

COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Bruxelles, 21.05.1999
COM(1999) 221 def.

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Verso un'Europa di tutte le età

Promuovere la prosperità e la solidarietà fra le generazioni

Indice

SINTESI.....	4
1. INTRODUZIONE: IL CONTESTO DEMOGRAFICO	7
2. ADATTARE LE POLITICHE E LE PRATICHE DELL'OCCUPAZIONE ALL'INVECCHIAMENTO DELLA POPOLAZIONE.....	8
2.1. Le sfide: processo di invecchiamento e disponibilità di forza lavoro	8
2.2. Promuovere le pari opportunità tra le donne e gli uomini.	11
3. ADEGUARE LE PENSIONI ALL'INVECCHIAMENTO DELLA POPOLAZIONE	13
3.1. Adattare le età di pensionamento ad una maggiore durata della vita e a migliori condizioni di salute	13
3.2. Superare il dibattito sui sistemi pensionistici.....	14
3.3. Piano di riforma produttiva delle pensioni. Far sì che i regimi sostengano un più tardo e graduale pensionamento	14
3.4. Rendere i sistemi pensionistici meno sensibili ai cambiamenti demografici e ad altri importanti cambiamenti.....	16
3.5. Fornire un contesto più sicuro e conveniente per le pensioni complementari.....	16
3.6. Garantire un reddito minimo adeguato, tenendo conto del mutevole contesto della redistribuzione del reddito fra le generazioni e nell'ambito delle stesse	17
4. RISPONDERE AI BISOGNI IN MATERIA DI ASSISTENZA SANITARIA CON UN INVECCHIAMENTO IN BUONA SALUTE.....	19
4.1. Vantaggi della prevenzione rispetto alla cura	19
4.2. Migliorare l'accesso all'assistenza sanitaria per tutte le età e tutte le persone anziane	20
4.3. Fornire un'adeguata assistenza di qualità ai più anziani e ai più bisognosi.....	20
4.4. Sviluppare il ruolo e le potenzialità della riabilitazione	21

5.	CONCLUSIONI: AGGIUNGERE VITA AGLI ANNI.....	22
6.	APPENDICE: TABELLE E GRAFICI.....	25

SINTESI

La presente Comunicazione dal titolo "Verso un'Europa di tutte le età" costituisce il contributo della Commissione all'Anno internazionale degli anziani, promosso dalle Nazioni Unite. S'intende in tale modo stimolare il dibattito fra i vari Stati membri e negli stessi. Il documento illustra le conseguenze del processo di invecchiamento della popolazione in materia di occupazione, protezione sociale, servizi sanitari e sociali e formula proposte per una strategia di risposte politiche efficaci in questi settori basate sul rafforzamento della cooperazione fra i vari attori coinvolti e della solidarietà e dell'equità fra le generazioni.

* * *

L'invecchiamento pone alle nostre società una problematica caratterizzata da varie dimensioni.

- Una di esse è il relativo declino della popolazione in età lavorativa e l'invecchiamento della forza lavoro. I prossimi venti anni vedranno notevoli cambiamenti. Nel periodo 1995-2015, il gruppo di età 20-29 diminuirà di 11 milioni di unità (-20%), mentre il gruppo di età 50-64 aumenterà di 16,5 milioni (oltre il 25%). Ciò comporterà una concentrazione sugli aspetti di gestione delle risorse umane in rapporto all'età dei cittadini, fattore fino ad oggi trascurato. Implicherà inoltre un ripensamento delle politiche che incoraggiano un abbandono precoce del mercato del lavoro, invece di promuovere l'apprendimento su tutto l'arco della vita e la ricerca di nuove opportunità.

- La seconda dimensione riguarda la pressione sui sistemi pensionistici e sulle finanze pubbliche derivante da un numero crescente di pensionati e dal declino della popolazione in età lavorativa. Nei prossimi vent'anni la popolazione al di sopra dell'età di pensionamento, cioè di oltre 65 anni, aumenterà di 17 milioni di unità. Nell'ambito di questo gruppo i più anziani – cioè le persone di oltre 80 anni di età – aumenteranno di 5,5 milioni di unità. L'equità intergenerazionale esige che venga prestata debita attenzione alla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche. Occorre assicurare una base più ampia ai sistemi di protezione sociale attraverso un maggiore tasso di occupazione per le persone in età lavorativa. I sistemi pensionistici dovrebbero essere inoltre resi meno sensibili ai cambiamenti demografici e di altra natura.

- La terza dimensione riguarda il bisogno crescente di curare e assistere gli anziani. Il forte aumento del numero di anziani bisognosi di assistenza contribuirà a rafforzare la crescita della domanda di sistemi di assistenza formale. Tali sistemi dovranno essere ulteriormente sviluppati per poter far fronte alla nuova situazione. In parallelo, dovranno essere definite strategie atte a ridurre l'aumento della dipendenza, attraverso la promozione di un sano invecchiamento, la prevenzione degli incidenti e la rieducazione successiva alla malattia.

- La quarta dimensione riguarda la crescente diversità fra gli anziani, in termini di risorse e di bisogni. Differenze di situazione familiare e abitativa, di condizioni di istruzione e di salute, nonché di reddito e patrimoniali, determinano la qualità di vita dei più anziani. Per fortuna, al giorno d'oggi la grande maggioranza delle persone anziane gode di una buona assistenza. Tuttavia, il fatto che la maggior parte degli anziani fruisca di migliori condizioni di vita che in passato non deve farci dimenticare il rischio continuo di emarginazione sociale e di povertà legato all'età. Occorrono strategie capaci di meglio riflettere la diversità delle situazioni sociali degli anziani, cioè che mobilitino meglio le

risorse disponibili per vaste sezioni della popolazione anziana e combattano più efficacemente i rischi di emarginazione sociale in una fase avanzata dell'esistenza.

- Anche le problematiche di genere rivestono una particolare importanza. La popolazione di età superiore ai 65 anni è attualmente costituita per quasi i 2/3 da donne. Un aspetto importante di questa problematica riguarda la previdenza sociale. La partecipazione storicamente limitata delle donne al mercato del lavoro, sistemi di previdenza sociale basati su un modello maschile di produttore di reddito, nonché differenze di longevità fra i due sessi, hanno determinato un'insufficiente copertura pensionistica per molte donne anziane.

* * *

Queste dimensioni della sfida rappresentata dall'invecchiamento della popolazione hanno indotto la Commissione a definire le seguenti conclusioni di carattere politico:

1. Nella Strategia europea dell'occupazione, l'Unione europea ha espresso il proprio impegno nella lotta contro la disoccupazione e per "la realizzazione di un considerevole aumento dell'occupazione in Europa su base permanente". È stato riconosciuto come importante fattore il basso tasso di occupazione delle persone anziane e gli Stati membri sono stati invitati a elaborare provvedimenti intesi a conservare le capacità professionali, promuovere l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita attiva e convenzioni in materia di flessibilità del lavoro, come pure a rivedere regimi fiscali e regimi delle prestazioni per migliorare gli incentivi ad accogliere offerte di lavoro e opportunità di formazione. La Strategia sottolinea il ruolo particolare delle parti sociali in questo contesto. La Commissione inviterà le parti sociali a riflettere sul modo più opportuno per porre in rilievo la dimensione dell'età nell'ambito della gestione delle risorse umane.

2. Strategie di protezione sociale. Nel programma di azione sociale 1999-2000, la Commissione si è impegnata ad elaborare una comunicazione sulla protezione sociale. Si prevede di sviluppare, in questo settore, un nuovo processo di cooperazione fra la Commissione e gli Stati membri. L'adattamento alle sfide poste dall'invecchiamento sarà una fra le tante questioni che saranno affrontate nell'ambito di tale processo. Occorre dare particolare attenzione a modalità di inversione della tendenza al prepensionamento, all'esame di nuove forme di pensionamento graduale e alla necessità di rendere i regimi pensionistici più sostenibili e flessibili.

3. Strategie in campo sanitario, assistenza agli anziani e ricerche affini. La Commissione darà particolare rilievo alla ricerca medica e sociale in relazione con l'invecchiamento, nell'ambito del quinto programma quadro di ricerca comunitaria. Quest'ultimo comprenderà un'ampia gamma di attività di ricerca di base, medica, tecnologica e sociale. Gli aspetti sanitari dell'invecchiamento rivestono una posizione centrale anche nell'elaborazione di nuovi strumenti di sanità pubblica a livello comunitario. Inoltre, la Commissione collaborerà con gli Stati membri nell'intento di elaborare una risposta adeguata all'invecchiamento nel settore della sanità e dell'assistenza agli anziani, tramite studi sulle modalità di funzionamento dei vari regimi.

4. Strategie contro la discriminazione e l'emarginazione sociale. Nel suo programma d'azione sociale 1998-2000, la Commissione si è impegnata a formulare proposte basate sull'articolo 13 del trattato sulla Comunità europea, modificato ad Amsterdam, in cui verrà trattata, insieme con altri temi, la discriminazione professionale per motivi di età. Il programma illustra inoltre l'intenzione della Commissione di esaminare le possibilità di

elaborare nuovi programmi d'azione comunitaria in virtù degli articoli 13, 129 e 137 del trattato sulla Comunità europea, quale modificato ad Amsterdam, che potrebbero contemplare le persone anziane colpite da discriminazione, disoccupazione ed emarginazione sociale.

* * *

L'ordine di grandezza dei cambiamenti demografici agli albori del ventunesimo secolo, costringerà l'Unione europea a ripensare e a modificare pratiche e istituzioni obsolete. Una società attiva per tutte le età richiede una strategia motivante che consenta gli anziani di mantenere il proprio impegno lavorativo e sociale. Il numero sempre crescente di pensionati rappresenta un patrimonio di esperienza e di talento sottoimpiegati. Crea inoltre nuovi bisogni, che devono essere soddisfatti dalle imprese, dalle organizzazioni pubbliche e dalle ONG.

La Commissione si impegna a stimolare il dibattito sulle ripercussioni dei cambiamenti demografici nella società, promuovendo nel contempo un'Europa di tutte le età, cioè un forte senso sia di solidarietà che di equità fra le generazioni. Nel 1999, Anno internazionale degli anziani, la Commissione finanzia vari studi e conferenze sui vari aspetti dell'invecchiamento attivo nell'intento di sostenere gli Stati membri nella loro ricerca di strategie valide.

1. INTRODUZIONE: IL CONTESTO DEMOGRAFICO

Lo studio delle tendenze demografiche attuali ci consente di formulare le seguenti osservazioni:

- Fra il 1960 e il 1995, l'aumento dell'aspettativa di vita media dei cittadini dell'UE è stato di 8 anni per gli uomini e di 7 anni per le donne. Si tratta di una delle principali conquiste di quest'ultima parte del ventesimo secolo. Il successo ottenuto nel prolungare la vita, oltre alla diminuzione dell'indice di fertilità al di sotto del livello di sostituzione, fenomeno ora evidente in tutti gli Stati membri, conferirà toni particolarmente drammatici al fenomeno dell'invecchiamento demografico nel ventunesimo secolo..
- La popolazione europea smetterà presto di aumentare (cfr. grafico 1). Comincerà quindi a diminuire gradualmente, sia pure a ritmi e momenti diversi nei vari paesi e regioni. In quasi un quarto delle regioni d'Europa, la popolazione avrà già raggiunto il livello di crescita zero prima della fine del secolo. Ben presto la nostra società sarà formata da una proporzione di gran lunga maggiore di anziani rispetto ad un gruppo più ristretto di persone in età lavorativa (cfr. grafico 2). La generazione più giovane, il gruppo di età 0-14, che rappresentava il 17,6% del totale nel 1995, diminuirà al 15,7% nel 2015, con una perdita di quasi 5 milioni di unità. La generazione 15-29, dalla quale provengono coloro che entrano nel mercato del lavoro, diminuirà in modo ancora più rapido (-16%, con una perdita di 13 milioni di unità).
- Fra i gruppi degli anziani, avverrà esattamente l'opposto. La generazione 50-64 aumenterà di oltre 16 milioni di persone (26%), mentre la crescita dei cittadini in età pensionabile (65+) e dei più vecchi (80+) si avvicinerà rispettivamente al 30% e al 40%. I cambiamenti nel gruppo 80+ saranno più ampi e rapidi di quelli di qualsiasi altro gruppo di età.
- L'invecchiamento demografico diverrà più pronunciato nei due prossimi decenni. Tutti gli Stati membri ne saranno interessati, pur in misura diversa quanto all'intensità e ai tempi di tali tendenze.
- Tendenze analoghe si manifestano nei paesi candidati all'adesione. Ad eccezione della Polonia, della Repubblica Slovacchia e di Cipro, in cui la popolazione in età lavorativa continua, sia pure più lentamente, a crescere, l'invecchiamento demografico è un fenomeno già radicato e tendenzialmente in aumento. Se si vuole sostenere la crescita economica a fronte di una diminuzione significativa della popolazione in età lavorativa, occorrerà attivare le attuali riserve di forza lavoro. Inoltre, la maggior parte dei paesi candidati all'adesione dovrà affrontare le sfide derivanti da un invecchiamento significativo della popolazione, nei settori della previdenza sociale e della salute, in cui dovranno adottare provvedimenti speciali per garantire la sostenibilità finanziaria e ridurre i tassi di mortalità.
- In base alla relazione 1995 sulla situazione demografica nell'Unione europea, i flussi migratori extracomunitari possono soltanto rallentare parzialmente il processo di invecchiamento della popolazione. A paragone dei livelli attuali, l'immigrazione netta nell'Unione europea dovrebbe aumentare fino a superare i 4

milioni di unità all'anno dopo il 2005 per compensare l'effetto di invecchiamento delle generazioni del "baby boom".¹

- L'invecchiamento solleva inoltre importanti problemi in materia di pari opportunità. La scarsa partecipazione al mercato del lavoro delle generazioni attuali di donne al di sopra dei 50 anni dipende in ampia misura dall'ambiente sfavorevole alla partecipazione femminile nel passato. Poiché le donne vivono in media da 6 a 8 anni più a lungo degli uomini, le pensioni sono particolarmente importanti per loro. La loro scarsa partecipazione in termini di forza lavoro le espone però al rischio di esser coperte solo in misura insoddisfacente dai programmi pensionistici.

L'invecchiamento della popolazione obbligherà la società europea ad adattarsi e i cittadini europei a cambiare comportamento. La misura in cui questi cambiamenti della società e dei comportamenti potranno essere prodotti in modo positivo dipenderà in gran parte dalla scelta di politiche formulate a livello europeo, nazionale e locale. Nella presente comunicazione, la Commissione esprime la propria posizione sui cambiamenti di strategia necessari per quanto riguarda l'occupazione, le pensioni, le strategie sanitarie e assistenziali e i provvedimenti destinati a promuovere la partecipazione e la coesione sociale.

2. ADATTARE LE POLITICHE E LE PRATICHE DELL'OCCUPAZIONE ALL'INVECCHIAMENTO DELLA POPOLAZIONE

I cambiamenti che si verificano nei mercati, nelle tecnologie e nell'organizzazione del lavoro significano che le competenze professionali dei lavoratori devono adattarsi con sempre maggiore rapidità. L'invecchiamento demografico significa la forza lavoro diventerà una risorsa che dovremo maneggiare con molta maggiore cautela che in passato. Si intensificherà quindi il bisogno di lavoratori più qualificati e occupabili, come pure di posti di lavoro più adattabili.

2.1. Le sfide: processo di invecchiamento e disponibilità di forza lavoro

In conseguenza dell'invecchiamento generale della popolazione, e, in particolare, dell'invecchiamento della grande ondata demografica determinata dalle generazioni del cosiddetto "baby boom", cioè dei nati fra la fine degli anni '40 fino alla metà degli anni '60, invecchia la popolazione in età lavorativa. Dopo un lungo periodo di stabilità intorno ai 40 anni, l'età media della popolazione attiva è andata regolarmente aumentando fin dal 1995.

Nell'ultimo ventennio, l'ingresso sul mercato del lavoro delle generazioni del "baby boom" ha determinato un aumento significativo, in particolare del gruppo medio di età 30-49 anni. Il prossimo ventennio sarà caratterizzato da cambiamenti considerevoli nella ponderazione dei vari gruppi di età. Il gruppo 20-29, che abbonda nella popolazione attiva, diminuirà di 11 milioni di unità. Il gruppo intermedio rimarrà alle sue dimensioni attuali in modo più o meno

¹ Commissione europea (1995): La situazione demografica nell'Unione europea, p. 18.

costante e quello dei più anziani (50-64) aumenterà invece di 16,5 milioni di unità, cioè di oltre il 25%.

Nel contesto dell'invecchiamento della popolazione, i livelli di partecipazione e, pertanto, le cifre riguardanti la forza lavoro complessiva, saranno influenzate in misura sempre crescente dall'andamento dell'attività delle generazioni più anziane, notevolmente più numerose. Il grafico 4 indica che se vogliamo che l'occupazione continui a crescere ad un tasso medio dello 0,6%, come è avvenuto dal 1985 in poi, dobbiamo dimezzare le risorse non utilizzate nella popolazione attiva, i disoccupati e gli inattivi, compresi i prepensionati, entro il 2015. La disoccupazione continuerà comunque ad essere il problema principale nella maggior parte degli Stati membri ancora per numerosi anni.

È quindi necessario raggiungere i livelli più elevati possibili di indici di attività per tutti i gruppi della popolazione in età lavorativa. Il successo della mobilitazione delle risorse umane inattive sarà un fattore cruciale in miglioramento delle prestazioni in termini di creazione di posti di lavoro e di crescita economica. Ciò richiede azioni politiche in vari settori e a vari livelli di strategia. Fra le principali priorità ritroviamo il rafforzamento dell'occupabilità dei lavoratori anziani, la revisione delle norme e delle pratiche di assunzione per far fronte all'invecchiamento dei posti di lavoro e la promozione delle pari opportunità.

Negli ultimi decenni, gli indici di attività europei hanno fruito di una crescente partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Per l'ultimo quinquennio, la media generale degli indici di attività² è rimasta abbastanza stabile attorno al 68%, con una diminuzione per gli uomini ed un aumento per le donne per tutte le età. Ciò riflette in particolare indici di attività più bassi per i lavoratori al di sotto di una certa età, tipicamente associati alla ristrutturazione industriale. Questo spiega una diminuzione di oltre 6 punti percentuali nella partecipazione degli uomini del gruppo di età 55-64 fra il 1986 e il 1997, a fronte di un leggero aumento di 4 punti percentuali per le donne, ma da un livello di partenza più basso.

Anche il prepensionamento è stato considerato un sistema per creare maggiori opportunità di occupazione a favore dei giovani disoccupati, per quanto occorre chiarire che il legame diretto fra il prepensionamento e la creazione di posti di lavoro per i giovani si è dimostrato molto meno valido di quanto si prevedesse. L'invecchiamento della forza lavoro, se l'Europa manterrà i livelli attuali di prepensionamento, comporterà anche scarsità di forza lavoro e accentuerà notevolmente gli oneri della dipendenza degli anziani.

In generale, i lavoratori anziani si concentrano nelle industrie in declino e le statistiche indicano che essi manifestano una mobilità inferiore a quella dei

² Si distingue tra "indice di attività", che si riferisce alla percentuale della popolazione in età lavorativa alla ricerca di un posto di lavoro o occupata e "indice di occupazione", che si riferisce alla percentuale di occupati..

giovani. Sono inoltre colpiti dalla tendenza dell'industria, diminuire il numero degli operai e dei dirigenti altamente qualificati, e ad aumentare forme flessibili di occupazione.

Al giorno d'oggi, l'investimento nella formazione professionale e nello sviluppo delle risorse umane si concentra sui giovani, per cui i lavoratori anziani dispongono di competenze professionali in via di deprezzamento e sono quindi sempre meno in grado di far fronte al cambiamento. Nell'arco di vita lavorativa aumenta il rischio di marginalizzazione e di eventuale esclusione dal mercato del lavoro, per questa categoria di persone. Alla fine, i lavoratori anziani si trovano spesso di fronte al prepensionamento quale unica scelta possibile.

Per mantenere un numero crescente di anziani al lavoro e per impedirne l'esclusione dal mercato del lavoro, sarà assolutamente necessario preservarne e rafforzarne l'occupabilità. Occorre per questo investire nelle loro competenze professionali, nella loro motivazione e nella loro mobilità. Occorre sostenere e diffondere buone prassi per assicurare l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita attiva.³

Taluni Stati membri hanno adottato misure per prevenire il licenziamento dei lavoratori anziani nel contesto delle ristrutturazioni industriali. (p. es. in Francia).

L'obiettivo di mantenere i lavoratori anziani in attività non significa necessariamente che essi debbano conservare lo stesso posto di lavoro. Una miscela di provvedimenti atti a rimuovere le restrizioni istituzionali e altre forme di eccessiva rigidità potrebbe promuovere la mobilità professionale degli anziani. Alcune imprese potrebbero anche trovare opportuno assumere lavoratori anziani per soddisfare le aspettative di consumatori anziani. (p.e. nel settore della vendita al dettaglio in Danimarca). I contratti di lavoro temporanei, il lavoro a tempo parziale e il subappalto costituiscono fonti di creazione di posti di lavoro. Le PMI creano un numero crescente di posti di lavoro, di occupazione indipendente e di forme diverse di lavoro flessibile. Le politiche occupazionali devono facilitare l'accesso dei lavoratori anziani a questi tipi di imprese e a queste forme di occupazione.

È inoltre opportuno ricordare che i settori che offrono buone possibilità di occupazione possono essere i più adatti ad impiegare nuovi accordi di lavoro flessibili. Il lavoro nel settore dei servizi, nelle comunità locali e nelle imprese del terziario è spesso offerto sotto forma di lavoro a tempo parziale e a breve termine. Questo tipo di offerta può spesso soddisfare le esigenze di promozione di un invecchiamento attivo e di un pensionamento graduale. I settori in questione devono essere resi più accessibili ai lavoratori anziani.

Le imprese trascurano spesso la dimensione dell'età nella gestione delle risorse umane e nella definizione dei mansionari. La tecnologia e l'ergonomia

³ Nei programmi comunitari di istruzione e formazione, l'accento sull'apprendimento lungo tutto l'arco della vita attiva è già notevole e verrà ulteriormente intensificato nelle nuove versioni in preparazione dei programmi Socrates e Leonardo da Vinci per il periodo 2000-2006.

moderne sono in grado di ridurre lo stress e di aumentare la produttività dei lavoratori anziani, per cui è possibile compensarne l'eventuale declino fisico suscettibile di costituire fattore critico. Il miglioramento dell'ambiente di lavoro può inoltre contribuire ad aumentare una vita sana e ad un invecchiamento attivo.

Una problematica di pari importanza riguarda l'adattamento dell'organizzazione del lavoro e della gestione delle imprese moderne all'invecchiamento della popolazione. Le pratiche che da ultimo conducono all'esclusione dal mercato del lavoro, iniziano di fatto molto prima che ciò avvenga. Il numero in rapida crescita di lavoratori anziani richiede nuovi orientamenti su tutti i temi relativi al rapporto fra età e produttività. Risultano inoltre necessari accordi che consentano un pensionamento ritardato e più graduale. Il miglioramento della consapevolezza e la promozione di prassi corrette nel settore risultano altrettanti requisiti preliminari di una valida strategia di invecchiamento attivo.

2.2. Promuovere le pari opportunità tra le donne e gli uomini.

L'invecchiamento solleva diverse problematiche nel campo delle pari opportunità. La maggiore partecipazione delle donne sarà la fonte principale di crescita della futura forza lavoro in numerosi Stati membri. I responsabili politici riconoscono in misura crescente che l'invecchiamento della popolazione porrà ancor più in rilievo quanto sia importante la partecipazione delle donne al lavoro ai fini della crescita dell'economia. La partecipazione femminile è tuttavia ancora troppo bassa in molti Stati membri. Oltre il 50% delle donne di età superiore ai 50 anni non dispone di una attività professionale retribuita. Ciò dipende in parte dalla difficoltà di conciliare l'attività economica con gli obblighi familiari. Inoltre, le donne continuano ad essere sovrarappresentate nei settori più vulnerabili e a più bassa retribuzione, in cui è massimo il rischio di licenziamento.

Queste tendenze generali richiedono l'attuazione di una politica intesa a:

- facilitare l'accesso delle donne a carriere più sicure e meglio retribuite, oltre a garantire pari opportunità di partecipazione ai corsi di formazione professionale e di aggiornamento delle competenze professionali, lungo tutto l'arco della vita attiva.
- un accento ulteriore delle varie politiche sull'obiettivo di conciliare vita familiare e vita professionale. Meritano di essere ulteriormente promosse una migliore condivisione delle responsabilità familiari tra gli uomini e le donne e l'adozione di politiche occupazionali che facilitino le possibilità di carriera, sia in termini di assistenza degli anziani dipendenti, che di assistenza all'infanzia
- l'ulteriore esame delle possibilità di impiego di strumenti fiscali e di politica familiare per promuovere la partecipazione della forza lavoro femminile

- Nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione, la Commissione si impegna a promuovere politiche atte a garantire un adeguamento della forza lavoro al processo di invecchiamento in atto e sostenere gli sforzi degli Stati membri con finanziamenti a carico del Fondo sociale europeo. Sarà particolarmente importante per i lavoratori anziani un sostegno a favore di politiche attive del mercato del lavoro, per la lotta contro la disoccupazione e per evitare alle donne e agli uomini una disoccupazione di lunga durata.
- Nelle Linee Guida per l'Occupazione per il 1999, l'Unione europea ha esposto il proprio obiettivo di creare "un mercato del lavoro aperto a tutti" ed invitato le parti sociali a prestare ulteriore attenzione alla dimensione dell'età nella gestione delle risorse umane. Potranno essere adottati provvedimenti di carattere sia attivo che preventivo, in un'ottica particolare di apprendimento lungo tutto l'arco della vita attiva.
- Durante il periodo 1998-1999, la Commissione si è impegnata in una vasta campagna di consultazione con l'obiettivo di far progredire proposte contenute nell'articolo 13 del TCE (Trattato sulla Comunità Europea) modificato ad Amsterdam, e rendere quindi illegittima ogni forma di discriminazione nel campo dell'occupazione, ivi compresa la discriminazione sull'età.

3. ADEGUARE LE PENSIONI ALL'INVECCHIAMENTO DELLA POPOLAZIONE

3.1. Adattare le età di pensionamento ad una maggiore durata della vita e a migliori condizioni di salute

Adattarsi all'invecchiamento comporta l'esigenza di adeguare le diverse fasi della nostra vita ai cambiamenti e alle opportunità che derivano da una maggiore longevità. Fin dagli anni '50, quando l'età di pensionamento fu fissata a 65 anni nella maggior parte dei regimi pubblici di pensionamento l'aspettativa di vita è aumentata di 8-10 anni. Tuttavia, nello stesso periodo, la partecipazione della forza lavoro maschile nella fascia di età 60-64 è diminuita da circa l'80% ad approssimativamente il 30%. La tendenza degli ultimi due decenni verso un abbandono ancora più precoce dal mercato del lavoro ha contribuito ad erodere in misura sostanziale i tassi di partecipazione dei lavoratori di età compresa fra i 50 e i 59 anni.

Ciò può essere considerato la conseguenza di un desiderio generalizzato di rinunciare ad una parte del reddito in cambio di maggior tempo libero, in concomitanza con una maggiore ricchezza della società e dei singoli. Il prepensionamento è indubbiamente un'opzione attraente a breve termine per taluni lavoratori anziani che risentono della pressione dell'attività professionale o di una disoccupazione di lunga durata. Le indagini dimostrano tuttavia che circa il 40% dei prepensionati sostiene di aver lasciato il mercato del lavoro contro la propria volontà, nonché di volere continuare una forma di attività lavorativa.

È davvero sensato che le persone vadano in pensione 5-10 anni prima di quanto è avvenuto ai loro genitori, pur godendo di una salute di gran lunga migliore, avendo un lavoro meno duro, nonché la probabilità di vivere 6-8 anni più a lungo? La scelta non sarebbe forse diversa se i lavoratori avessero la possibilità di migliorare le proprie competenze professionali e di acquisirne delle nuove? Quanti di essi sceglierebbero un ritiro graduale dal lavoro se questa scelta fosse più disponibile?

Occorre rispondere a questi interrogativi e bisogna farlo subito dato che i primi gruppi di rappresentanti del "baby boom" si avvicinano rapidamente all'età del prepensionamento. La semplice dimensione numerica delle generazioni del "baby boom" significa che qualora si dovessero porre in atto i programmi attuali di prepensionamento, ne risulterebbe un forte aumento del tasso di dipendenza degli anziani. La disponibilità finanziaria dei regimi di sicurezza sociale ne sarebbe sovrasollecitata, con la probabile conseguenza di una carenza di forza lavoro in numerosi settori.

La generazione del "baby-boom" è probabilmente la più ricca di risorse, la più istruita e la più sana rispetto a tutte quelle che l'hanno preceduta. Si trova quindi in una posizione ideale per fruire al meglio delle opportunità offerte dall'aumento della longevità. Spremerne il contributo continuando le pratiche attuali del mercato del lavoro sarebbe un enorme sperpero

Anche in questo, come in altri settori, sarà importante garantire che le politiche di invecchiamento attivo rispondano ai bisogni, alle risorse e alle preferenze degli individui.⁴

3.2. Superare il dibattito sui sistemi pensionistici

Vi sono buone ragioni per riformare i sistemi pensionistici, ma non vi sono rimedi universali le riforme ben fatte richiedono tempo e possono essere dolorose.

Una parte notevole del dibattito odierno verte sul dilemma se sistemi del tipo “a ripartizione” siano migliori di quelli a capitalizzazione per il trasferimento di beni e servizi dalle generazioni attive a quelle in pensione. Indipendentemente dal metodo prescelto, il trasferimento di risorse dovrà comunque aumentare in misura considerevole. È chiaro che allo scopo di minimizzare l’aumento dell’onere da imporsi sulle persone che lavorano dovrà esservi, per quanto possibile, un’espansione della base contributiva attraverso un tasso maggiore di attività e di occupazione in tutte le fasce di età lavorativa. La riforma dei regimi pensionistici è un aspetto importante dei necessari adattamenti all’invecchiamento, ma che sarà veramente efficace solo se nel contempo sarà opportunamente sostenuta da tassi di invecchiamento attivo e di maggiore occupazione.

3.3. Piano di riforma produttiva delle pensioni. Far sì che i regimi sostengano un più tardo e graduale pensionamento

Il modo più produttivo ed efficiente per contrastare la minaccia dell’invecchiamento alla sostenibilità dei programmi di pensionamento consiste nell’invertire la tendenza attuale al pensionamento anticipato. Se si fa in modo che i lavoratori, debitamente motivati, lavorino più a lungo e scelgano un sistema di uscita più tardo e graduale dal mercato del lavoro, sarà possibile ridurre i costi di pensionamento, ottenere maggiori entrate e una maggiore produttività, che a sua volta favorirà la crescita. Dobbiamo quindi cambiare il comportamento delle persone nei confronti del pensionamento.

Di per sé, la riforma delle pensioni è solo uno degli elementi necessari. Ogni modifica ai regimi di pensionamento richiederà il contributo delle parti sociali, con il sostegno del mercato pubblico del lavoro, politiche fiscali e di creazione di posti di lavoro.

Tuttavia, se da un lato la scelta del prepensionamento potrà non essere l’unica causa di un abbandono precoce del mercato del lavoro, essa avrà dall’altro comunque un ruolo fondamentale nel facilitarlo. Risulta in tal modo troppo semplice per i datori di lavoro, i sindacati e i lavoratori, convertire i problemi del mercato del lavoro in regimi pensionistici. Essa impedisce alle parti interessate di concentrarsi sui necessari cambiamenti di gestione dell’età. Rendere sostenibili i sistemi di pensionamento comporterà l’esigenza di limitare l’accesso al pensionamento anticipato. Tuttavia, tale limitazione deve

⁴ Le disparità di reddito, situazione sanitaria e aspettativa di vita fra i gruppi sociali hanno teso ad ampliarsi negli ultimi decenni e ciò vale anche per gli anziani.

essere corroborata dalla rimozione degli ostacoli e dei disincentivi che impediscono agli uomini e alle donne di lavorare più a lungo e, in parallelo dalla disponibilità di possibilità di lavoro migliori e più adeguate alle esigenze dei lavoratori anziani. Dobbiamo ridurre la richiesta di programmi di prepensionamento e allo stesso tempo l'accesso a tali programmi, tenendo inoltre presente che altre vie di uscita dal mercato del lavoro, quali l'invalidità o la disoccupazione di lunga durata, possono svolgere un ruolo equivalente. Rimarrà l'esigenza di disporre di regimi di protezione sociale che consentano ai lavoratori di accedere al prepensionamento a determinate circostanze, p.e. in caso di malattia di lunga durata o di invalidità, oppure in regioni in cui le prospettive di nuova occupazione per i lavoratori anziani in esubero, sono particolarmente scarse. Possono esservi inoltre settori nei quali gli incentivi al pensionamento anticipato dovranno continuare per qualche tempo per poter far fronte a condizioni e problematiche specifiche.⁵ È comunque necessario ricondurre il prepensionamento alla situazione di eccezionalità del passato. Le opzioni che comportano un distacco non completo dal mercato del lavoro, quali ad esempio il lavoro a tempo parziale, dovranno essere studiate in alternativa.

In consultazione con le parti sociali, i programmi di pensionamento devono essere adattati in modo da consentire un pensionamento più graduale in combinazione flessibile con varie forme di reddito da lavoro. Il pensionamento graduale e il lavoro a tempo parziale basato su accordi collettivi e, se possibile, sostenuto da programmi governativi, potrebbe divenire un modo importante di colmare la lacuna fra le età effettive di pensionamento e l'età prevista dalle norme vigenti, in particolare, nei settori in cui è meno facile lavorare più a lungo a tempo pieno. Un successo nell'invertire la tendenza attuale dipenderà comunque dalla possibilità di trovare un buon equilibrio tra la flessibilità richiesta dai singoli individui e il grado di sicurezza che è possibile offrire loro.

Stime recenti fanno pensare che, se fosse possibile innalzare le età effettive di pensionamento degli uomini al livello di circa 64-65 anni, mantenendo la crescita attuale della partecipazione femminile alla forza lavoro, sarebbe possibile contrastare la maggior parte del prossimo aumento di livello dell'onere dovuto alla dipendenza degli anziani.⁶ Potranno comunque essere necessari alcuni adattamenti alle formule di pensionamento basate sulla ripartizione o sulla capitalizzazione. Il vantaggio di una risposta così "produttiva" risiede nel fatto che l'esigenza di un aumento di contributi e di tagli nelle prestazioni può essere molto più semplice da gestire. Nello stesso tempo, è possibile dare alle persone che hanno un po' meno o un po' più di

⁵ In talune circostanze questo può per esempio riguardare l'agricoltura: una delle misure di accompagnamento della Politica agricola comune, il Regime comunitario di pensionamento anticipato nel settore agricolo sancito dal regolamento (CEE) 2079/92, mira a promuovere il necessario rinnovamento, la ristrutturazione e il miglioramento delle possibilità economiche delle imprese agricole residue con l'ausilio di un reddito soddisfacente agli agricoltori anziani che cessano interamente la propria attività lavorativa ed offrono quindi ai giovani agricoltori migliori condizioni di creazione e sviluppo di imprese agricole.

⁶ OCSE (1998): *Maintaining in an Ageing Society*, p.42 e nota 19 p.113.

60 anni una maggiore partecipazione alla società: ruoli più attivi, un migliore stato sociale e una migliore qualità di vita.

I fattori che condizionano il prepensionamento sono molteplici e complessi. Un cambiamento di comportamento da parte dei datori di lavoro e una nuova politica sindacale per quanto riguarda la gestione delle età richiederanno un grande sforzo da porre in atto in stretta cooperazione con le parti sociali e tra queste. Per modificare le aspettative e l'atteggiamento dei lavoratori anziani occorrerà offrire loro migliori opportunità e incentivi per continuare la vita lavorativa. Inoltre, il fatto di lavorare più a lungo comporterà almeno all'inizio un maggiore ricorso al lavoro a tempo parziale. Nel breve e medio periodo, sarebbe opportuno che l'Unione europea mirasse ad aumentare di 2 anni l'età media effettiva di abbandono del mercato del lavoro. A medio e lungo termine, quando si faranno sentire appieno le conseguenze dell'invecchiamento demografico, dovremo adoperarci per dare alla maggior parte dei lavoratori la possibilità di lavorare più a lungo e recuperare età di pensionamento effettivo che si avvicinino all'età di pensionamento formale.

3.4. Rendere i sistemi pensionistici meno sensibili ai cambiamenti demografici e ad altri importanti cambiamenti

L'itinerario preciso per raggiungere l'obiettivo della sostenibilità dei programmi pensionistici varierà da uno Stato membro all'altro, in base alle differenze che esistono nei sistemi globali di pensionamento e nei criteri per accedervi, nelle formule basate su ripartizione/capitalizzazione e nei meccanismi di indicizzazione dei regimi pubblici. Alcuni principi generali sono comunque chiari. I governi e le parti sociali devono prendere in considerazione i vantaggi potenziali derivanti da politiche finalizzate a:

- assicurare la base più ampia e più equa possibile delle entrate destinate ai regimi pubblici di pensionamento;
- elaborare un dosaggio sostenibile di capisaldi pensionistici basati sulla legislazione, sugli accordi collettivi e sui contratti privati, in modo da assicurare un'ampia ripartizione di responsabilità fra i governi, le parti sociali e i singoli in ordine alla fornitura reddito agli anziani;
- consolidare il contratto implicito fra le generazioni tramite un sano equilibrio, nei sistemi pensionistici, fra le esigenze di sostenibilità finanziaria a lungo termine, di solidarietà intergenerazionale e di equità tra le generazioni e nell'ambito delle stesse.

3.5. Fornire un contesto più sicuro e conveniente per le pensioni complementari

Alcuni Stati membri hanno scelto un sistema pensionistico basato su una duplice direttrice, nell'ambito della quale il sistema primario fornisce le pensioni minime, mentre il sistema secondario prefinanziato garantisce il mantenimento del reddito. I fondi pensionistici possono trarre un notevole vantaggio da un genuino accesso al mercato unico e dall'introduzione della moneta unica. Un mercato di capitali su scala europea può meglio assorbire la crescita dei fondi pensionistici e consentire una migliore diversificazione dei

rischi, nonché un guadagno più favorevole sugli investimenti dei risparmi pensionistici. Inoltre, un ambiente più liberale per gli investimenti transfrontalieri dei risparmi pensionistici potrebbe contribuire allo sviluppo del mercato dei capitali in Europa e favorire l'occupazione e la crescita. Occorre elaborare un contesto che consenta ai fondi pensionistici e all'economia europea di fruire di questi vantaggi potenziali. Il problema fondamentale è quello di garantire la sicurezza delle pensioni, creando nel contempo un clima di maggiore libertà per gli investimenti dei fondi. Si dovranno a tal fine prendere in considerazione i vantaggi potenziali derivanti da disposizioni regolamentari in tutta l'Unione e l'esigenza di istituire organismi di supervisione.⁷

3.6. Garantire un reddito minimo adeguato, tenendo conto del mutevole contesto della redistribuzione del reddito fra le generazioni e nell'ambito delle stesse

Garantire un reddito minimo adeguato agli anziani continua ad essere un problema importante in particolare sotto il profilo delle differenze fra i sessi. L'invecchiamento della popolazione europea ha l'effetto di porre in maggiore rilievo le conseguenze degli ostacoli preesistenti alla partecipazione delle donne alla forza lavoro. Una partecipazione relativamente ridotta delle donne, gli effetti di una separazione o di un divorzio su sistemi di pensioni sociali concepiti in base al modello dell'uomo che con il suo reddito mantiene una famiglia tradizionale, le differenze di longevità fra i sessi, sono altrettanti fattori che possono contribuire ad una copertura sociale insufficiente per molte donne anziane. La promozione delle pari opportunità sui mercati del lavoro e nel campo della protezione sociale possono ridurre questo problema in modo sostanziale col tempo. Al momento attuale, sono comunque necessarie misure speciali di compensazione⁸ per riequilibrare i programmi pensionistici in modo da soddisfare le esigenze delle donne che – non dimentichiamolo – sono la maggioranza dei pensionati.⁹

Nel contempo, un'ampia percentuale di nuclei familiari costituiti da pensionati dispone di un reddito pro capite pari o superiore a quello di coppie di giovani sposi, entrambi occupati, con figli. Il nostro modo tradizionale di percepire la problematica distributiva della protezione sociale, cioè di interpretarla nel senso di un'esigenza di maggiori risorse per i pensionati, diventa al giorno d'oggi troppo semplicistica¹⁰. Una redistribuzione fra i vari gruppi di anziani

⁷ I servizi della Commissione elaborano attualmente una comunicazione sulle pensioni complementari.

⁸ Le differenze tra gli indici di attività degli uomini e delle donne nell'arco della loro vita continuano ad essere notevoli in alcuni Stati membri. Anche nei casi in cui gli indici di partecipazione convergono, sarà comunque necessario tenere conto del maggiore impegno delle donne in campo assistenziale. Se s'intende garantire una pari copertura pensionistica. Fra l'altro, continuerà ad essere importante di migliorare la flessibilità delle norme contributive a fini pensionistici, in modo da far sì che, ad esempio, le interruzioni per la custodia ai figli possano essere compensate nell'ambito dei versamenti complessivi della lavoratrice.

⁹ Data la differenza di longevità fra i sessi, più di due terzi dei pensionati sopra i 75 anni sono donne.

¹⁰ I trasferimenti fra le generazioni sono comunque un fenomeno più complesso di quanto farebbero pensare i sistemi pensionistici. Alcuni studi recenti dimostrano che molti anziani impiegano una parte significativa delle loro risorse eccedentarie per aiutare i figli o i nipoti.

diventerà tanto più importante quanto più aumenteranno i differenziali di reddito fra queste persone.

- Nel suo programma di lavoro per il 1999, la Commissione si è impegnata a elaborare politiche intese a modernizzare e a migliorare ulteriormente la protezione sociale. Si prevede al riguardo una comunicazione sulla protezione sociale che proporrebbe un nuovo processo di cooperazione tra gli Stati membri e con gli stessi, nel campo della protezione sociale. Far fronte alla sfida dell'invecchiamento sarà uno degli importanti temi che verranno affrontati nell'ambito di questo nuovo processo di cooperazione. Si dovrà anettere una particolare attenzione allo sviluppo di politiche intese ad invertire l'attuale tendenza al prepensionamento, esaminare nuove forme di pensionamento graduale e rendere i regimi pensionistici maggiormente sostenibili e flessibili.
- Una parte importante del 5° programma quadro ¹¹ sarà consacrata alla ricerca socio-economica che interessa la complessa interazione tra le tendenze evolutive della società, i cambiamenti strutturali della famiglia, i cambiamenti economici, includendo quelli nel mercato del lavoro, che saranno confrontati alle mutazioni strutturali, demografiche e sociali, prendendo in debito conto le diversità regionali. Queste ricerche contribuiranno al processo decisionale per quel che concerne le future politiche e miglioreranno la nostra conoscenza sulle sfide e sulle principali conseguenze alle quali sarà confrontata l'Europa.

¹¹ GU L 26 del 1° febbraio 1999 - Decisione n. 182/1999/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al quinto programma quadro delle azioni comunitarie di ricerca, di sviluppo tecnologico e di dimostrazione (1998-2002) .

4. RISPONDERE AI BISOGNI IN MATERIA DI ASSISTENZA SANITARIA CON UN INVECCHIAMENTO IN BUONA SALUTE

Garantire l'accesso a servizi adeguati in campo sanitario e assistenziale è un aspetto fondamentale del modello europeo di solidarietà. Il rapido aumento del numero di anziani, in particolare dei più anziani nei prossimi decenni metterà questo principio a dura prova. Anche se più sani delle generazioni precedenti, gli anziani richiedono servizi sanitari e assistenziali più numerosi e differenziati di quelli destinati alle persone di mezza età e ai giovani. L'invecchiamento porrà quindi a dura prova le nostre risorse in campo sanitario.¹² Tuttavia, attraverso una combinazione di varie misure quali la promozione della salute, l'adozione di uno stile di vita più sano, la prevenzione degli infortuni e una migliore rieducazione dopo la malattia, si potrà ridurre al minimo l'esigenza di un'espansione dei servizi clinici e di assistenza.

4.1. Vantaggi della prevenzione rispetto alla cura

Il miglioramento delle condizioni di vita e i progressi compiuti nel campo della medicina hanno contribuito a creare una "aspettativa di vita attiva" maggiore. L'età media in cui gli anziani cominciano a dare segni di dipendenza e a richiedere assistenza o sorveglianza domestica è in aumento¹³. La promozione di un invecchiamento attivo e di altre forme di stili di vita sani, in concomitanza con nuovi progressi nel campo della medicina, rafforzeranno questa tendenza. Nondimeno, i vantaggi potenziali dei progressi in campo medico non devono essere sopravvalutati. Anche se talune nuove tecnologie possono ridurre le spese in certi casi, in generale esse tendono - anche se ciò può sembrare paradossale - ad aumentare l'onere di spesa complessivo. Se si pone il debito accento sulle strategie di prevenzione, come ad esempio su una nutrizione più sana e su un'attività fisica e mentale più equilibrate, è probabile che nel contesto dell'invecchiamento demografico si ottengano migliori risultati. Di fatto, una vera e propria promozione della salute degli anziani, in una prospettiva di largo respiro, deve iniziare con l'adozione di un migliore stile di vita fra i giovani e le persone di mezza età. Un passaggio ad uno stile di vita più sano può comunque essere ancora importante per la qualità della vita anche se questa scelta è operata dopo i 65 anni di età. Alcuni studi recenti indicano che anche modesti cambiamenti nutrizionali e di comportamento possono migliorare in modo significativo le condizioni di salute degli anziani. Un esempio di questo principio è costituito dall'osteoporosi, causa fondamentale di invalidità fra le donne anziane che può essere almeno parzialmente eliminata a costi minimi attraverso campagne nutrizionali adeguate.

¹² Particolarmente in combinazione con altri fattori, quali gli sviluppi tecnologici, le nuove terapie e le nuove pubbliche esigenze.

¹³ OCSE (1998): *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, pp.90. Nello stesso tempo, un'aspettativa di vita più lunga tende ad aumentare le malattie in rapporto con l'età, come la malattia di Alzheimer.

4.2. Migliorare l'accesso all'assistenza sanitaria per tutte le età e tutte le persone anziane

Il criterio dell'età viene applicato in misura sempre crescente al razionamento dell'accesso all'assistenza sanitaria, anche se l'età cronologica in quanto tale, può essere un criterio meno importante che in passato, data la maggiore possibilità di un'aspettativa di vita più lunga e migliori condizioni di salute. È quindi necessario ridefinire e, se del caso, mettere a punto il nostro approccio al razionamento dell'assistenza sanitaria. È essenziale che gli anziani non si vedano rifiutare l'accesso alle cure mediche più recenti e di migliore qualità semplicemente perché non hanno ancora raggiunto una determinata età.

4.3. Fornire un'adeguata assistenza di qualità ai più anziani e ai più bisognosi

L'organizzazione dell'assistenza varia notevolmente fra gli Stati membri, ma ovunque la maggior parte delle persone che richiedono assistenza e cure permanenti sono assistite a domicilio dai coniugi o da altri familiari. In questo settore la parità fra le donne e gli uomini nella condivisione delle responsabilità è lungi dall'essere acquisita: le donne di età fra i 45 e i 65 anni forniscono la maggior parte dell'assistenza agli anziani in termini di lavoro domestico non retribuito. È tuttavia irrealistico attendersi che le donne siano in grado di assumersi quest'onere nel contesto dell'invecchiamento demografico. È invece probabile che la maggiore partecipazione delle donne alla forza lavoro riduca la loro disponibilità tradizionale all'assistenza degli anziani a domicilio proprio nel momento in cui si fa maggiormente sentire quest'esigenza. Dobbiamo pertanto operare una migliore condivisione dell'onere di assistenza informale fra i sessi e ampliare le capacità dei sistemi di assistenza formale.

Mentre l'assistenza informale continuerà a svolgere un ruolo, forse ancora dominante, il ruolo dell'assistenza formale aumenterà notevolmente. I servizi di rieducazione, l'assistenza a domicilio, i servizi infermieristici a domicilio, la presenza di speciali strutture abitative e assistenziali a lungo termine sono altrettanti aspetti che dovranno essere migliorati in modo sostanziale. Un maggiore impiego delle tecnologie assistenziali potrà migliorare sostanzialmente la capacità di autosufficienza e la qualità di vita degli anziani, anche nel caso di persone gravemente disabili. Soddisfare i loro bisogni e preferenze in modo adeguato e a costi ragionevoli, richiederà dei cambiamenti. Un migliore coordinamento dei servizi sanitari e sociali per fornire una "continuità dell'assistenza" risulterà un aspetto importante, suscettibile di comportare una combinazione di servizi pubblici, servizi volontari e servizi privati a pagamento in campo assistenziale, in concomitanza con un migliore sostegno degli assistenti familiari.

Le forme di assistenza a lungo termine o di assicurazione di dipendenza introdotte di recente da taluni Stati membri hanno posto in luce i vantaggi potenziali di un siffatto orientamento. Le questioni sollevate trascendono il problema di come sostenerne l'onere. La qualità di vita degli anziani e la possibilità di mantenere un certo grado di indipendenza e di autosufficienza anche se in condizioni di precarietà sono ulteriori aspetti di grande importanza. Dare alla gente bisognosa di assistenza a lungo termine il

necessario potere d'acquisto e il diritto di scegliere fra diversi fornitori di servizi è importante sotto questo profilo.

4.4. Sviluppare il ruolo e le potenzialità della riabilitazione

Una semplice caduta può rapidamente trasformare una persona anziana ancora attiva e autosufficiente in un individuo fortemente dipendente, con una salute in rapido degrado. L'accesso a buoni servizi di riabilitazione può contribuire a prevenire questo fenomeno. Non si può sopravvalutare il potenziale di contenimento dei costi e di miglioramento della qualità di vita offerto da servizi di riabilitazione che siano ampiamente disponibili. Si tratta infatti di un elemento importante nel contesto di un approccio attivo all'invecchiamento.

- La Commissione rivolgerà una particolare attenzione alle ricerche mediche e sociali in rapporto all'invecchiamento, nell'ambito del quinto programma quadro di ricerca comunitaria. Una "azione chiave" del programma, dotata di uno stanziamento di 190 milioni di euro, riguarda specificamente "Invecchiamento della popolazione e invalidità". Essa intende sostenere la ricerca pluridisciplinare, lo sviluppo tecnologico e la dimostrazione in ordine a processi che conducano ad un sano invecchiamento, inclusi gli aspetti biologici, psicologici, demografici, sociale ed economici; interventi che consentano di ritardare e gestire in modo più adeguato l'invalidità; fornitura efficace ed efficiente di servizi sanitari e di assistenza sociale agli anziani, inclusa la ricerca comparativa sul finanziamento dell'assistenza e delle pensioni, nonché prevenzione e cura di malattie e invalidità dovute all'età. Questa azione chiave è gestita in stretta cooperazione con altre attività pertinenti del programma quadro, quali telematica sanitaria, sviluppo di nuovi prodotti, servizi o dispositivi di assistenza, nutrizione e salute, malattie infettive e ricerca socioeconomica. Verrà ricercata una sinergia con altri strumenti comunitari.
- La Commissione finanzia studi e conferenze sulle differenze organizzative dell'assistenza formale e informale fra gli Stati membri e su vantaggi e svantaggi dei vari approcci impiegati.
- Come illustrato nella comunicazione sullo sviluppo della politica della sanità pubblica (COM (98) 230 def.), la Commissione presterà particolare attenzione alle problematiche sanitarie in rapporto all'invecchiamento delle popolazioni in sede di elaborazione di misure politiche nel campo della sanità pubblica a livello comunitario.

5. CONCLUSIONI: AGGIUNGERE VITA AGLI ANNI

L'aumento della longevità solleva il problema di "aggiungere vita" a questi anni supplementari. Il problema diverrà tanto più importante in quanto il numero di anziani è in rapido aumento e la grande massa di figli del "baby boom" si avvicina all'età della pensione, mentre si osserva un aumento esplosivo del numero di coloro che supereranno gli 80 o 90 anni.

Proprio l'ordine di grandezza dei cambiamenti demografici agli albori del ventunesimo secolo fornisce all'Unione europea *l'opportunità e il bisogno* di cambiare pratiche obsolete in rapporto agli anziani. Sia nell'ambito del mercato del lavoro che dopo il pensionamento, sussiste la possibilità di permettere alle persone anziane di contribuire in maniera più consistente. Le capacità degli anziani costituiscono un grande serbatoio di risorse che fino ad oggi è stato riconosciuto e mobilitato in modo insufficiente. Politiche e servizi adeguati in campo sanitario e assistenziale possono prevenire, ritardare e minimizzare la dipendenza degli anziani. Inoltre, la richiesta di questi servizi aprirà nuove possibilità di occupazione.

Gli atteggiamenti e le prassi di discriminazione contro gli anziani non sono soltanto ingiusti ma comportano anche uno spreco di risorse. Adottando atteggiamenti e politiche corretti, la società potrà attingere al potenziale degli anziani molto più di quanto è avvenuto fino ad oggi.

Lavorare più a lungo è un modo importante per "aggiungere vita" ad anni più lunghi. Partecipare attivamente alle attività della comunità locale e della società in senso lato, oltre a contribuirvi dopo il pensionamento, è un ulteriore fattore positivo.

Gli anziani sono già molto attivi nell'ambito delle organizzazioni non governative. Coinvolgendo una percentuale più ampia di anziani in buone condizioni di salute in attività volontaristiche, può essere uno strumento importante per porre in atto strategie di invecchiamento attivo. Vi è un triplice vantaggio dall'impegno degli anziani in attività volontaristiche nelle rispettive comunità. I destinatari dei servizi staranno meglio, i volontari anziani acquisiranno ruoli sociali significativi e nuovi stimoli fisici e mentali da contatti, oltre ad un sentimento di soddisfazione e realizzazione personale. Si possono fornire servizi locali a costi estremamente economici.

Ottenere una vita più lunga dagli anni supplementari comporterà l'esigenza di applicare il principio dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita attiva anche dopo l'età del pensionamento.¹⁴ Gli anziani hanno una capacità e un desiderio di apprendere insufficientemente riconosciuti. L'impegno in attività mentalmente stimolanti è importante ai fini dello sviluppo e della conservazione delle capacità complessive in una tarda fase dell'esistenza. Queste potenzialità devono essere

¹⁴ Questo approccio è già in uso nei programmi comunitari relativi all'istruzione. L'elemento che interessa l'istruzione agli adulti nel nuovo programma Socrates mira per esempio a promuovere l'elaborazione e la diffusione di prassi corrette nel settore tramite la cooperazione transnazionale. Le persone anziane sono il gruppo destinatario e i progetti intendono rafforzarne la partecipazione attiva alla vita sociale in quanto cittadini a pieno titolo.

notevolmente incrementate ed essere poste in relazione con aspetti pratici, quali l'apprendimento delle nuove tecnologie dell'informazione.

Prepararsi ad una vita più lunga, più attiva e migliore, lavorare più a lungo, andare in pensione in modo più graduale e cogliere l'opportunità di fornire un contributo attivo alla società dopo il pensionamento è il miglior modo di garantire il massimo grado possibile di autosufficienza e di autoconsapevolezza delle proprie capacità nel corso dell'età avanzata. Questo principio vale anche qualora le facoltà fisiche e mentali siano in declino e aumenti il grado di dipendenza.

Tutte le generazioni hanno qualcosa di importante da guadagnare da cambiamenti di strategie che consentano agli anziani, motivandoli, di divenire e di rimanere più attivi. Un quadro generale di incentivi può motivare un maggior numero di anziani a scegliere opportunità di invecchiamento attivo, diminuendone quindi la dipendenza e le invalidata. Questo può contribuire a riconciliare la chiara aspirazione degli anziani ad una vita più lunga e di buona qualità con la legittima preoccupazione della società di minimizzare i costi dell'invecchiamento demografico.

Lo sviluppo di prassi corrette di invecchiamento attivo nelle varie fasi dell'esistenza richiederà il contributo di tutte le parti in causa.

La Commissione invita le ONG, le parti sociali, le pubbliche autorità e i singoli cittadini ad unirsi allo sforzo di creare una solida base che consenta ai cittadini europei di invecchiare in maniera ottimale nel prossimo secolo.

- La Commissione si impegna ad agevolare la cooperazione fra gli Stati membri e con gli Stati membri in materia di risposte politiche adeguate alla sfida dell'invecchiamento demografico.
- La Commissione finanzia una serie di studi sulle varie fasi e sui diversi elementi di una strategia dell'invecchiamento attivo. Alcuni di questi studi potranno essere convertiti in manuali pratici destinati ad aiutare gli Stati membri nella loro ricerca di strategie di adeguato adattamento all'invecchiamento.
- La Commissione s'impegna ad esaminare la possibilità di nuovi programmi d'azione comunitari orizzontali sulla base dei §13, §129 e §137 del trattato CEE, modificato dal trattato di Amsterdam, in virtù dei quali contemplare gli anziani in caso di discriminazione, disoccupazione o esclusione sociale.

Azioni speciali dell'UE per il 1999, Anno internazionale degli anziani

Nel contesto delle misure preparatorie in virtù degli articoli 13 e 137, la Commissione finanzia i seguenti tipi di azioni a favore degli anziani nel 1999:

- Misure da attuare nel contesto dell'Anno internazionale degli anziani delle Nazioni Unite e riguardanti la situazione degli anziani sul mercato del lavoro, il loro ruolo nella società, il miglioramento della loro qualità di vita, la promozione della solidarietà fra le generazioni.
- Misure atte a sostenere e promuovere il ruolo delle ONG, delle associazioni e delle reti che si occupano degli anziani e partecipano alla realizzazione di questi obiettivi.
- Misure atte a promuovere la piena cittadinanza, la partecipazione e la parità delle opportunità per gli anziani.
- La Commissione intende pubblicare un invito alla presentazione di proposte relative linee direttrici per i potenziali candidati nella primavera del 1999.

Ulteriori esempi specifici del tipo d'attività che la Commissione intende sostenere nel 1999 comprendono:

- ✓ *La creazione di un Forum europeo degli anziani.* L'obiettivo è quello di facilitare e promuovere la cooperazione e il coordinamento tra le ONG paneuropee a favore degli anziani e di migliorare la raccolta e la diffusione d'informazioni sui problemi dell'invecchiamento e degli anziani.
- ✓ Un piccolo *Programma di scambi di volontari anziani* disposti a lavorare a Bruxelles nell'ambito del Forum europeo degli anziani per un periodo di 3-6 mesi.
- ✓ Organizzazione di una *grande conferenza*, nell'autunno 1999, per completare l'Anno internazionale degli anziani e trasmettere l'impulso al nuovo millennio.
- ✓ Realizzazione di un sondaggio d'opinione di *Euro-barometro* sull'invecchiamento e sugli anziani

6. APPENDICE: TABELLE E GRAFICI

Grafico 1: Primo anno di calendario della diminuzione della popolazione complessiva e della popolazione in età lavorativa nell'UE e negli Stati membri (scenario demografico a cura di Eurostat)

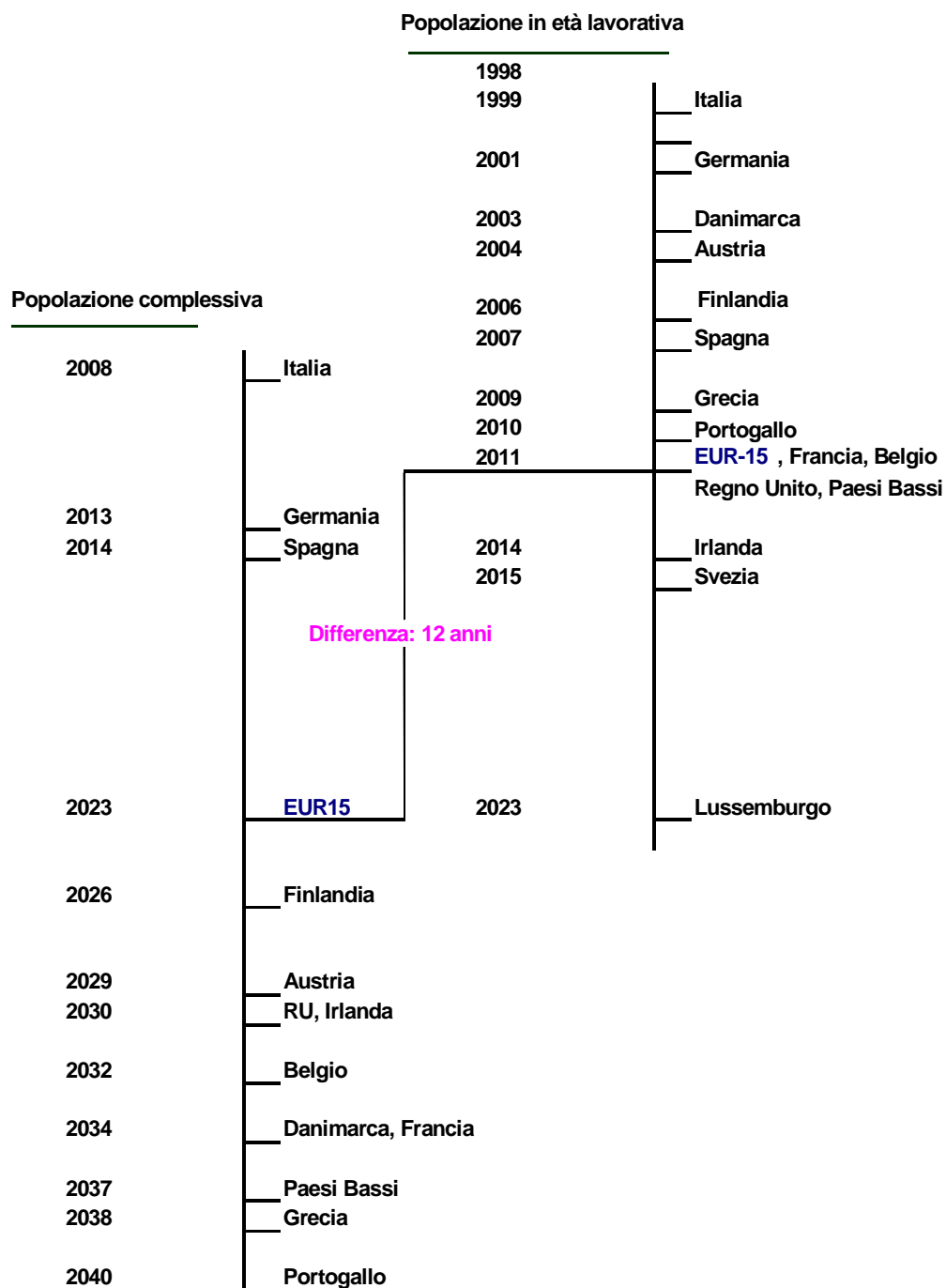
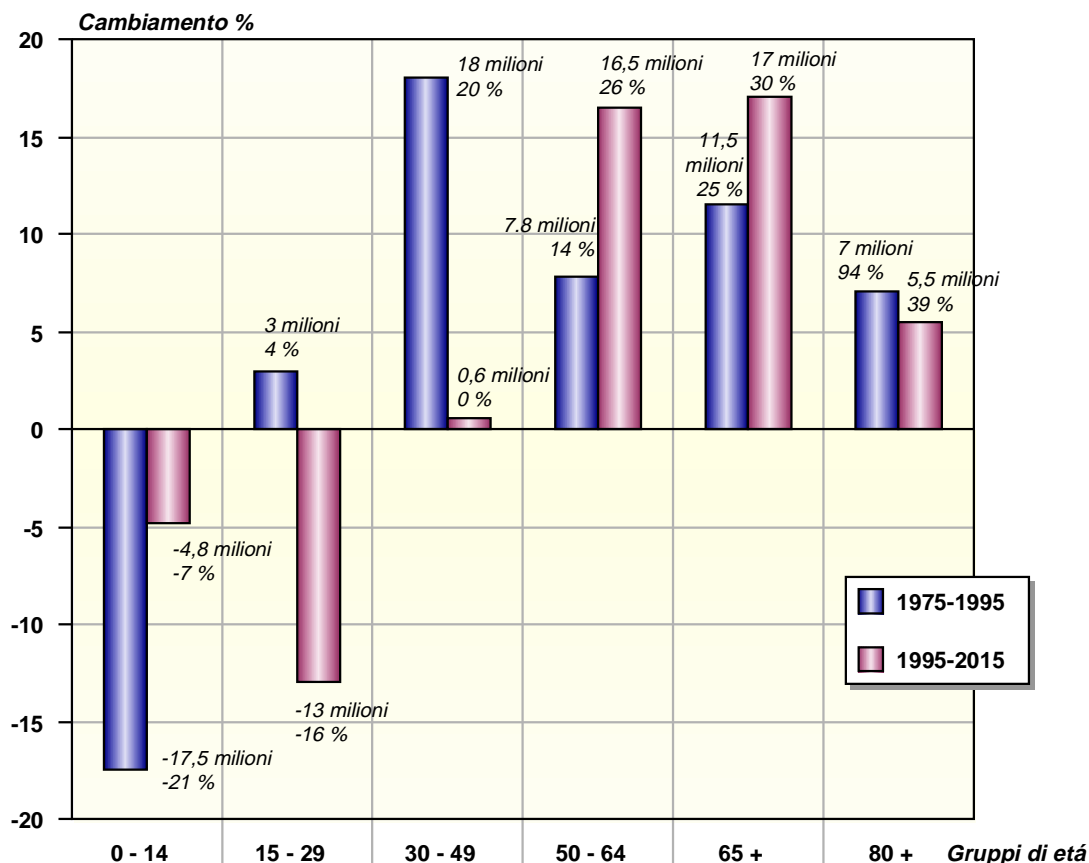


Grafico 2: Cambiamenti demografici nei principali gruppi di età.
Paragone fra il 1975-1995 e il 1995-2015



Fonte: Osservazioni fino al 1995, Scenario di base Eurostat per il periodo 1996-2015

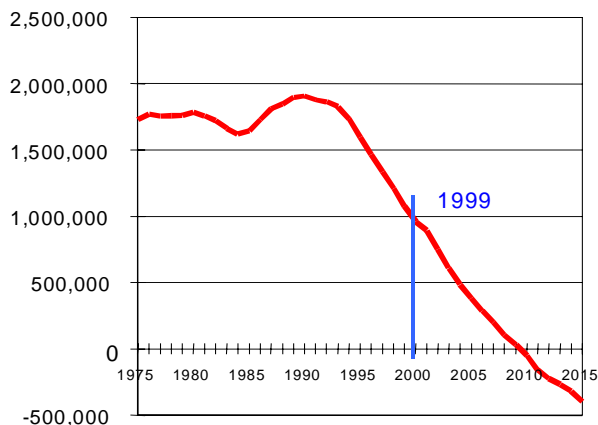
Tabella 1: Indici di occupazione nei gruppi di età 55-59 e 60-64 - 1997

Fonte: Indagine sulla forza lavoro, Eurostat

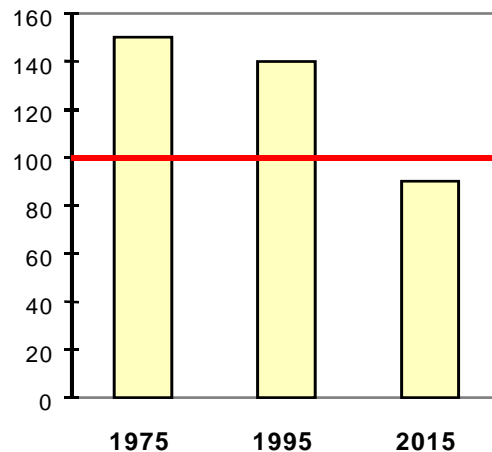
Totale	AT	BE	DE	DK	ES	FI	FR	GR	IE	IT	LU	NL	PT	SE	UK	EUR15
55-59	41.3	33.5	53.2	67.8	42.9	50.1	47.9	50.1	46.8	35.9	35.5	46.9	54.0	74.4	59.4	49.3
60-64	10.6	10.8	18.6	32.9	25.7	18.5	10.7	32.2	33.1	18.1	10.8	13.7	39.5	46.5	36.7	22.2
55-64	28.5	22.0	38.2	51.4	33.5	35.7	28.9	40.7	40.3	27.3	23.7	31.4	46.8	61.6	48.5	36.3
Uomini	AT	BE	DE	DK	ES	FI	FR	GR	IE	IT	LU	NL	PT	SE	UK	EUR15
55-59	59.4	46.8	62.9	77.5	64.9	51.7	55.4	72.3	66.7	52.0	54.2	62.0	65.7	76.5	68.6	61.5
60-64	13.1	17.6	26.8	41.5	38.3	20.9	11.0	46.4	49.4	29.6	14.6	20.8	50.3	48.8	47.6	30.7
55-64	40.5	32.2	47.6	61.0	50.6	37.9	33.0	59.0	58.6	41.5	35.5	43.0	58.2	64.0	58.6	47.0
Donne	AT	BE	DE	DK	ES	FI	FR	GR	IE	IT	LU	NL	PT	SE	UK	EUR15
55-59	23.8	20.7	43.2	57.0	22.3	48.5	40.7	29.5	26.2	20.6	17.3	31.6	43.7	72.2	50.4	37.2
60-64	8.3	4.5	10.8	24.1	14.5	16.3	10.5	19.9	16.8	8.1	7.2	6.9	30.3	44.3	26.3	14.4
55-64	17.3	12.4	28.9	41.2	18.0	33.6	25.1	24.4	21.7	14.4	12.5	19.8	37.0	59.3	38.7	26.1

Grafico 3: Bilancio fra i flussi in ingresso e in uscita per la popolazione in età lavorativa

Bilancio fra il gruppo di età 20-29 ed i pensionamenti nel gruppo di età 50-64

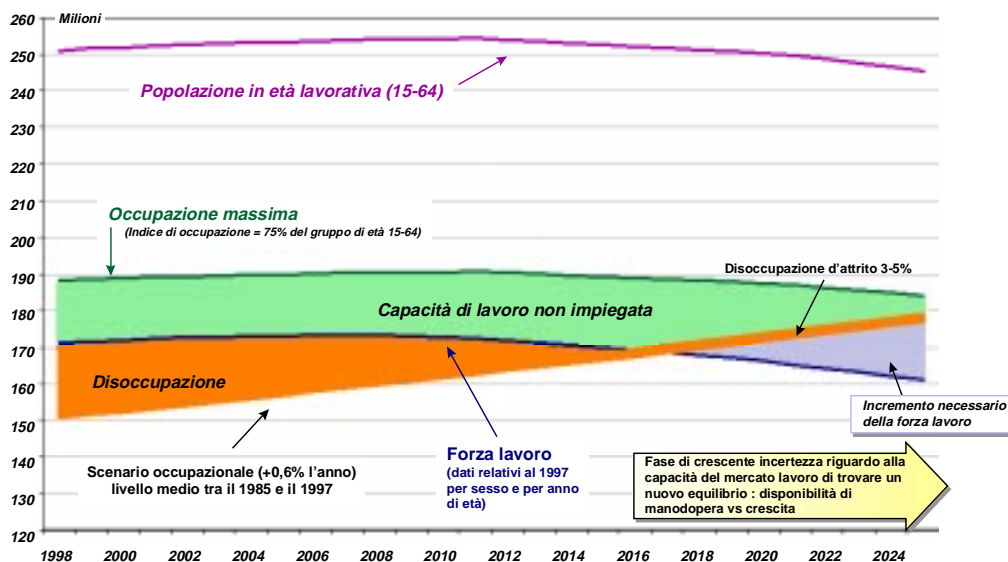


Numero di nuove presenze ogni 100 lavoratori che vanno in pensione



Fonte: Eurostat: Osservazioni fino al 1995, scenario demografico di base per il periodo 1996-2015

Grafico 4 : Interazione fra le tendenze demografiche, l'occupazione e la crescita EUR 15 periodo 1998-2025



Fonte: Eurostat, scenario demografico di base e indagine sulla forza lavoro