si rafforzano reciprocamente nel campo dell'occupazione, della protezione sociale e economiche, possono affrontare le più ampie implicazioni dell'invecchiamento nei loro aspetti sociali e lavorativi.

L'approccio dell'UE all'invecchiamento intende **mobilitare le piene potenzialità delle persone** di tutte le età. Il presupposto di base è che una risposta adeguata all'invecchiamento deve andare al di là dell'attenzione per le persone che sono anziane adesso. Un adeguato adattamento all'invecchiamento della popolazione è una questione che interessa le persone di tutte le età e un approccio che tenga conto di tutte le fasi della vita può contribuire allo sviluppo di adeguate risposte politiche che tengano conto delle questioni specifiche legate all'età e al genere.

Questo è risultato in un orientamento verso **politiche e prassi attive in materia d'invecchiamento**¹². Tra le prassi fondamentali per un invecchiamento attivo rientrano l'apprendimento permanente, il prolungamento della vita lavorativa, pensionamenti più tardivi e più gradualmente, il condurre una vita attiva dopo il pensionamento e l'impegnarsi in attività volte ad attivare le capacità e a conservare la salute. Tali prassi intendono accrescere la qualità media della vita individuale e contemporaneamente, a livello di società, contribuire a una maggiore crescita, oltre a determinare minori oneri da dipendenza e risparmi sostanziali sul piano delle pensioni e della sanità. Esse rappresentano quindi strategie in puro guadagno per le persone di tutte le età.

Simili orientamenti sono stati proposti dalla Commissione nel suo contributo all'Anno internazionale degli anziani 1999. La loro attuazione richiede il **coinvolgimento di tutti gli interessati** in uno spirito di dialogo e di partenariato. Nelle sue varie iniziative volte a migliorare e a modernizzare il modello sociale dell'UE, in particolare nel campo della protezione sociale, dell'inclusione sociale e dell'occupazione, la Commissione incoraggia la cooperazione di tutti gli attori pertinenti, comprese le ONG, le parti sociali, ecc.

3.2. Sfide fondamentali e risposte politiche in Europa

Nel quadro complessivo della strategia dell'UE relativa all'invecchiamento sono state identificate alcune sfide fondamentali per l'Unione europea e i suoi Stati membri: la gestione delle implicazioni economiche dell'invecchiamento onde mantenere la crescita e assicurare finanze pubbliche sane; un adattamento efficace a una forza lavoro che invecchia e che si riduce di numero; la garanzia di pensioni adeguate, sostenibili e adattabili; l'assicurazione di un accesso a un'assistenza sanitaria di alta qualità per tutti assicurando nel contempo la sostenibilità finanziaria dei sistemi di assistenza sanitaria.

¹¹ Cfr. l'allegato alle conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Nizza, dicembre 2000.

¹² I concetti di un invecchiamento attivo e di un approccio impostato sull'intero arco della vita costituiscono il grosso delle risposte politiche innovative all'invecchiamento in Europa e sono in generale percepiti quali la soluzione del futuro.

3.2.1. *Gestire la crescita e assicurare finanze pubbliche sane*

Considerato il suo impatto sulla domanda di pensioni pubbliche, di assistenza sanitaria e di assistenza di lungo periodo, l'invecchiamento costituisce una sfida importante per la sostenibilità, nel lungo termine, delle finanze pubbliche. Al di là dell'impatto finanziario immediato, l'invecchiamento delle popolazioni ha anche implicazioni più ampie sul piano della crescita economica, tra l'altro a seguito del ridursi della manodopera potenziale e degli eventuali effetti sui livelli del risparmio aggregato.

Le proiezioni relative alla spesa pubblica futura per il periodo 2001-2005 indicano che nella maggior parte dei paesi dell'UE gli aumenti potrebbero ammontare a 3-5 punti percentuali del PIL per le pensioni e 2-3 punti percentuali per l'assistenza sanitaria e l'assistenza di lungo periodo. Aumenti di tale ordine di grandezza suscitano serie preoccupazioni quanto alla sostenibilità dei sistemi pensionistici e delle finanze pubbliche e rappresentano un'importante sfida per le politiche sociali. Se le tendenze attuali si confermano, la popolazione attiva dell'UE si ridurrà di circa 40 milioni di unità dal 2000 al 2050 e il tasso di dipendenza in età avanzata raddoppierà passando da 24% a 49%¹³. In altri termini, l'UE stando alle proiezioni dovrebbe passare, tra il 2000 e il 2050, da una situazione in cui vi sono quattro persone in età lavorativa (tra i 15 e i 64 anni) a una situazione in cui ve ne sono soltanto due per ogni persona di più di 65 anni.

Le sfide economiche sono affrontate nel contesto dei programmi di stabilità e di convergenza e nell'ambito del coordinamento della politica economica generale. Gli indirizzi generali della politica economica stabiliscono che la necessità di sane politiche macroeconomiche e di ampie riforme dell'economia è resa più acuta dalle sfide poste dall'invecchiamento della popolazione e invitano gli Stati membri a sviluppare ampie strategie per affrontare tali problematiche. Inoltre, conformemente al patto di stabilità e di crescita e in linea con una relazione sottoscritta dal Consiglio europeo di Stoccolma¹⁴ gli Stati membri dell'UE devono assicurare la stabilità dei bilanci migliorando nel contempo la qualità e la sostenibilità delle finanze pubbliche. L'obiettivo è di assicurare che le finanze pubbliche massimizzino il loro contributo alla crescita e all'occupazione e al raggiungimento degli obiettivi concordati a Lisbona e a Stoccolma, tra cui una migliore coesione sociale.

Il Consiglio europeo di Stoccolma ha approvato una strategia imperniata su tre assi¹⁵ incorporata poi negli indirizzi generali delle politiche economiche e finalizzata ad anticipare e a gestire le sfide che l'invecchiamento pone ai bilanci. Il primo asse consiste nell'accrescere la base di reddito e ridurre il costo di trasferimenti aumentano i tassi di occupazione. Il secondo asse consiste nel ridurre il debito pubblico ad un ritmo più accelerato in modo da far sì che pagamenti di interessi più bassi possano compensare in parte il previsto aumento della spesa per le pensioni e l'assistenza sanitaria. Il terzo asse consiste nella riforma dei sistemi pensionistici onde mantenerli su una sana base finanziaria.

¹³ Queste tendenze sono calcolate per l'UE-15. Non sono stati presi in considerazione eventuali allargamenti futuri dell'Unione.

¹⁴ Consiglio dell'Unione europea (2001), "Il contributo delle finanze pubbliche alla crescita e all'occupazione: migliorare la qualità e la sostenibilità", relazione della Commissione e del Consiglio (ECOFIN) al Consiglio europeo (Stoccolma 23-24 marzo 2001), 6997/01.

¹⁵ Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Stoccolma 23 e 24 marzo 2001, punto 7 ultima frase.

3.2.2. *Rispondere alla sfida posta da una forza lavoro che invecchia e si riduce di numero*

Nel prossimo ventennio il numero di cittadini europei nella fascia di età dai 20 ai 29 anni si ridurrà del 20% mentre il numero della fascia di età dai 50 ai 64 anni aumenterà del 25%. Nello stesso tempo le coorti che raggiungeranno l'età pensionistica saranno sostanzialmente più grandi di quelle che le hanno precedute. I tempi e la grandezza di questi cambiamenti demografici varieranno tra gli Stati membri dell'UE, ma l'Europa si trova ad affrontare la prospettiva di una forza lavoro che invecchia e si riduce di numero.

Tuttavia l'impatto sulla forza lavoro non è determinato soltanto dalla demografia. L'effetto può essere influenzato in modo sostanziale da misure volte a innalzare i tassi di occupazione di tutte le persone in età lavorativa e in particolare delle donne e dei lavoratori anziani¹⁶. Per tale motivo il fenomeno dell'invecchiamento evidenzia l'importanza di sforzi generali volti ad accrescere i tassi di partecipazione e di occupazione in Europa. In relazione ai tassi d'occupazione delle donne ciò ribadisce inoltre l'importanza cruciale di politiche volte ad assicurare la parità tra i sessi nel mondo del lavoro e a conciliare le esigenze della vita familiare e di quella lavorativa.

Per quanto concerne i lavoratori anziani, il fenomeno dell'invecchiamento evidenzia la necessità di apportare **cambiamenti alle attuali prassi di gestione delle età** nei posti di lavoro e sui mercati del lavoro. Con la ridotta disponibilità di lavoratori giovani e di lavoratori in età primaria i lavoratori anziani, che costituiscono una preziosa fonte di manodopera sottoutilizzata per anni, dovrebbero veder migliorare in modo sostanziale le loro prospettive sul mercato del lavoro. È importante che vengano poste in atto politiche e prassi atte a motivare i lavoratori anziani a cogliere appieno queste nuove opportunità.

Diversi cambiamenti sono importanti. In primo luogo un cambiamento di prospettiva in modo da mantenere la capacità lavorativa e l'occupabilità dei lavoratori anziani, uomini e donne, mediante misure nel campo della formazione, della salute e della sicurezza, l'adeguamento dei posti di lavoro e la loro concezione, l'introduzione di tecnologie che agevolino il lavoro e nuove organizzazioni dell'orario di lavoro. In secondo luogo, l'estensione di politiche attive dell'occupazione ai lavoratori anziani. Si dovrebbero sfruttare le possibilità di creare opportunità di lavoro per i lavoratori anziani e accrescere il loro tasso di occupazione mediante misure di reinserimento e di mantenimento del posto di lavoro. Di conseguenza le età effettive di pensionamento delle donne e degli uomini andrebbero innalzate evitando così che l'impatto negativo dell'invecchiamento sulla disponibilità di manodopera venga esasperato dal protrarsi delle prassi attuali che sfociano nei prepensionamenti. La promozione di queste politiche attive dell'invecchiamento nell'ambito dell'occupazione è al centro della strategia europea per l'occupazione. È anche essenziale per la realizzazione dell'obiettivo dell'UE di passare a una piena occupazione.

In seguito alla definizione di obiettivi a livello dell'UE per quanto concerne i tassi di occupazione¹⁷ quali definiti dal Consiglio europeo di Stoccolma, gli Stati membri sono stati invitati a fissare obiettivi nazionali per quanto concerne i tassi di occupazione onde imperniare le strategie nazionali sulla promozione di una maggiore partecipazione al mercato del lavoro, anche dei lavoratori più anziani.

¹⁶ A seguito di diverse politiche e prassi tradottesi in prepensionamenti, gli attuali tassi di attività e di occupazione in Europa per i lavoratori anziani (55-64 anni) sono meno della metà di quelli dei lavoratori in età primaria (25-49 anni) e notevolmente più bassi che negli USA e in Giappone.

¹⁷ Gli obiettivi relativi ai tassi di occupazione per il 2010 sono stati fissati a 70% in generale, 60% per le donne e 50% per i lavoratori anziani.

Le strategie dovrebbero definire le azioni necessarie per accrescere la qualità del lavoro e, quindi, la sua attrattiva; riequilibrare gli incentivi finanziari a lavorare, soprattutto l'effetto netto dei sistemi d'imposizione fiscale e di prestazioni sociali; la soluzione dei differenziali di genere sul piano delle retribuzioni e dell'accesso al mercato del lavoro promuovendo la partecipazione delle persone - soprattutto donne - che hanno responsabilità di custodia di bambini o di persone non autonome nel nucleo familiare; rivedere le misure volte a ridurre la dispersione scolastica; ed infine, ma non meno importante, istituire un'iniziativa congiunta governo-parti sociali per mantenere più a lungo i lavoratori nel mondo del lavoro, riservando un'attenzione particolare all'erogazione di formazione in azienda, onde promuovere l'adattabilità e l'occupabilità dei lavoratori nel lungo periodo e migliorare la qualità del lavoro. Tale iniziativa dev'essere basata sulla consapevolezza che tali sforzi hanno un interesse più ampio e recano beneficio alla società nel suo complesso, ragion per cui potrebbe essere necessario un riorientamento dei finanziamenti pubblici a vantaggio di tale settore. Nella strategia europea per l'occupazione i lavoratori anziani sono sempre più percepiti quali uno degli elementi chiave della futura disponibilità di manodopera nonché quali fattori essenziali per lo sviluppo sostenibile di un'Europa che invecchia.

Nuovi strumenti legislativi europei hanno inoltre posto le basi per ovviare agli atteggiamenti negativi nei confronti dei lavoratori anziani. Nel novembre 2000 il Consiglio ha adottato una direttiva che proibisce la discriminazione nell'occupazione¹⁸ anche a motivo dell'età nell'ambito dell'approccio normativo dell'Unione a tali problematiche. Il Consiglio ha anche istituito un piano d'azione per affrontare le discriminazioni in tutti gli ambiti della vita, comprese le discriminazioni contro gli anziani¹⁹.

3.2.3. *Assicurare pensioni adeguate, sostenibili e adattabili*

Una popolazione sempre più anziana determina notevoli pressioni sui regimi delle pensioni. Nonostante le differenze sostanziali nei sistemi pensionistici in Europa, gli Stati membri hanno riconosciuto che occorre una maggiore cooperazione sui problemi comuni nel campo delle politiche pensionistiche. Nel Consiglio europeo di Göteborg gli Stati membri hanno fatto propri tre grandi principi per assicurare la sostenibilità sociale ed economica dei sistemi pensionistici: salvaguardare la capacità dei sistemi di rispondere ai loro obiettivi sociali; mantenere la loro sostenibilità finanziaria; e adattarli ai bisogni sociali che cambiano. Al Consiglio europeo di Laeken gli Stati membri hanno concordato un insieme di obiettivi comuni che ispireranno la loro azione politica. L'obiettivo del coordinamento a livello di UE è di aiutare gli Stati membri a sviluppare le loro strategie nazionali onde raggiungere tali obiettivi, vale a dire assicurare pensioni adeguate, finanziariamente sostenibili e in grado di adattarsi alle condizioni che mutano²⁰.

¹⁸ Direttiva 2000/78/CE del Consiglio che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (27/11/00).

¹⁹ Decisione 2000/750/CE del Consiglio che istituisce un programma d'azione comunitario per combattere le discriminazioni (2001-2006) (27/11/00). Un altro contributo all'approccio normativo è costituito dalla promulgazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che estende il divieto della discriminazione inserendovi la discriminazione dovuta all'età e riconosce "il diritto degli anziani di condurre una vita dignitosa e indipendente e di partecipare alla vita sociale e culturale" (articolo 25).

²⁰ Il processo che ha portato all'accordo di Laeken su una collaborazione in materia di pensioni adeguate e sostenibili nell'UE è stato supportato da due comunicazioni della Commissione: "La futura evoluzione della protezione sociale nel lungo periodo: pensioni sicure e sostenibili" (COM(2000) 622), "Sostegno alle strategie nazionali volte a garantire pensioni sicure e sostenibili attraverso un approccio integrato" (COM (2001) 362) e da una relazione dell'SPC "Pensioni adeguate e sostenibili. Relazione del Comitato per la protezione sociale al Consiglio europeo di Göteborg sulla futura evoluzione della protezione sociale" (giugno 2001).

A livello dell'UE le sfide che incombono sui sistemi pensionistici vengono affrontate sia nel contesto del coordinamento della politica economica sia nel quadro del metodo aperto di coordinamento²¹ sulle pensioni avviato di recente. Oltre a ciò essi sono trattate in modo indiretto nel processo relativo all'occupazione sia nel senso che più alti tassi di occupazione accrescono la massa degli introiti sia nel senso che il fatto di lavorare più a lungo allenta le pressioni che gravano sui sistemi pensionistici.

Come specificato negli obiettivi, che riconoscono appieno la diversità dei regimi pensionistici, le strategie degli Stati membri dovrebbero essere volte ad assicurare l'adeguatezza dell'erogazione, con la finalità specifica di assicurare che gli anziani, uomini e donne, non siano esposti al rischio di povertà e a di promuovere tra l'altro l'equità tra le generazioni.

La riforma delle pensioni è affrontata anche nel contesto generale della promozione di politiche favorevoli all'occupazione. I sistemi pensionistici e le correlate strutture d'imposizione fiscale dovrebbero offrire validi incentivi per continuare a lavorare fino all'età pensionabile evitando di penalizzare le persone che continuano a lavorare anche oltre. Inoltre le pensioni dovrebbero essere adeguate in modo da coprire le persone che occupano posti di lavoro atipici e per facilitare la flessibilità e la mobilità sui mercati del lavoro. Ciò che più conta, le pensioni dovrebbero offrire gli stessi incentivi agli uomini e alle donne e si dovrebbero eliminare le distinzioni di genere basate su una percezione ormai obsoleta dell'uomo quale unico principale sostentatore del nucleo familiare.

Gli Stati membri hanno anche convenuto che le loro strategie dovrebbero essere volte a rendere i sistemi pensionistici più trasparenti e a sviluppare informazioni affidabili e facilmente comprensibili sulla probabile evoluzione nel lungo periodo dei livelli delle prestazioni e dei tassi dei contributi, di modo che i cittadini possano continuare a avere fiducia in tali sistemi.

Inoltre, gli Stati membri hanno ritenuto importante promuovere un consenso quanto più ampio possibile sulle politiche e riforme relative alle pensioni e migliorare la base metodologica di un monitoraggio efficiente delle riforme politiche in campo pensionistico.

3.2.4. Assicurare l'accesso a un'assistenza sanitaria e a un'assistenza di lungo termine qualitativamente alte assicurando nel contempo la sostenibilità finanziaria dei servizi

Considerata la crescente speranza di vita e una percentuale sempre più alta di anziani la sfida maggiore per le politiche sanitarie e le politiche di assistenza nel lungo periodo consiste nel garantire il pieno accesso a servizi di alta qualità per tutti assicurando la sostenibilità finanziaria di tali servizi. Le politiche dovrebbero essere finalizzate ad assicurare una risposta adeguata e efficace sul piano dei costi ai bisogni e alle domande delle donne e degli uomini di tutte le età. Le diversità sul piano della speranza di vita nonché i modelli tradizionali di erogazione di assistenza tra gli uomini e le donne rendono particolarmente opportuno il fatto che si presti attenzione alle questioni legate al genere in tale ambito.

²¹ Questa nuova forma di cooperazione a livello di UE è stata definita "metodo aperto di coordinamento" dal Consiglio europeo di Lisbona e consiste in un metodo per diffondere buone prassi e raggiungere una maggiore convergenza verso gli obiettivi dell'UE oltre ad aiutare gli Stati membri a sviluppare progressivamente le loro politiche conformemente a tali obiettivi. Esso comporta la definizione di ampi obiettivi comuni, di mete realistiche, da tradursi in politiche nazionali mediante piani nazionali e infine, nel contesto di un processo di apprendimento reciproco, il monitoraggio periodico sulla base di indicatori definiti e concordati congiuntamente.

La preparazione a una vecchiaia sana inizia con politiche e prassi di sanità pubblica atte a incoraggiare il benessere lungo tutto l'arco della vita. Promuovere un contesto politico che incoraggi la partecipazione sociale, l'assistenza, l'autorealizzazione e la dignità degli anziani costituisce la premessa per un invecchiamento sano sia per le donne che per gli uomini. La promozione di un invecchiamento attivo potrebbe anche contribuire a ciò. Il fatto di soddisfare la crescente domanda di servizi sanitari e di assistenza legata all'aumento significativo del numero degli ultraottantenni richiede modalità efficienti sul piano dei costi a sostegno dell'erogazione di forme di assistenza informale e per espandere la disponibilità di servizi formali di sanità e assistenza, oltre ad un progresso nel campo degli ausili tecnici e delle tecnologie di sostegno. Gli sforzi da realizzarsi in questi ambiti devono rispettare i principi di equità che sono impliciti nel modello sociale europeo (un accesso equo a sistemi sanitari di qualità).

La cooperazione a livello dell'UE su tali questioni inizia ora nel quadro dei lavori dell'UE sulla protezione sociale²² e sulle finanze pubbliche. Il quinto programma quadro dell'UE nel campo della ricerca (1998-2002) contribuisce a promuovere la ricerca volta ad accrescere la qualità della vita, l'autonomia e l'integrazione sociale degli anziani (con particolare attenzione per un invecchiamento sano nella prospettiva della vita intera e per il benessere nella vecchiaia) e a migliorare la qualità, l'efficienza e la user friendliness dei sistemi assistenziali.

4. L'INVECCHIAMENTO NEL MONDO

Via via che progrediamo nel ventunesimo secolo, un numero crescente di paesi, compresi quelli in via di sviluppo, risentirà delle implicazioni degli importanti processi d'invecchiamento. In effetti, molti paesi in via di sviluppo si trovano ora nelle fasi iniziali di adattamento al cambio della struttura di età della popolazione.

Le risposte politiche attuali e future differiranno probabilmente tra paese e paese. Le realtà dell'invecchiamento sono funzionali al contesto socio-economico e culturale in cui le persone vivono. Tali dimensioni incidono anche in modo significativo sul modo in cui i paesi configurano le loro risposte prioritarie alle sfide poste dall'invecchiamento. Nonostante tali differenze, i paesi possono apprendere gli uni dagli altri e avvantaggiarsi delle esperienze reciproche. Per cogliere questa opportunità si dovrebbero rafforzare i meccanismi internazionali atti a meglio indirizzare le politiche pubbliche in tutto il mondo.

In particolare tre sfide legate all'invecchiamento richiederanno un'attenzione particolare. In primo luogo, la sfida consistente nell'assicurare una *forza lavoro sufficientemente grande* per compensare l'esistenza di una crescente popolazione di pensionati. Ciò comporterà creare condizioni che consentano alle persone di essere quanto più a lungo possibile economicamente attive via via che invecchiano. In secondo luogo, si dovranno gestire le *implicazioni sul piano dei costi che interesseranno il settore delle finanze pubbliche e l'economia nel suo complesso* tenendo quindi anche conto dei rischi particolari per la stabilità finanziaria e per la sostenibilità economica complessiva. In terzo luogo, si dovrà affrontare la questione della *povertà in età avanzata* che permane un serio problema in molti paesi del mondo in cui molti anziani, soprattutto donne, hanno un accesso insufficiente a un reddito di base, a un'assistenza sanitaria e a prestazioni sociali.

²² In seguito a una richiesta del Consiglio europeo di Göteborg è stato avviato un nuovo processo di deliberazione con l'adozione della comunicazione "Il futuro dei servizi sanitari e dell'assistenza agli anziani: garantire accessibilità, qualità e sostenibilità finanziaria" (COM (2001) 723).

Anche se le sue manifestazioni specifiche varieranno nelle diverse parti del mondo, l'invecchiamento è ovunque un fenomeno caratterizzato da importanti differenze di genere. La Risoluzione del Suriname sulla situazione delle donne anziane, adottata nella 56^a sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, costituisce un contributo positivo al mainstreaming della dimensione di genere nelle politiche dell'invecchiamento.

Risposte politiche sono precipuamente di responsabilità di ciascuno Stato. Tuttavia, la cooperazione nel quadro delle Nazioni Unite è essenziale per condividere le esperienze e incoraggiare le prassi ottimali in tutto il mondo, tenendo presente la diversità delle situazioni nazionali.

4.1. Questioni importanti legate al Piano internazionale d'azione sull'invecchiamento

La Commissione europea sostiene gli sforzi delle Nazioni Unite per sviluppare un quadro globale di azione in materia di invecchiamento. Una strategia mondiale di lungo periodo deve delineare una visione di ciò che s'intende realizzare entro un determinato orizzonte temporale e che possa essere gestito sia dai cittadini che dai governi. Considerata l'attendibilità delle proiezioni demografiche di cui disponiamo oggi, vi sono validi argomenti per fissare tale orizzonte temporale a vent'anni (vale a dire 2002-2022).

Ci si dovrebbe soffermare sul tipo di contesto socio-economico suscettibile di consentire alle persone di tutto il mondo di continuare, via via che invecchiano, a partecipare alla realizzazione di una società per tutti. Occorre una visione olistica dell'invecchiamento, che abbracci l'intero arco della vita e l'intera società.

La Commissione europea ritiene che il Piano dovrebbe consistere di obiettivi specifici, indicare i risultati previsti e gli obiettivi e delineare i tipi di attività necessarie per generare tali risultati. Inoltre, esso deve identificare un gruppo di indicatori che consentiranno di monitorare e valutare i progressi realizzati.

Il Piano d'azione internazionale dovrebbe tener conto dei diversi livelli di sviluppo sociale, economico e politico dei vari paesi che influiscono sulla capacità di rispondere alle sfide dell'invecchiamento. Di conseguenza, può essere utile distinguere tra obiettivi applicabili a tutti i paesi e quelli che possono essere propri di specifiche regioni del mondo. Analogamente si dovrebbero tenere presenti le differenze all'atto di definire le azioni appropriate e gli attori responsabili.

Sulla base di queste considerazioni la Commissione ritiene che i seguenti punti meritino un'attenzione particolare:

- La Commissione europea concorda con le Nazioni Unite quanto al fatto che occorre una maggiore sensibilizzazione globale per rispondere alle sfide future che si presenteranno a tutte le nostre società in seguito al processo di invecchiamento. Il processo di invecchiamento va affrontato contestualmente al più ampio processo di sviluppo in un contesto globale. La cooperazione internazionale può migliorare la capacità dei paesi di rispondere a tali sfide. Politiche che tengano nel debito conto le sfide future costituite dall'invecchiamento devono essere predisposte sin d'ora.
- Anche se le condizioni e le opportunità per le persone che sono anziane al momento attuale sono un elemento importante delle nostre preoccupazioni, un adeguato adattamento all'invecchiamento della popolazione andrebbe visto alla stregua di un processo che interessa l'intero ciclo della vita e riguarda le persone di tutte le età. Tutte le generazioni

dovranno contribuire a trovare soluzioni e modalità di adattamento. Inoltre, l'invecchiamento della popolazione può essere meglio affrontato se, nel processo di decisione politica, si tiene conto dei diversi ambiti attinenti alla qualità della vita.

- Risposte adeguate all'invecchiamento mirano a promuovere una società per tutte le età e a incoraggiare l'integrazione della dimensione "età" in tutte le sfere della vita economica e sociale. Le politiche esistenti andrebbero valutate a seconda che promuovano strategie di segregazione per età o strategie di integrazione.
- L'obiettivo di lungo termine delle politiche nazionali dovrebbe essere di assicurare che la buona salute e il benessere accompagnino la maggiore longevità. Una longevità sana richiede un processo condotto lungo l'arco intero della vita, atto a massimizzare le opportunità di benessere economico, fisico, sociale e mentale. Un approccio alla salute impostato sull'intero arco della vita e un nuovo equilibrio tra la promozione della salute e la prevenzione delle malattie sono elementi necessari per affrontare la sfida della società che invecchia.
- Un'istruzione fin da giovani onde promuovere la consapevolezza dei molteplici aspetti della longevità è una misura essenziale ed economica per incoraggiare stili di vita sani e ridurre la disabilità nell'età avanzata. Spetta ai governi creare contesti atti a promuovere la salute e il benessere nella vecchiaia, ma gli individui stessi sono responsabili di seguire stili di vita sani.
- Quelle della dipendenza e della disabilità sono questioni importanti in relazione alla vecchiaia. Esse sono determinate in ampia misura da fattori di contesto. I paesi dovrebbero inserire tra le loro priorità la necessità di mantenere la qualità della vita e di assicurare l'integrazione sociale degli anziani, soprattutto dei "molto anziani", la cui definizione può variare tra paese e paese. Alloggi sicuri e adeguati, trasporti e comunicazioni sono aspetti particolarmente importanti per il benessere degli anziani. Il fatto di ridurre i rischi nell'ambiente fisico è importante per evitare lesioni debilitanti e dolorose agli anziani.
- Le strutture delle famiglie e dei nuclei domestici stanno attraversando profondi cambiamenti in molti paesi. Le famiglie tendono a diventare sempre meno capaci di farsi carico di tutte le responsabilità di assistenza e di fornire, da sole, il sostegno necessario alle persone non autonome e fragili. Si dovranno perciò creare strutture formali di erogazione di assistenza. Le attuali generazioni di anziani svolgono un ruolo importante nell'occuparsi delle generazioni più giovani e nel dare loro un sostegno finanziario. È anche importante notare, che, trasversalmente alle generazioni, le donne sostengono l'onere maggiore in termini di assistenza alle persone non autonome.
- Considerazioni sulla fine della vita dovrebbero trovare il loro posto nel dibattito sulle società che invecchiano. Conformemente ai principi delle Nazioni Unite per gli anziani, tutte le persone devono avere il diritto a una morte quanto più dignitosa possibile e che ne rispetti i valori culturali. Le politiche devono far sì di consentire alle persone di morire in un contesto in cui non si sentano abbandonate a sé stesse, con un adeguato sostegno di operatori professionali, ma che conferisca anche un'elevata priorità all'interazione sociale con il paziente e i suoi parenti.
- Si avverte inoltre la necessità di sviluppare una migliore base di informazioni per la politica pubblica nel campo dell'invecchiamento. La tendenza universale all'invecchiamento delle popolazioni, con i suoi aspetti notevolmente differenziati, fa avvertire la necessità di una più stretta cooperazione internazionale e di una messa in

comune degli sforzi per fornire una solida base di conoscenze e un quadro analitico in relazione all'ampia gamma delle sfide che si pongono. Occorre un'informazione di base sulle tendenze e sui differenziali nell'ambito delle tendenze in materia di mortalità, morbilità, migrazioni, nonché per quanto concerne le circostanze socioeconomiche degli anziani, tenendo anche conto degli aspetti di genere, regionali e nazionali. Un'attenzione particolare dovrebbe essere data alla collaborazione transnazionale negli ambiti della standardizzazione e della comparabilità degli strumenti e delle metodologie scientifiche.

5. CONCLUSIONI

La Commissione concorda che il secondo Vertice mondiale sull'invecchiamento rappresenta un'opportunità per adottare strategie comuni in relazione alle sfide dell'invecchiamento a livello globale e sostiene gli sforzi delle Nazioni Unite volti a sviluppare un quadro globale di azione. Questo quadro globale dovrebbe comprendere i risultati e gli impegni del Vertice sociale mondiale di Copenaghen (1995) nonché delle successive Conferenze delle Nazioni Unite sulle donne e sulle malattie trasmissibili.

In questo contesto, la Commissione europea ribadisce la sua disponibilità a condividere con i paesi di altre parti del mondo, in particolare con i paesi in via di sviluppo, le proprie esperienze nella ricerca di risposte al problema dell'invecchiamento e invita tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite a riflettere sulle idee strategiche, sulle forme innovative di cooperazione e sui progressi politici realizzati nell'Unione Europea.

ALLEGATO

“Pensioni adeguate e sostenibili: Relazione del Comitato per la protezione sociale sulla futura evoluzione della protezione sociale” (giugno 2001)

“Ageing and fiscal studies in the European Union”, *article* in the Welfare State in Europe: Challenges and reforms, Reports and Studies No.4, 1997, European Commission, Directorate-General for economic and Financial Affairs

Ageing and pension expenditure prospects in the Western World, European Economy, Reports & studies no. 3 1996

"Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances", EPC/ECFIN/655/01 –EN final,

Consiglio dell'Unione europea (2001), “Il contributo delle finanze pubbliche alla crescita e all'occupazione: migliorare la qualità e la sostenibilità”, Relazione della Commissione e del Consiglio (ECOFIN) al Consiglio europeo (Stoccolma 23-24 marzo 2001), 6997/01

Consiglio dell'Unione europea (2001), "Qualità e sostenibilità delle pensioni – Relazione congiunta sugli obiettivi e i metodi di lavoro nel settore delle pensioni" 14098/01 SOC 469 ECOFIN 334

Commissione europea: l'Occupazione in Europa 1999

Commissione europea: La situazione demografica nell'Unione europea 1995 & 1997

Commissione europea: Relazione su La protezione sociale in Europa 1995 & 1997

Commissione europea: “Verso un'Europa di tutte le età”, COM (99) 221 def. maggio 1999

Commissione europea: “Una strategia concertata per modernizzare la protezione sociale” COM (99) 347 def. luglio 1999

Commissione europea: “The contribution of public finances to growth and employment: Improving quality and sustainability”, COM(2000)846

Commissione europea: “La futura evoluzione della protezione sociale nel lungo periodo: pensioni sicure e sostenibili" (COM(2000) 622)

Commissione europea: “Sostegno alle strategie nazionali volte a garantire pensioni sicure e sostenibili attraverso un approccio integrato” (COM 362/2001)

Osservatorio europeo per l'occupazione, Tendenze n. 33 1999

Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo, Lisbona 23-24 marzo 2000

Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo, Nizza 7-9 dicembre 2000

Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo, Stoccolma 23-24 marzo 2001

Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo, Göteborg 15-16 giugno 2001

Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo, Laeken 14-15 dicembre 2001

Reforms of pension systems in the EU – an analysis of the policy options”, in the EU Economy: 2001 Review, Commissione europea, Directorate-General for Economic and Financial Affairs

“The long-term economic and budgetary implications of ageing populations”, *article* in The EU Economy: 1999 Review, Commissione europea, Directorate-General for Economic and Financial Affairs

“The sustainability of public finances in EMU”, *article* in Public Finances in EMU – 2001.Reports and Studies No. 3, Commissione europea, Directorate-General for Economic and Financial Affairs