



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 29.4.2009
COM(2009) 180 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E
SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Gestire l'impatto dell'invecchiamento della popolazione nell'Unione europea
(relazione 2009 sull'invecchiamento demografico)**

1. INTRODUZIONE

Per la prima volta nella storia, la maggior parte dei cittadini europei è in grado di condurre una vita attiva, sana e partecipativa fino in età molto avanzata. Al tempo stesso, necessitando di beni e servizi nuovi o su misura, una società che invecchia crea nuove opportunità per le imprese innovative. Tuttavia, l'invecchiamento e bassi tassi di natalità comportano al tempo stesso importanti sfide economiche, sociali e di bilancio. L'Europa ha cominciato a prepararsi ad affrontare tali sfide e alcuni Stati membri hanno compiuto passi avanti incoraggianti, soprattutto grazie alla riforma dei regimi pensionistici e a un miglior equilibrio tra vita professionale e familiare. Ciononostante, in mancanza di ulteriori cambiamenti politici ed istituzionali, gli andamenti demografici dovrebbero notevolmente trasformare le nostre società, influenzando sulla solidarietà intergenerazionale e imponendo nuove esigenze alle generazioni future. I suddetti andamenti demografici incideranno significativamente sulla crescita potenziale e comporteranno forti pressioni aumento della spesa pubblica, non solo per pensioni e cure sanitarie, ma anche per infrastrutture, alloggi ed istruzione.

Vari Consigli europei hanno sottolineato la necessità di far fronte all'impatto dell'invecchiamento demografico sui modelli sociali europei. Si tratta di una vasta sfida politica, in cui rientrano il dibattito in corso, a seguito del vertice di Hampton Court dell'ottobre 2005, sulla modernizzazione dei sistemi di protezione sociale e l'allungamento della vita attiva, la strategia di Lisbona rinnovata, la rinnovata strategia comunitaria per uno sviluppo sostenibile e "una politica in materia di clima ed energia integrata", il metodo aperto di coordinamento in materia di pensioni, di servizi sanitari e assistenza a lungo termine e una strategia per i giovani¹, nonché una sicura progressione verso la sostenibilità delle finanze pubbliche nell'ambito del patto di stabilità e crescita.

È in questo contesto che il consiglio ECOFIN ha chiesto al Comitato di politica economica e ha invitato la Commissione ad aggiornare le previsioni di bilancio a lungo termine entro la fine del 2009. Entrambe le previsioni², che applicano metodologie nuove e aggiornate, confermano ampiamente le previsioni del 2006. Esse apportano un contributo essenziale all'analisi dell'impatto dell'invecchiamento della popolazione e formano parte integrante della sorveglianza multilaterale di bilancio dell'UE. Saranno altresì di utilità ai responsabili politici per preparare le riforme del sistema pensionistico e sanitario.

La presente comunicazione espone le ultime previsioni economiche e di bilancio a lungo termine e un primo punto di vista dalla Commissione sulla capacità dell'Europa di affrontare la sfida posta dall'invecchiamento demografico alla luce di nuovi dati e degli attuali sviluppi economici.

Una recente analisi conferma che esiste un margine di manovra – un periodo di circa dieci anni durante il quale la forza lavoro continuerà a crescere – per attuare le riforme strutturali rese necessarie dall'invecchiamento demografico³. Non agire vorrebbe dire ridurre la capacità dell'UE di soddisfare i futuri bisogni di una popolazione che invecchia.

¹ COM(2009) 200 definitivo.

² Si veda "2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)", European Economy, e "Demography Report 2008: Meeting Social Needs in an Ageing Society" (SEC(2008) 2911). ("Relazione 2009 sull'invecchiamento demografico: previsioni economiche e di bilancio per gli Stati membri dell'UE a 27 (2008-2060)", European Economy, numero in uscita e la "Relazione demografica 2008: far fronte ai bisogni di natura sociale in una società in via di invecchiamento" SEC(2008) 2911).

³ COM(2006) 571 definitivo.

La crisi economica potrebbe aggravare i problemi posti dall'invecchiamento demografico. La messa in atto di una risposta politica alla crisi, mirata e ben coordinata, come sottolineato nel piano europeo di ripresa economica⁴ adottato dalla Commissione il 26 novembre 2008, deve dunque essere colta come un'opportunità di uno intervento concertato per superare la recessione mediante il sostegno all'attività economica a breve termine e per mezzo di riforme tese a rafforzare gli investimenti in una società e un'economia più sostenibili e avviando la spesa connessa all'invecchiamento demografico sulla strada della sostenibilità⁵. Gli investimenti volti a promuovere la formazione e il capitale umano aiuteranno a far fronte all'impatto della crisi a breve termine e contribuiranno a prepararci all'invecchiamento della popolazione.

2. LE SFIDE A LUNGO TERMINE POSTE DALL'INVECCHIAMENTO DEMOGRAFICO

L'impatto economico dell'invecchiamento

Le proiezioni a lungo termine non costituiscono delle previsioni, ma si basano sull'ipotesi di politiche invariate e in quanto tali forniscono importanti informazioni sugli effetti di un mancato intervento. Le ultime proiezioni presentate nella relazione 2009 sull'invecchiamento demografico si basano sulle nuove proiezioni demografiche pubblicate da Eurostat nell'aprile 2008. Gli sviluppi demografici differiscono in maniera significativa da paese a paese, ma grazie a un leggero aumento del tasso di fertilità in alcuni Stati membri e a flussi migratori più dinamici, nel 2060 l'intera popolazione dell'UE dovrebbe rimanere immutata rispetto ad oggi, mentre nel 2006 si supposeva dovesse diminuire col tempo. Tuttavia, le nuove proiezioni demografiche non sono sostanzialmente diverse in termini di struttura della popolazione e confermano la probabilità che, da qui al 2060, i bassi indici di natalità, il costante aumento della speranza di vita e i continui afflussi di migranti mantengano quasi immutata la popolazione totale dell'UE⁶ che sarà, però, nettamente più anziana. Ciò significa che l'UE passerà da un rapporto di quattro persone in età lavorativa (tra i 15 e i 64 anni) per ogni persona oltre i 65 anni, ad un rapporto di solo due a uno. Il calo più considerevole dovrebbe registrarsi durante il periodo tra il 2015 e il 2035, in coincidenza con il raggiungimento dell'età della pensione dei figli del baby-boom.

Il tasso di partecipazione al mercato del lavoro dovrebbe aumentare, per tutta l'UE e in larga misura prima del 2020, dal 70½% nel 2007 al 74% nel 2060. Lo scarto tra i tassi di partecipazione degli uomini e quelli delle donne dovrebbe ridursi progressivamente, soprattutto nei paesi in cui è attualmente più ampio. I tassi di occupazione dovrebbero passare, nel complesso, dal 65½% nel 2007 a circa il 70% nel 2060. Si prevede che, in conseguenza di riforme tese ad allungare la vita lavorativa attuate in molti Stati membri, il tasso di occupazione dei lavoratori più anziani crescerà. Tuttavia, l'occupazione nell'UE dovrebbe ridursi complessivamente di circa 19 milioni di lavoratori entro il 2060. La diminuzione dell'occupazione dovuta al calo, nel periodo 2020-2060, della popolazione in età lavorativa sarà solo attenuata dai tassi di partecipazione crescenti alla forza lavoro nella maggior parte dei paesi e dall'incremento dei livelli netti di immigrazione in alcuni di essi.

⁴ COM(2008) 800 definitivo.

⁵ Cfr. Il "2006 Sustainability Report", European Economy, No 4, 2006 (Relazione sulla sostenibilità 2006, European Economy, n. 4, 2006).

⁶ Si veda "2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)", European Economy, e "Demography Report 2008: Meeting Social Needs in an Ageing Society" (SEC(2008) 2911). ("Relazione 2009 sull'invecchiamento demografico: previsioni economiche e di bilancio per gli Stati membri dell'UE a 27 (2008-2060)", European Economy, numero in uscita e la "Relazione demografica 2008: far fronte ai bisogni di natura sociale in una società in via di invecchiamento", SEC(2008) 2911).

Con un'offerta di forza lavoro in diminuzione, spetta alla produttività essere la fonte della futura crescita economica. Secondo un'ipotesi prudente, la crescita della produttività della mano d'opera degli Stati membri convergerebbe verso una media storica a lungo termine dell'1¾% nell'UE, vicina a quella registrata negli Stati Uniti nel lunghissimo termine. Ne conseguirebbe che il tasso annuale di crescita potenziale del PIL diminuirebbe significativamente. La riduzione della popolazione in età lavorativa agirà da freno sulla crescita e sul reddito pro capite. A causa delle differenze negli andamenti demografici i tassi di crescita dovrebbero variare significativamente da paese a paese.

L'impatto dell'invecchiamento sul bilancio

L'invecchiamento della popolazione determinerà un aumento della necessità di trasferimenti e di servizi pubblici ad esso legati. L'impatto dell'invecchiamento sui bilanci dovrebbe essere notevole in quasi tutti gli Stati membri e comincerà a manifestarsi già nel corso dei prossimi dieci anni. Nel complesso, sulla base delle politiche attuali, la spesa pubblica connessa all'invecchiamento dovrebbe aumentare in media, nell'UE, di circa 4¾ punti percentuali del PIL entro il 2060 e di più di 5 punti percentuali nell'area dell'euro (soprattutto per pensioni, servizi sanitari e assistenza a lungo termine). Per l'UE a 25, l'aumento previsto è leggermente più alto di circa mezzo punto percentuale del PIL per tutta la durata del periodo di riferimento rispetto alle precedenti proiezioni contenute nella relazione 2006 sull'invecchiamento demografico. Rispetto a questa relazione, le maggiori revisioni verso il basso dell'impatto dell'invecchiamento demografico sul bilancio si sono avute in Portogallo, Ungheria e Repubblica ceca (quale risultato, essenzialmente, delle riforme delle pensioni), mentre importanti revisioni verso l'alto, che riflettono principalmente una revisione dei cambiamenti previsti nella spesa pensionistica derivante dall'abolizione delle riforme e da un miglioramento delle tecniche di modellizzazione, sono state registrate in Grecia, Lussemburgo, Malta, Estonia, Austria, Polonia e Lituania.

Nel complesso, le differenze dell'impatto dell'invecchiamento demografico da uno Stato membro all'altro sono notevoli:

- è probabile che l'incremento della spesa pubblica sarà molto significativo (7 punti percentuali del PIL, o più) in nove Stati membri dell'UE (Lussemburgo, Grecia, Slovenia, Cipro, Malta, Paesi Bassi, Romania, Spagna e Irlanda) sebbene alcuni di essi -per i quali l'aumento sarà considerevole- partano da un livello di spesa relativamente basso;
- per un secondo gruppo di Stati – Belgio, Finlandia, Repubblica ceca, Lituania, Slovacchia, Regno Unito, Germania ed Ungheria – i costi legati all'invecchiamento della popolazione sono più limitati, seppur ancora molto alti (dai 4 ai 7 punti percentuali del PIL);
- infine, l'incremento è più moderato – 4 punti percentuali del PIL, o meno – in Bulgaria, Svezia, Portogallo, Austria, Francia, Danimarca, Italia, Lettonia, Estonia e Polonia. La maggior parte di questi paesi ha attuato riforme sostanziali del sistema pensionistico, in molti casi, come in Bulgaria, Estonia, Lettonia, Polonia e Svezia, anche attraverso il parziale passaggio a regimi pensionistici privati.

Gli andamenti demografici dovrebbero spingere considerevolmente verso l'alto la **spesa pensionistica pubblica** in tutti gli Stati membri. Le riforme delle pensioni approvate in un certo numero di Stati membri stanno tuttavia producendo risultati positivi in termini di sostenibilità delle finanze pubbliche. Quasi tutti gli Stati membri hanno *inasprito i requisiti per l'ottenimento di una pensione pubblica*, in particolare innalzando il limite di età pensionabile e limitando l'accesso ai regimi di prepensionamento. Di norma introdotte gradualmente su un lungo periodo, dette riforme dovrebbero condurre a tassi più elevati di partecipazione dei lavoratori più anziani, che possono risultare anche dal rafforzamento del

legame tra le prestazioni pensionistiche e la partecipazione al regime pensionistico, invogliando così maggiormente i lavoratori più anziani a rimanere sul mercato del lavoro. Nonostante in questi ultimi anni i tassi di occupazione di questi ultimi siano in aumento, esiste ancora un ampio margine di miglioramento. Soltanto il 50% della popolazione dell'UE è ancora in attività all'età di 60 anni.

Rispetto all'*insieme delle prestazioni pensionistiche, la percentuale di quelle pubbliche* si sta gradualmente riducendo quale ulteriore effetto delle riforme. Ciò avverrà attraverso numerosi meccanismi, tra i quali rientrano le modifiche all'indicizzazione delle prestazioni che, in alcuni paesi, fa sì che queste aumentino più lentamente dei salari. Secondo una recente analisi, le future entrate relative dei pensionati diminuiranno sostanzialmente in un certo numero di Stati membri⁷. La valutazione della sostenibilità delle finanze pubbliche deve tenere conto dei rischi di pensioni inadeguate che si tradurrebbero in un'imprevista pressione per ottenere aumenti ad hoc delle pensioni o in una più forte domanda di altri tipi di prestazioni, mettendo in luce la necessità di affrontare simultaneamente la questione dell'adeguamento delle pensioni e della sostenibilità⁸. Vi sono esempi di Stati membri che, come l'Estonia, hanno di recente migliorato il futuro adeguamento delle pensioni senza mettere a repentaglio la sostenibilità delle finanze.

Assieme alla riforma dei sistemi pensionistici pubblici, molti paesi hanno introdotto, o hanno in programma di farlo, *regimi pensionistici complementari*. Alcuni (Bulgaria, Estonia, Lettonia, Ungheria, Polonia, Slovacchia e Svezia) hanno addirittura spostato una parte dei contributi dai regimi pubblici verso fondi pensioni obbligatori a capitalizzazione e verso regimi a gestione privata. Al momento, i suddetti fondi a capitalizzazione sono in fase di costituzione, ma nei decenni a venire la loro percentuale rispetto all'insieme delle prestazioni pensionistiche sarà significativa. Diversi paesi (come la Svezia, la Danimarca, i Paesi Bassi, il Regno Unito e l'Irlanda) fanno già in gran parte affidamento sulle pensioni professionali private ed alcuni di essi prevedono di rafforzarne ulteriormente il ruolo.

In futuro, i sistemi **sanitari** dell'UE dovranno affrontare sfide importanti. Nell'UE, la spesa pubblica per la sanità dovrebbe crescere di 1½ punti percentuali del PIL entro il 2060. Condizioni di vita più sane possono contribuire a contenere la spesa futura. La spesa sanitaria è d'altro canto strettamente legata all'aumento del reddito e al progresso tecnologico. I metodi per una diagnosi e un trattamento precoci sviluppati di recente contribuiscono fortemente a un aumento della spesa, ma è probabile che a lungo termine alcuni dei progressi della medicina comportino una riduzione dei costi. Investire nella prevenzione e nelle tecnologie della salute vuol dire mettere a disposizione della popolazione gli strumenti per rimanere produttivi e in salute più a lungo. Anche la messa a punto di trattamenti per patologie meno conosciute crea occupazione e offre opportunità di crescita. La gestione efficace della tecnologia costituisce dunque un fattore determinante per la spesa futura.

L'invecchiamento demografico comporterà, inoltre, un aumento della spesa pubblica per l'**assistenza a lungo termine**. Dal momento che in futuro i più anziani (oltre gli ottant'anni) costituiranno la fascia d'età della popolazione che aumenterà più in fretta, a politiche invariate la spesa pubblica per l'assistenza a lungo termine dovrebbe aumentare di 1¼% del PIL entro il 2060. Ancora una volta, i fattori demografici non saranno gli unici elementi trainanti. Attualmente, a fornire assistenza agli anziani più deboli sono, in larga misura e in maniera informale, i membri della famiglia. Le trasformazioni nella struttura delle famiglie, una più alta partecipazione delle donne alla forza lavoro e un'accresciuta mobilità geografica

⁷ COM(2009) 58 definitivo.

⁸ COM(2006) 574 definitivo.

potrebbero ridurre la disponibilità di questa forma di assistenza. È probabile che, nei paesi in cui i sistemi assistenziali ufficiali sono meno sviluppati, le previsioni di aumento della spesa pubblica per l'assistenza a lungo termine sottovalutino il futuro impatto sulle finanze pubbliche della possibile necessità di maggiori prestazioni assistenziali di tipo formale.

In termini di spesa pubblica per **l'istruzione**, gli attuali obiettivi in materia di politica educativa e i traguardi dell'UE, così come un sostanziale miglioramento della qualità dell'istruzione, potrebbero comportare nel futuro un aumento della spesa in questo settore, nonostante il calo nei decenni a venire del numero dei bambini. Per la futura crescita della produttività, sarà cruciale investire nel capitale umano costituito dai giovani e dalla forza lavoro adulta. Quindi, la leggera diminuzione nel rapporto spesa/istruzione pubblica durante il periodo di riferimento considerato nelle proiezioni, risultante unicamente da cambiamenti nella composizione demografica (meno bambini in futuro), potrebbe non verificarsi.

3. PREPARARSI ALL'INVECCHIAMENTO DEMOGRAFICO IN TEMPI DI RECESSIONE ECONOMICA

L'attuale crisi economica e finanziaria ha provocato un calo insolitamente rapido e netto dell'attività economica e ha portato alla recessione mondiale. L'occupazione risente fortemente dell'attuale rallentamento e con tassi di disoccupazione in rapido aumento, l'UE corre il rischio di una diminuzione della sua crescita potenziale, già messa in pericolo dall'invecchiamento della popolazione.

Le difficoltà finanziarie e il rallentamento economico stanno conducendo ad un rapido deterioramento dei progressi realizzati in questi ultimi anni dagli Stati membri in direzione della parità dei bilanci pubblici e della riduzione del debito, dal momento che i governi devono intervenire per stabilizzare il sistema finanziario e sostenere la ripresa. Le prospettive a breve termine per le finanze pubbliche sono dunque peggiorate e i progressi realizzati negli ultimi anni nel risanamento del bilancio sono stati vanificati.

Inoltre, la crisi ha accentuato l'impatto economico dell'invecchiamento demografico sulle prestazioni pensionistiche, anche se le conseguenze dipenderanno fortemente dalla portata e dalla durata della crisi. Per i sistemi pensionistici basati sulla ripartizione, il rallentamento dell'economia reale sta generando un'ulteriore pressione fiscale sul finanziamento e sulle contribuzioni. Per quel che concerne i fondi a capitalizzazione, la crisi ne ha esposto la vulnerabilità al declino dei mercati finanziari. Per i regimi a prestazioni definite, i crescenti disavanzi risultanti da una caduta del valore degli attivi sta avendo ripercussioni sui membri dei fondi attraverso aggiustamenti dei criteri di indicizzazione o dei tassi di partecipazione e l'apertura di detti regimi a nuovi membri. Per quanti partecipano a fondi pensionistici a prestazioni definite, l'impatto della crisi dipende drasticamente dalle allocazioni degli attivi del fondo e dall'età dei membri. I più colpiti sono i lavoratori più anziani con alti livelli di esposizione azionaria, perché sono più vicini alla pensione e il valore dei loro attivi è calato.

Per questa ragione è indispensabile che i responsabili politici, le autorità di controllo e di supervisione promuovano una gestione prudente dei risparmi dei lavoratori a fini pensionistici. Sarà necessario un attento monitoraggio e un dibattito aperto e approfondito sui sistemi pensionistici europei e in particolare un esame critico del ruolo, della struttura e delle prestazioni del pilastro privato.

Nell'attuale contesto, marcato da un netto rallentamento dell'attività economica e da una grande incertezza rispetto alle prospettive per l'avvenire, la capacità dell'Europa di riprendersi velocemente dalla crisi e di affrontare le sfide poste dall'invecchiamento demografico dipenderà fortemente dall'interazione tra azioni a sostegno della ripresa e riforme strutturali a più lungo termine. Come sottolineato nel piano europeo di ripresa

economica, risposte politiche mirate e ben coordinate mirano ad incoraggiare investimenti “intelligenti”, favorire le giuste competenze per promuovere l'utilizzazione razionale dell'energia, le tecnologie pulite e le infrastrutture e i collegamenti che sosterranno l'efficienza e l'innovazione, rafforzando da ultimo il potenziale di crescita dell'Europa.

È chiaro, perciò, che la prima priorità deve essere l'attuazione del piano europeo di ripresa economica al fine di garantire che la crisi finanziaria e la recessione non pongano definitivamente l'Europa su un percorso di crescita più lenta in termini di occupazione e di produttività della mano d'opera, il che peserebbe anche sulla sua capacità di far fronte alle conseguenze dell'invecchiamento demografico.

Una volta superata la crisi, le prospettive a lungo termine dipenderanno anche dal grado di determinazione dell'UE di ritornare velocemente a posizioni di bilancio sane - come raccomandato nel piano europeo di ripresa economica - e dal proseguimento delle riforme imposte dai cambiamenti demografici, che saranno ancora più importanti per costruire la fiducia quale parte della strategia d'uscita dalla crisi. Altrettanto importante è il rafforzamento dell'agenda della riforma strutturale volta ad affrontare le sfide poste dall'invecchiamento demografico. Ciò significa aumentare sostanzialmente i tassi di occupazione e, soprattutto, aiutare e spronare la generazione del baby-boom che sta invecchiando a rimanere sul mercato del lavoro piuttosto che andare in prepensionamento, come hanno avuto tendenza a fare le generazioni precedenti. La miglior possibilità per l'Europa di garantire che l'invecchiamento demografico non venga percepito come una minaccia, ma come un traguardo storico, consiste nel non sprecare il potenziale offerto dai figli del baby-boom.

La triplice strategia per affrontare le sfide economiche e di bilancio poste dall'invecchiamento della popolazione decisa dal Consiglio europeo di Stoccolma nel 2001, ovvero: i) ridurre velocemente il debito, ii) aumentare i tassi di occupazione e la produttività e iii) riformare i sistemi pensionistici, sanitari e d'assistenza a lungo termine, nonché i cinque obiettivi politici individuati nell'ottobre 2006 nella comunicazione della Commissione sul futuro demografico dell'Europa rimangono una valida strategia politica a lungo termine⁹.

Tali obiettivi consistevano nel:

- favorire in Europa il rinnovamento demografico attraverso la creazione di migliori condizioni per le famiglie;
- promuovere l'occupazione in Europa attraverso un maggior numero di posti di lavoro e una vita attiva più lunga e di migliore qualità;
- rendere l'Europa più produttiva e dinamica;
- accogliere ed integrare i migranti in Europa;
- garantire in Europa finanze pubbliche sostenibili, assicurando in questo modo un'adeguata protezione sociale e l'equità tra le generazioni.
- **Creazione di migliori condizioni per le famiglie e rinnovamento demografico**

Per favorire il rinnovamento demografico è necessario sviluppare nella società un clima generale aperto alle esigenze delle famiglie, muoversi verso una società che tenga conto dei bisogni dei bambini e creare condizioni per un miglior equilibrio tra vita e lavoro. Nei paesi in cui la conciliazione tra lavoro e vita privata è difficile, i tassi occupazionali delle donne sono generalmente bassi perché le madri spesso abbandonano il mercato del lavoro e i tassi di natalità non sono alti perché molti ritengono di non potersi permettere di avere figli. Le

⁹ COM(2006) 571 definitivo.

politiche volte a promuovere la conciliazione e l'uguaglianza di genere, in particolare grazie a migliori condizioni per il congedo parentale o incentivi ai padri perché ne usufruiscano e un maggior numero di servizi per l'infanzia di alta qualità, dovrebbero rimanere una priorità. Si potrebbe anche prendere in considerazione la riduzione delle imposte sul reddito del secondo membro della coppia, dal momento che la sua partecipazione al mercato del lavoro sembra essere maggiormente ricettiva a riduzioni fiscali. Queste politiche danno origine a vantaggi a lungo termine, perché assicurano che soprattutto le donne non perdano contatto col mercato del lavoro.

Tuttavia, la maggior parte degli Stati membri non ha ancora raggiunto l'obiettivo, stabilito dal Consiglio europeo di Barcellona, di assicurare l'accesso ai servizi formali per l'infanzia e non beneficia dei vantaggi offerti da un'istruzione precoce dell'infanzia per il futuro sviluppo dei bambini e per il miglioramento delle opportunità per quelli che provengono da un ambiente svantaggiato. Gli investimenti nei servizi per l'infanzia di alta qualità e nell'occupabilità dei genitori che effettuano un'interruzione di carriera hanno dei ritorni potenziali importanti. In più, costituiscono uno stimolo per lo sviluppo di nuovi servizi e, di conseguenza, per la creazione di nuovi posti di lavoro.

- **Più posti di lavoro e una vita attiva più lunga**

Aumentare la partecipazione e l'occupabilità. Per le finanze pubbliche, la sfida posta dall'invecchiamento demografico nasce dalla necessità di sostenere un numero crescente di persone più anziane, mentre la popolazione attiva si riduce. I margini di miglioramento sono ampi. Un poco meno dei 2/3 (il 65,4% nel 2007) della popolazione in età lavorativa è in effetti in attività, ossia diversi punti percentuali al di sotto dell'obiettivo (70%) stabilito nel quadro della strategia di Lisbona per il 2010. Sebbene si sia fatto molto per aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, soprattutto tra le donne e i lavoratori più anziani, questi ultimi e i giovani potrebbero essere particolarmente colpiti dall'attuale recessione. La priorità politica dovrebbe consistere nell'assicurare che i giovani che non riescono ad entrare nel mercato del lavoro non siano avviati verso una vita di costante dipendenza dai sussidi assistenziali e che i lavoratori più anziani che hanno perso la loro occupazione possano ritrovarne una non appena la situazione del mercato del lavoro migliori.

Negli ultimi anni sono state avviate **reforme dei sistemi fiscali e previdenziali** volte soprattutto a un miglior impiego della forza lavoro. Punto focale di molte delle recenti strategie di riforma è stata la riduzione della dipendenza dai sussidi facendo del lavoro un'opzione appagante ed economicamente allettante rispetto al sistema previdenziale e spronando i beneficiari a cercare attivamente lavoro. La riduzione dei disincentivi all'occupazione e alle assunzioni, in particolare per i lavoratori poco qualificati, integrata nei sistemi fiscali e previdenziali e un più stretto legame con le politiche mirate di attivazione sono tutti fattori che hanno contribuito al miglioramento strutturale del funzionamento dei mercati del lavoro. Tuttavia, nonostante tali miglioramenti, alla luce dell'invecchiamento della popolazione e della rapida evoluzione tecnologica sono necessari altri passi avanti per ridurre la disoccupazione strutturale e per aumentare ulteriormente e mantenere alti i livelli di occupazione e i tassi di partecipazione, soprattutto fra le donne e i lavoratori più anziani.

Aumentare i livelli occupazionali dei lavoratori più anziani. La riforma dei sistemi di prepensionamento e d'invalidità e l'innalzamento dell'effettiva età pensionabile rimangono una priorità per accrescere l'offerta della manodopera più anziana e contribuire alla crescita economica sostenibile a fronte di sviluppi demografici sfavorevoli. Ciò aiuta anche a garantire che il comportamento di quanti vanno in pensione tenga debito conto del futuro allungamento della speranza di vita. I figli del baby-boom (oggi tra i 50 e i 60 anni) rappresentano la parte più considerevole della forza lavoro in Europa. Per invogliarli a rimanere in attività occorre

rimuovere gli ostacoli all'occupazione, come l'età di pensionamento obbligatoria, ed introdurre meccanismi di pensionamento flessibili, che diano loro la possibilità di scegliere quando smettere di lavorare e maturare ancora diritti a pensione. La possibilità di lavorare part-time può essere un buon modo per le persone anziane di garantirsi entrate adeguate e di incrementare l'offerta di forza lavoro.

Oltre agli incentivi integrati nei sistemi pensionistici, fiscali e previdenziali¹⁰, le strategie di riforma devono anche mirare a cambiare l'atteggiamento dei lavoratori più anziani e a sviluppare le loro competenze e occupabilità attraverso una formazione permanente efficace. Occorrono condizioni di lavoro adeguate, compresi un orario e un'organizzazione del lavoro più flessibili, oltre a opportunità d'impiego per la manodopera che invecchia. Questo tipo di misure dovrebbero aiutare ad incrementare sia il tasso di occupazione che la qualità della vita dei più anziani.

Una popolazione anziana più sana. Una popolazione che gode di una migliore salute sarà capace di lavorare più a lungo, garantendo una maggiore produttività e una più alta partecipazione alla forza lavoro e avrà meno bisogno di cure sanitarie, determinando da ultimo una minore pressione sul bilancio pubblico. Assicurare un'aspettativa di vita più sana sarà fondamentale per il raggiungimento dell'obiettivo della strategia di Lisbona di attrarre più persone sul mercato del lavoro e di trattenervele. Al tempo stesso, l'invecchiamento della popolazione rappresenta un'opportunità per una rapida creazione di posti di lavoro nei servizi sanitari e sociali e richiederà misure di attivazione e formazione.

• **Un'Europa più dinamica e produttiva**

Fra una decina d'anni la produttività della mano d'opera, che dipende in larga misura dal raggiungimento di alti livelli d'istruzione, costituirà il principale fattore determinante della futura crescita economica. Tuttavia, il 13% delle donne e il 17% degli uomini di età compresa tra i 18 e i 24 anni possiedono soltanto un diploma di scuola secondaria inferiore, e a volte neppure quello, e sono definiti come soggetti che hanno abbandonato precocemente la scuola. Ciò rappresenta un modesto miglioramento rispetto all'inizio di questo decennio, ma rimane pur sempre molto lontano dall'obiettivo fissato per il 2010 di portare detta percentuale al disotto del 10% al massimo. Il raggiungimento di un elevato livello d'istruzione è associato ad una più alta partecipazione alla forza lavoro e rappresenta un requisito indispensabile per la formazione permanente e, dunque, per la capacità dei lavoratori più anziani di rimanere sul mercato del lavoro. In futuro, la crescita della produttività dipenderà anche dal progresso tecnologico, il quale a sua volta dipende sia dalle università, che devono formare diplomati capaci di lanciarsi nella ricerca, sia dagli investimenti nella ricerca e nello sviluppo. Essa dipende inoltre dalla rapida adozione di nuove tecnologie da parte delle imprese e di politiche che migliorino la R&S e i sistemi di innovazione europei.

Le società in cui gli individui vivono più a lungo offrono opportunità per sviluppare nuovi prodotti e nuovi servizi. Le possibilità di crescita in questi futuri mercati sono innumerevoli e poiché una più lunga aspettativa di vita non è una prerogativa della sola Europa, le soluzioni, i prodotti e i servizi messi a punto possono essere esportati verso paesi terzi, aprendo laggiù nuovi mercati¹¹. Occorre inoltre indirizzare la R&S verso la messa a punto di trattamenti medici più vantaggiosi in termini di costo e di strategie della prevenzione e associarla al

¹⁰ Cfr. COM(2007) 733 definitivo e "Occupazione in Europa 2007".

¹¹ Iniziative regionali, quali la rete che raggruppa 11 regioni europee ("Silver Economy Network of European Regions") lavorano già di concerto per promuovere lo sviluppo e la commercializzazione di prodotti e servizi innovativi indirizzati ai consumatori più anziani. Si veda la pagina web di Sen@er all'indirizzo http://www.silvereconomy-europe.org/network/about_en.htm.

rafforzamento degli incentivi per un uso razionale delle risorse ai fini di una potenziale significativa riduzione della spesa.

I cambiamenti in atto nella composizione demografica dell'Europa possono inoltre rappresentare un'opportunità per lo sviluppo di prodotti e servizi adattati ai bisogni degli anziani. È possibile sviluppare nuove tecnologie per consentire agli anziani di rimanere autonomi e trascorrere più tempo a casa loro, nonché per cambiare il modo di dispensare l'assistenza, per esempio, personalizzando i servizi in funzione della specificità delle esigenze e delle preferenze del paziente¹². Gli investimenti nell'istruzione, nella ricerca e nello sviluppo avranno nel futuro dei ritorni potenzialmente cospicui e non andrebbero ridotti durante la crisi. È inoltre necessario investire nell'ammodernamento delle infrastrutture di trasporto – che può contribuire a sostenere la domanda durante la crisi – per facilitare l'accesso a tutti, rafforzando al contempo i diritti dei passeggeri a mobilità ridotta.

- **Accogliere ed integrare i migranti**

L'immigrazione dai paesi terzi ha stimolato la crescita in numerosi Stati membri. Anche se a breve termine la crisi ridurrà le opportunità di lavoro e attenuerà la carenza di mano d'opera e di competenze, una politica ben organizzata in materia d'immigrazione legale sarà chiamata a svolgere un ruolo per sopperire alla carenza di mano d'opera in una prospettiva a più lungo termine. L'integrazione rimane tuttavia una sfida importante e implica la considerazione di questioni di coesione sociale. I migranti e i loro figli hanno spesso livelli d'istruzione inferiori o incontrano maggiori difficoltà a sfruttare a pieno le loro capacità. Rischiano pertanto più di altri di trovarsi in situazioni di povertà o disoccupazione. Sebbene in Europa i mercati del lavoro siano sotto pressione a causa della crisi, il peggioramento delle condizioni sociali nei loro paesi d'origine potrebbe continuare a tradursi in un continuo afflusso di migranti verso l'UE e per loro le difficoltà di trovare un lavoro potrebbero essere ancora maggiori. In questo contesto, l'integrazione dei migranti e della loro prole potrebbe trasformarsi in una sfida ancora più grande che va affrontata anche a livello comunitario¹³.

- **Garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche**

Stando alle ultime proiezioni, per molti Stati membri la spesa pubblica dovrebbe aumentare in misura molto significativa, sebbene in alcuni casi il punto di partenza di questo forte aumento si situi ad un livello relativamente basso. Per contenere il trend di spesa a lungo termine, gli Stati membri in cui l'impatto sulle finanze pubbliche è più alto dovranno riformare i loro sistemi sociali, in particolare quello pensionistico, senza tuttavia tralasciare altri settori, in special modo il sistema sanitario.

Esistono diverse possibilità per aumentare l'efficienza del sistema sanitario e d'assistenza a lungo termine. È possibile ottenere un miglior rapporto qualità/prezzo e una riduzione delle disparità in campo sanitario potenziando l'assistenza primaria, la prevenzione e la promozione della salute, nonché migliorando il coordinamento e l'impiego razionale delle risorse. Tuttavia, in alcuni paesi il settore sanitario non beneficia ancora delle risorse necessarie¹⁴.

La recessione non deve dunque comportare una sospensione delle riforme dei sistemi pensionistici, sanitari e d'assistenza a lungo termine o la riduzione degli investimenti indispensabili nell'istruzione e nella ricerca. In effetti, le decisioni in materia di riforme sono

¹² COM(2007) 332 definitivo e COM(2007) 329 definitivo.

¹³ Il foro europeo per l'integrazione e il relativo sito web dedicato di recente creazione (<http://www.integration.eu>) forniranno utili strumenti in questo ambito.

¹⁴ COM(2009) 58 definitivo.

oggi più urgenti che mai. Tali misure sono essenziali per la futura salute economica dell'Europa.

4. FAR FRONTE ALLE SFIDE

È necessario agire in un certo numero di settori. Il coordinamento a livello europeo può facilitare lo scambio di migliori pratiche, sviluppare sinergie e ridurre gli effetti negativi. Inoltre, il contesto del patto di stabilità e crescita, basato sulla regolamentazione, permette di affrontare la dimensione delle finanze pubbliche. Le sfide poste dall'invecchiamento demografico dovrebbero essere affrontate appoggiandosi sui contesti politici messi in atto negli ultimi anni, in particolare sulla strategia di Lisbona, che fornisce il quadro d'azione globale.

La Commissione europea contribuirebbe ad affrontare le sfide nel modo seguente:

- *approfondendo ed ampliando la vigilanza al di là della politica di bilancio al fine di aiutare a meglio integrare le riforme strutturali nel coordinamento politico generale*¹⁵. All'ora attuale, ciò comporta il monitoraggio e la valutazione dell'attuazione dei piani nazionali di ripresa nel contesto del patto di stabilità e crescita. Particolare attenzione sarà inoltre riservata al miglioramento della qualità delle finanze pubbliche. Anche le riforme dei programmi di spesa sociale che offrano una migliore protezione dei redditi e al contempo rafforzino gli incentivi a lavorare – “flessicurezza” – aiuterebbero ampiamente a migliorare la sostenibilità e la qualità delle finanze pubbliche, garantendo al tempo stesso che i bilanci favoriscano la stabilità macroeconomica.
- In materia di *pensioni, servizi sanitari e assistenza a lungo termine*, la Commissione continuerà a sostenere gli Stati membri nei loro sforzi per migliorare l'efficienza e l'efficacia della spesa sociale e andrà avanti nel monitorare le conseguenze sociali, economiche e di bilancio legate all'invecchiamento demografico nel contesto della strategia di Lisbona e del quadro di bilancio per l'UE all'interno del patto di stabilità e crescita, nonché del metodo aperto di coordinamento in materia di protezione e inclusione sociale. Per quel che concerne i *fondi pensione a capitalizzazione*, la Commissione intende lavorare di concerto con il Consiglio e con gli Stati membri per individuare insegnamenti in materia di concezione dei regimi e di quadri normativi relativi alla protezione in caso d'insolvenza, nonché per individuare i beneficiari, in modo da assicurare che negli Stati membri esista un'offerta adeguata e sostenibile di regimi pensionistici privati. Per limitare l'aumento previsto della spesa pubblica, è necessario mettere a punto misure di natura politica che possano ridurre l'invalidità, limitare il bisogno di cure formali tra i cittadini più anziani disabili, favorire l'offerta di cure formali domiciliari piuttosto che negli istituti e, più in generale, migliorare il rapporto costo/benefici dell'assistenza a lungo termine, per esempio attraverso l'introduzione dell'eHealth (sanità online) e dell'assistenza a distanza.
- Nel campo dei *servizi finanziari e tributari*, la Commissione introdurrà prontamente le misure delineate nella sua comunicazione al Consiglio europeo¹⁶. Ripristinare il buon funzionamento dei mercati finanziari è essenziale non solo per garantire che svolgano in maniera efficace il loro ruolo di sostegno alla crescita e all'occupazione, ma anche per assicurare la protezione degli attivi di oggi e di domani, compresi i regimi pensionistici e le assicurazioni malattia complementari.

¹⁵ COM(2008) 238 definitivo.

¹⁶ COM(2009) 114 definitivo.

- In materia *d'istruzione, formazione e R&S*, la Commissione continuerà a lavorare con gli Stati membri allo scopo di migliorare la valutazione dei futuri fabbisogni di competenze e dell'adeguamento delle qualifiche a livello comunitario, e valuterà l'efficienza dell'istruzione secondaria. Essa favorirà lo sviluppo di sistemi educativi e formativi equi ed efficienti, allo scopo di stimolare la produttività nel contesto della rinnovata strategia di Lisbona.

Per concludere, i governi attualmente alle prese con una grave crisi economica e finanziaria continueranno anche a far fronte ad una transizione demografica costosa. Il successo dell'Europa nell'affrontare le sfide demografiche continua a dipendere da un'economia fiorente e dinamica, da un aumento della produttività e da un efficace funzionamento dei mercati. Per progredire nella difficile situazione economica attuale occorre dunque innanzitutto, come sottolineato nel piano europeo di ripresa economica, adottare tutte le misure necessarie a garantire una pronta ripresa dalla recessione e mettere in atto una strategia d'uscita credibile non appena la ripresa avrà inizio. Come messo in evidenza dalla strategia di Lisbona, per far fronte alle conseguenze dei cambiamenti demografici è inoltre essenziale che gli Stati membri investano per stimolare il loro potenziale di crescita a più lungo termine.

È dunque indispensabile mettere in atto tutte le politiche necessarie a garantire che l'UE esca dalla crisi economica e finanziaria con un solido potenziale di crescita e una capacità ad usare a pieno le sue risorse umane. Perché ciò avvenga, sarà essenziale attuare una globale strategia di uscita fondata sulle riforme strutturali, in special modo allungando la vita lavorativa e aumentando la partecipazione dei giovani, delle donne e dei lavoratori più anziani; riformando i sistemi fiscali e previdenziali per rendere il lavoro più conveniente grazie alla flessicurezza; riformando i sistemi pensionistici e rendendo più efficienti quelli sanitari e d'assistenza a lungo termine, nonché investendo nell'istruzione, nella ricerca e nei servizi per l'infanzia. In questo contesto è altresì importante l'effettiva integrazione dei migranti e dei loro discendenti, così come lo è l'ulteriore elaborazione di una politica adeguatamente gestita in materia d'immigrazione legale al fine di rispondere alle future esigenze di mano d'opera. Dare oggi priorità a queste politiche aiuterà l'Europa ad uscire più rafforzata dalla recessione attuale e ad affrontare le sfide poste dall'invecchiamento demografico.

Portando avanti con forza il piano delle riforme, investendo massicciamente nella qualità delle risorse umane e rimuovendo gli ostacoli al pieno utilizzo della sua forza lavoro, l'UE può venir fuori più forte dall'attuale crisi economica. Questo dovrebbe dunque essere visto come un periodo di innovazione sociale che si ispira alle esperienze positive e ai processi di riforma già in atto negli Stati membri. È necessario insistere sulle riforme non solo per ragioni economiche, ma per promuovere un buon livello di salute, d'istruzione e di qualità della vita sia per le generazioni presenti che per quelle future. Esse consentiranno all'Europa di guardare al futuro con fiducia.

* * *

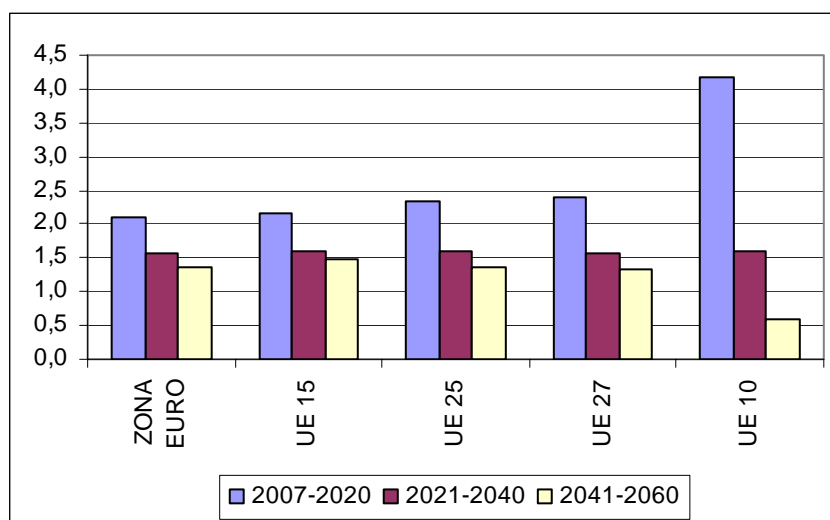
Allegato statistico

Tabella 1: Evoluzione del mercato del lavoro a lungo termine

	Tasso di occupazione (15-64)				Tasso di occupazione (55-64)				Tasso di partecipazione (15-64)				Tasso di partecipazione (55-64)				Tasso di disoccupazione (15-64)			
	variazione in punti percentuali				variazione in punti percentuali				variazione in punti percentuali				variazione in punti percentuali				variazione in punti percentuali			
	2007	2020	2060	07-60	2007	2020	2060	07-60	2007	2020	2060	07-60	2007	2020	2060	07-60	2007	2020	2060	07-60
UE 27	65,5	69,0	69,9	4,4	44,9	54,5	60,0	15,1	70,6	73,2	74,1	3,5	47,5	56,9	62,5	15,1	7,2	5,7	5,7	-1,5
ZONA EURO	65,5	69,5	70,1	4,6	42,6	54,8	60,3	17,7	70,8	73,8	74,4	3,6	45,3	57,5	63,0	17,7	7,6	5,9	5,8	-1,7

Fonti: “2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)”, European Economy. (“Relazione 2009 sull’invecchiamento demografico: proiezioni economiche e di bilancio per l’UE a 27 (2008-2060)” - European Economy, (in uscita).

Grafico 1: Proiezioni dei tassi di crescita potenziale (tassi di crescita media annuali), aggregati UE



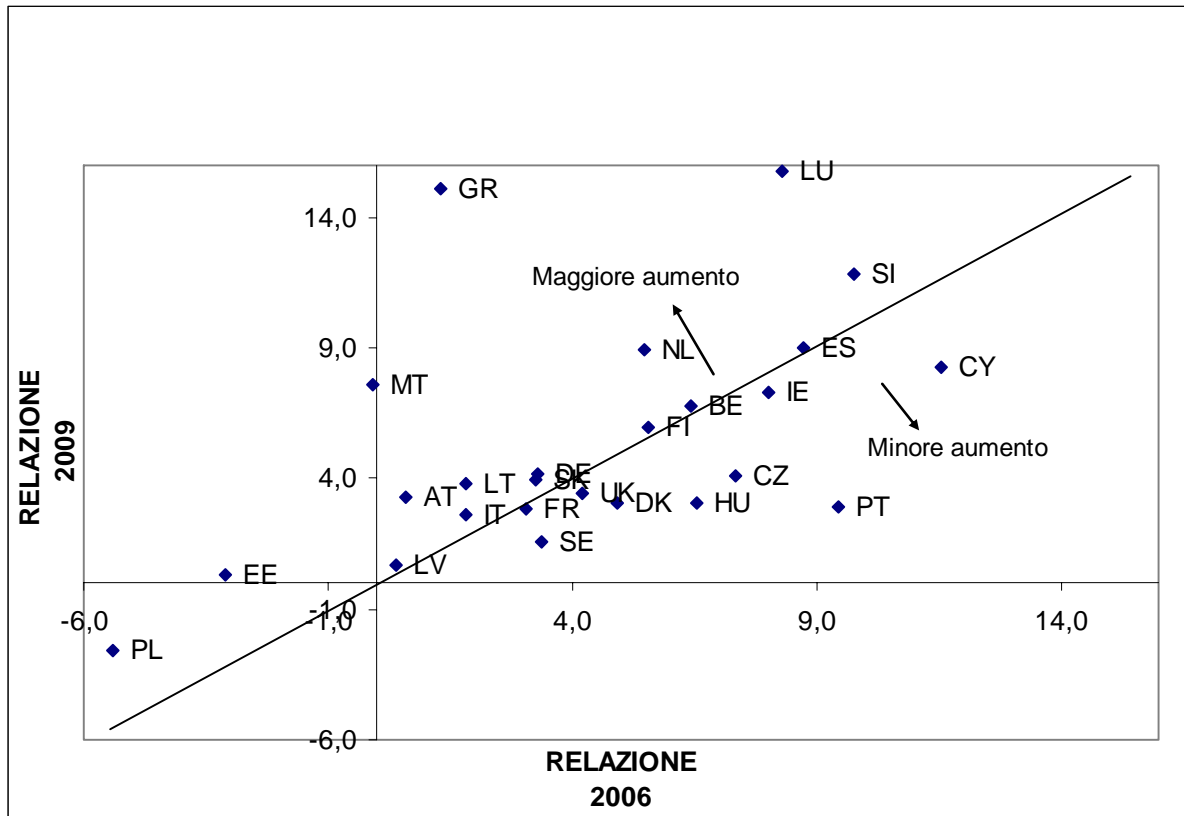
Fonti: “2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)”, European Economy. (“Relazione 2009 sull’invecchiamento demografico: proiezioni economiche e di bilancio per l’UE a 27 (2008-2060)” - European Economy, (in uscita).

Tabella 2 – Spesa pubblica connessa all'invecchiamento, 2007-2060, variazioni del PIL in punti percentuali

	Pensioni		Servizio sanitario		Assistenza a lungo termine		Sussidi di disoccupazione		Istruzione		Totale		
	Livello	Variazione	Livello	Variazione	Livello	Variazione	Livello	Variazione	Livello	Variazione	Livello	Variazione	
	2007		2007		2007		2007		2007		2007		
	2007	2060	2007	2060	2007	2060	2007	2060	2007	2060	2007	2060	
BE	10,0	4,8	7,6	1,2	1,5	1,4	1,9	-0,4	5,5	0,0	26,5	6,9	BE
BG	8,3	3,0	4,7	0,7	0,2	0,2	0,1	0,0	3,3	-0,2	16,6	3,7	BG
CZ	7,8	3,3	6,2	2,2	0,2	0,4	0,1	0,0	3,5	-0,3	17,9	5,5	CZ
DK	9,1	0,1	5,9	1,0	1,7	1,5	1,0	-0,2	7,1	0,2	24,8	2,6	DK
DE	10,4	2,3	7,4	1,8	0,9	1,4	0,9	-0,3	3,9	-0,4	23,6	4,8	DE
EE	5,6	-0,7	4,9	1,2	0,1	0,1	0,1	0,0	3,7	-0,2	14,3	0,4	EE
IE	5,2	6,1	5,8	1,8	0,8	1,3	0,8	0,1	4,5	-0,3	17,2	8,9	IE
GR	11,7	12,4	5,0	1,4	1,4	2,2	0,3	-0,1	3,7	0,0	22,1	15,9	GR
ES	8,4	6,7	5,5	1,6	0,5	0,9	1,3	-0,4	3,5	0,1	19,3	9,0	ES
FR	13,0	1,0	8,1	1,2	1,4	0,8	1,2	-0,3	4,7	0,0	28,4	2,7	FR
IT	14,0	-0,4	5,9	1,1	1,7	1,3	0,4	0,0	4,1	-0,3	26,0	1,6	IT
CY	6,3	11,4	2,7	0,6	0,0	0,0	0,3	-0,1	6,1	-1,2	15,4	10,8	CY
LV	5,4	-0,4	3,5	0,6	0,4	0,5	0,2	0,0	3,7	-0,3	13,2	0,4	LV
LT	6,8	4,6	4,5	1,1	0,5	0,6	0,1	0,0	4,0	-0,9	15,8	5,4	LT
LU	8,7	15,2	5,8	1,2	1,4	2,0	0,4	0,0	3,8	-0,5	20,0	18,0	LU
HU	10,9	3,0	5,8	1,3	0,3	0,4	0,3	-0,1	4,4	-0,4	21,6	4,1	HU
MT	7,2	6,2	4,7	3,3	1,0	1,6	0,4	0,0	5,0	-1,0	18,2	10,2	MT
NL	6,6	4,0	4,8	1,0	3,4	4,7	1,1	-0,1	4,6	-0,2	20,5	9,4	NL
AT	12,8	0,9	6,5	1,5	1,3	1,2	0,7	0,0	4,8	-0,5	26,0	3,1	AT
PL	11,6	-2,8	4,0	1,0	0,4	0,7	0,1	-0,1	4,4	-1,2	20,5	-2,4	PL
PT	11,4	2,1	7,2	1,9	0,1	0,1	1,2	-0,4	4,6	-0,3	24,5	3,4	PT
RO	6,6	9,2	3,5	1,4	0,0	0,0	0,2	0,0	2,8	-0,5	13,1	10,1	RO
SI	9,9	8,8	6,6	1,9	1,1	1,8	0,2	0,0	5,1	0,4	22,9	12,8	SI
SK	6,8	3,4	5,0	2,3	0,2	0,4	0,1	-0,1	3,1	-0,8	15,2	5,2	SK
FI	10,0	3,3	5,5	1,0	1,8	2,6	1,2	-0,2	5,7	-0,3	24,2	6,3	FI
SE	9,5	-0,1	7,2	0,8	3,5	2,3	0,9	-0,1	6,0	-0,3	27,2	2,6	SE
UK	6,6	2,7	7,5	1,9	0,8	0,5	0,2	0,0	3,8	-0,1	18,9	5,1	UK
ZONA EURO	11,1	2,8	6,7	1,4	1,3	1,4	1,0	-0,2	4,2	-0,2	24,3	5,2	ZONA EURO
UE 27	10,2	2,4	6,7	1,5	1,2	1,1	0,8	-0,2	4,3	-0,2	23,1	4,7	UE 27
UE 15	10,2	2,4	6,9	1,5	1,3	1,2	0,8	-0,2	4,3	-0,1	23,5	4,8	UE 15
UE 10	9,7	1,0	4,9	1,4	0,4	0,6	0,2	0,0	4,2	-0,8	19,2	2,1	UE 10
UE 25	10,2	2,3	6,8	1,5	1,2	1,2	0,8	-0,2	4,3	-0,2	23,3	4,7	UE 25

Fonti: "2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)", European Economy. ("Relazione 2009 sull'invecchiamento demografico: proiezioni economiche e di bilancio per l'UE a 27 (2008-2060)" - European Economy, (in uscita).

Grafico 2 – Confronto tra il costo dell'invecchiamento nel 2009 e nel 2006 in punti percentuali del PIL, 2007-2050



Fonti: “2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)”, European Economy. (“Relazione 2009 sull’invecchiamento demografico: proiezioni economiche e di bilancio per l’UE a 27 (2008-2060)” - European Economy, (in uscita).