



*Consiglio Nazionale
dell'Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

(seduta 31 marzo 2021)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante *"Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro"* e successive modifiche e integrazioni;

VISTA la legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante *"Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"*;

VISTO, in particolare, l'art. 6 della citata legge n. 234/2012, rubricato *"Partecipazione del Parlamento al processo di formazione degli atti dell'Unione europea"*;

VISTO, altresì, l'art. 28 della medesima legge n. 234/2012, rubricato *"Partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive alle decisioni relative alla formazione di atti dell'Unione europea"*, il quale, al comma 2, prevede quanto segue: *"Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei trasmette al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) i progetti e gli atti di cui all'articolo 6, riguardanti materie di particolare interesse economico e sociale. Il CNEL può far pervenire alle Camere e al Governo le valutazioni e i contributi che ritiene opportuni, ai sensi degli articoli 10 e 12 della legge 30 dicembre 1986, n. 936. A tale fine, il CNEL può istituire, secondo le norme del proprio ordinamento, uno o più comitati per l'esame degli atti dell'Unione europea"*;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019;

VISTA la determina prot. n. 376 del 24/2/2021, con il quale è stato istituito il Comitato per l'esame degli atti dell'Unione Europea nella fase ascendente, ai sensi del predetto art. 28 della legge n. 234/2012;

VISTE le note in data 26/1/2021, 28/1/2021, 2/2/2021, 4/2/2021, 9/2/2021, 11/2/2021, 16/2/2021, 18/2/2021, 23/2/2021, 25/2/2021 del Dipartimento Politiche Europee presso la Presidenza del Consiglio dei ministri di invio degli elenchi e segnalazione degli Atti dell'Unione europea ai sensi degli artt. 6, 24, 26 e 28 della citata legge n. 234/2012;

VISTO, in particolare, l'Atto UE COM(2021) 50 *final* (Libro Verde sull'invecchiamento demografico - Promuovere la solidarietà e la responsabilità fra le generazioni);

VISTE le comunicazioni rese nelle Assemblee del 27 gennaio, del 24 febbraio 2021 e del 31 marzo 2021;

VISTI i verbali delle sedute del 2/3/2021, del 15/3/2021 e del 29/3/2021 del Comitato per l'esame degli atti dell'Unione Europea nella fase ascendente;

VISTO l'elaborato degli Uffici istruttori del CNEL, redatto sulla base delle osservazioni prodotte dal Comitato di cui al capoverso precedente;

CONSIDERATO quanto emerso dagli atti del Convegno *"Generazioni a confronto. Invecchiamento attivo e mondo del lavoro"*, organizzato dal CNEL il 24 ottobre 2018 e preso atto del dibattito in cui si è discussa la tematica dell'invecchiamento demografico italiano e del suo impatto sulla struttura del mercato del lavoro;

CONSIDERATO che il CNEL si è espresso nella materia in esame nel "XXII Rapporto Mercato del Lavoro e Contrattazione Collettiva, cap. 14, invecchiamento attivo ed emergenza covid-19", allegato al presente parere;

CONSIDERATO, altresì, che il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) ha espresso nella materia in esame i seguenti pareri "CESE 1171/2011" (Il futuro del mercato del lavoro in Europa: alla ricerca di una risposta efficace allo sviluppo demografico) e "EESC-2019-04587-00-00-AC-TRA" (Sfide demografiche nell'UE alla luce delle disuguaglianze economiche e delle disparità di sviluppo), riportati in allegato al presente atto;

RITENUTO di trasmettere alle Camere e al Governo proprie valutazioni e contributi in merito al predetto Atto UE COM(2021) 50 *final* (Libro Verde sull'invecchiamento demografico - Promuovere la solidarietà e la responsabilità fra le generazioni);

SENTITO il Segretario generale, Cons. Paolo PELUFFO;

UDITO il relatore, Comitato Atti UE ex art. 28 della legge n. 234/2012, Cons. Claudio Lucifora;

ADOTTA

L'unito parere in merito all'atto UE COM(2021) 50 *final* (Libro Verde sull'invecchiamento demografico - Promuovere la solidarietà e la responsabilità fra le generazioni) della Commissione Europea.

Prof. Tiziano TREU



Sintesi dell'atto

Il mondo sta invecchiando e l'Italia è uno dei paesi che invecchia più velocemente. I cambiamenti della struttura per età della popolazione sono il risultato della maggior longevità della popolazione adulta e della minor fertilità. Il progressivo invecchiamento della popolazione, oltre che un successo, porta con sé anche numerose sfide. La prima sfida è quella della diminuzione della popolazione in età da lavoro rispetto alla popolazione totale, che con il contestuale peggioramento del tasso di dipendenza degli anziani mette a rischio la sostenibilità dei sistemi di welfare e il benessere delle generazioni future. La seconda sfida è quella dello spostamento in avanti delle tappe che caratterizzano i percorsi di vita delle persone: come ricordato dall'OCSE, *"live longer"* (vivere più a lungo) implica anche *"work longer"* (lavorare più a lungo), mentre per lungo tempo le politiche del lavoro e del welfare hanno privilegiato, in controtendenza con l'aumento delle aspettative di vita, il ricorso al pensionamento anticipato favorendo la fuoriuscita precoce di intere coorti di lavoratori. La terza sfida, messa a nudo dalla pandemia del Covid-19, riguarda la fragilità di una popolazione che invecchia e di un sistema sanitario che dovrebbe fornire assistenza ad una popolazione soggetta a malattie croniche multiple e disabilità. In Italia, dal 2013 al 2016, gli over 65 non autosufficienti sono aumentati del 4,6%, mentre il tasso di copertura del bisogno – il numero di anziani non autosufficienti raggiunto da servizi pubblici residenziali e diurni – è rimasto sostanzialmente immutato, passando dal 10,4% al 10,2%.

Gli Stati membri parano l'impatto dell'invecchiamento demografico attraverso il miglioramento dei sistemi di istruzione e di competenze, l'incoraggiamento di una vita lavorativa più lunga e piena e la promozione di riforme dei sistemi pensionistici e di protezione sociale. Date la portata, la rapidità e l'impatto sulla società nel complesso, si deve tuttavia accompagnare la tendenza anche con altri approcci, definendo politiche adeguate ai grandi cambiamenti di quest'epoca: dalle transizioni verde e digitale alle nuove forme di lavoro, fino alla minaccia di pandemie.

Con l'attuale Commissione, la demografia è assunta a priorità nell'agenda politica dell'UE: nel giugno 2020, la stessa ha presentato una relazione che

illustra le principali realtà del cambiamento demografico e il loro probabile impatto.

Alla luce di ciò, il Libro Verde sull'invecchiamento demografico della Commissione europea ha il merito di attirare l'attenzione sulla grande sfida rappresentata dalla transizione demografica, e di avviare il dibattito sulle sfide dell'invecchiamento attivo alla luce dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile e dell'invecchiamento in buona salute.

Tutto quanto sopra premesso, il CNEL osserva quanto segue:

In questa sede si vogliono fornire elementi di analisi e riflessione, in relazione al Libro Verde della Commissione europea, sul tema delle politiche per l'invecchiamento attivo. Vivere più a lungo (in buona salute) consente di prolungare la vita lavorativa degli individui ma richiede politiche in grado di migliorare la sostenibilità dei percorsi di vita, l'accumulazione del capitale umano e l'occupabilità dei lavoratori senior (over 55). La questione principale, quindi, non è più come garantire la sostenibilità dei lavoratori senior per sé, quanto quella di generare interazioni produttive di valore tra le diverse generazioni e costruire una distribuzione bilanciata delle diverse età al lavoro. L'individuazione di politiche attive per l'invecchiamento e di buone pratiche che non si limitino ad agevolare la transizione dei lavoratori senior alla pensione, ma siano in grado di garantire l'effettiva sostenibilità dei percorsi di carriera dei lavoratori, è la principale sfida che le imprese e i *policy makers* dovranno affrontare nei prossimi anni.

1. Invecchiamento attivo e in buona salute

Le politiche pubbliche, soprattutto in Italia, negli anni hanno dedicato pochi investimenti per migliorare gli ambienti di lavoro, sostenere la prevenzione e la cura della salute, sostenere l'occupabilità e la formazione dei lavoratori senior. Prendendo esempio dalle migliori pratiche europee, le iniziative di maggiore successo dipendono dall'azione congiunta delle parti sociali e degli attori pubblici attraverso l'attuazione di politiche pubbliche di contesto e di aiuti anche economici.

- Tra le principali misure di accompagnamento e di sostegno alle politiche di invecchiamento attivo, rivestono un ruolo importante la formazione e l'educazione continua dei dipendenti di tutte le età, in modo tale che queste siano funzionali a mantenere e ad adeguare le capacità professionali dei lavoratori necessarie affinché questi siano occupabili in lavori di qualità.
- Tali misure sono necessarie soprattutto perché i lavoratori senior ricevono meno formazione sul posto del lavoro rispetto ai più giovani; quindi, l'importanza di programmi di formazione dedicati agli anziani per contenuti e tecniche educative, deve costituire una parte importante delle politiche attive.
- L'intervento pubblico può inoltre operare utilmente con interventi di orientamento e di *counseling*, specie per le piccole imprese che sono tradizionalmente meno attrezzate a sostenere in proprio queste attività, mettendo in campo sistemi di certificazione delle competenze acquisite.
- L'efficacia dell'azione pubblica, in Italia, risente anche del conflitto di competenze fra Stato e Regioni. Infatti, le Regioni hanno competenza nella gestione della formazione professionale e delle politiche attive del lavoro, affiancate da un debole coordinamento nazionale.
- Una simile fragilità si riscontra anche nelle politiche pubbliche per l'invecchiamento attivo che sono di competenza delle regioni e degli enti locali, a cominciare da quelle in tema di prevenzione e tutela della salute, nonché di servizi sociali di assistenza e cura degli anziani.

2. Nuove opportunità e sfide dell'età della pensione

Rispetto alle linee guida dell'Unione Europea sulle politiche di *active ageing* l'Italia, negli ultimi anni, ha adottato diversi provvedimenti finalizzati alla modifica delle soglie pensionistiche. Nonostante il sistema pensionistico italiano già preveda i requisiti di 67 anni di età per la vecchiaia e di oltre 41 anni di contribuzione per l'anzianità, i provvedimenti di cui sopra introducono elementi di incertezza unitamente alla possibilità di pianificare politiche del personale e di valutarne in tempo la composizione

anagrafica e le relative tendenze al fine di gestire il processo di invecchiamento.

Inoltre, il fatto che le modifiche dell'età di pensionamento siano state accompagnate da reiterate deroghe alle regole generali dirette a favorire esodi anticipati e a compensare i gruppi di lavoratori colpiti dalle stesse leggi, con ammortizzatori di vario tipo, ha complicato la coerenza della normativa sull'età effettiva di pensionamento. Le deroghe a favore dei prepensionamenti incentivano le aziende a concentrarsi sulla gestione di queste opportunità, che spesso alleggeriscono i costi aziendali e in ogni caso spingono i gestori del personale a seguire la strada usuale degli esodi anticipati, piuttosto che ad affrontare il terreno nuovo e impegnativo delle politiche di *age management*.

- L'invecchiamento della popolazione in Italia e in Europa richiede politiche mirate a potenziare le potenzialità occupazionali attraverso politiche dirette ad aumentare il tasso di occupazione degli anziani senza intervenire continuamente sui criteri di pensionamento, ma migliorando l'integrazione nella vita attiva delle persone nelle fasce di età più vicina all'età pensionabile.
- Ciò può essere perseguito aumentando la partecipazione dei lavoratori nelle fasce di età 55+ e migliorando le condizioni di lavoro dei lavoratori anziani. Il potenziamento della formazione professionale, una maggiore flessibilità negli orari di lavoro intesa a conciliare la vita professionale e la vita familiare, e una prospettiva flessibile di pensionamento, sono gli ingredienti di tale politica.
- Le persone possono andare in pensione più tardi, se il lavoro che svolgono consente loro di lavorare più a lungo, anche grazie a posti di lavoro più adatti alle diverse età. Questo significa non solo migliorare le condizioni di lavoro delle persone più anziane, ma anche organizzare il lavoro in modo tale che accompagni il processo di invecchiamento in tutte le fasi della carriera lavorativa.
- La promozione di una vita lavorativa più lunga richiede una condivisione delle responsabilità tra Stato, aziende e lavoratori. Alle parti sociali spetta un ruolo particolarmente importante nella definizione delle esigenze e nella condivisione delle responsabilità di tutti i soggetti coinvolti. Pertanto, è fondamentale la

partecipazione delle parti sociali ai processi decisionali a tutti i livelli di *governance*, anche in sede di contrattazione aziendale.

3. *Soddisfare le esigenze sanitarie e di assistenza di una popolazione che invecchia*

L'Italia sta affrontando cambiamenti demografici importanti, con una popolazione che vive sempre più a lungo e tassi di natalità in costante calo. Si prevede infatti che, nei prossimi cinque decenni, per ogni individuo di età pari o superiore ai 65 anni ci saranno meno di due individui in età lavorativa. In questo scenario, l'utilizzo di servizi di *Long Term Care* (LTC) è destinato ad aumentare significativamente. Infatti, nonostante persone di tutte le età possano diventare dipendenti da LTC, i rischi di dipendenza per gli individui nella fascia più alta di età sono significativamente superiori. Invecchiando, le persone spesso diventano fragili e sviluppano condizioni di multi-morbilità, che fanno sì che abbiano bisogno sia di cure mediche che di assistenza sociale su base continuativa.

L'ampia gamma di esigenze assistenziali richiede un'attenta valutazione e definizione dei criteri di ammissibilità ai servizi LTC, leva importante per garantire l'accesso ai servizi. L'idoneità per i servizi LTC finanziati con fondi pubblici (anche attraverso schemi di assicurazione sanitaria, schemi di assicurazione per l'assistenza a lungo termine e budget statali) deve bilanciare la valutazione dei bisogni con una valutazione economico-finanziaria dei richiedenti per la fornitura di assistenza.

I servizi di assistenza formale, in particolare per i non autosufficienti, variano tra assistenza domiciliare (*home care*), assistenza semi-residenziale (*semi-residential care*) e assistenza residenziale (*residential care*). In Italia, l'assistenza passa principalmente attraverso l'erogazione di sussidi che mirano a sostenere il ruolo di caregiving informale (della famiglia), oppure nella forma di assistenza residenziale, mentre in altri paesi viene privilegiata la fornitura di servizi reali e assistenza domiciliare (assistenza infermieristica e assistenza tecnica, tele-assistenza). Le *best practices* europee, in particolar modo nei paesi nordici, cercano di facilitare il più possibile la permanenza degli anziani nelle proprie case, specialmente per quanto riguarda le politiche di prevenzione e riabilitazione.

Tra le principali problematiche evidenziate emergono:

- la gestione del processo di deistituzionalizzazione per garantire equilibrio tra domanda e offerta di servizi;
- la prioritizzazione dei servizi di home care. Attualmente l'assistenza domiciliare integrata (Adi) fornisce prevalentemente prestazioni medico-infermieristiche per singole patologie e non dirette alla complessità della LTC;
- le criticità nella definizione dei criteri di accesso ai servizi e un insufficiente finanziamento degli stessi;
- la frammentazione degli interventi pubblici e la fragilità della *governance* della LTC, i cui servizi sono erogati da diversi settori (sanitario e sociale), diversi livelli di governo (nazionale, regionale e locale) e da un'ampia gamma di *stakeholders* (pubblico, no-profit, privato a scopo di lucro), creando notevoli problemi di coordinamento nell'erogazione di servizi di qualità.

Per rispondere alle problematiche sopra indicate, secondo le linee guida indicate nel Libro Verde della Commissione, vengono discusse alcune priorità:

Sviluppo di servizi di home care

- La definizione di criteri di idoneità e accessibilità alla LTC centrata su assistenza domiciliare e servizi di comunità. Maggiori finanziamenti per questi servizi attualmente penalizzati rispetto all'assistenza residenziale.
- Prevenzione e riabilitazione giocano un ruolo chiave, con particolare attenzione a disabilità e fragilità, per ridurre il numero di persone anziane che necessitano di LTC.

Coordinamento nella governance e sostenibilità finanziaria

- È necessario sviluppare una migliore armonizzazione e coordinamento dei diversi attori coinvolti nella pianificazione ed erogazione dei servizi. La mancanza di chiare strategie degli enti responsabili dell'erogazione dei servizi di LTC può condizionare la qualità della spesa e l'adeguatezza dei servizi, con effetti di ricaduta sulle spese di protezione sociale.

- Creazione di un accesso unico al sistema di welfare, per garantire informazioni sulle misure disponibili, accogliere le domande, orientare le scelte dei soggetti e accompagnare l'erogazione delle prestazioni.

Maggiore ricorso alla tecnologia

- Sviluppare e incrementare l'utilizzo di nuove tecnologie per aiutare le persone anziane a rimanere indipendenti il più a lungo possibile, migliorando l'efficienza dei servizi di assistenza e diminuendo il carico di cura dei *caregivers*.
- Le nuove tecnologie supportano la cura continua e autonoma e riducono i costi di attrito tra le parti interessate. Aspetti chiave sono lo sviluppo della telemedicina e del monitoraggio da remoto delle condizioni di salute del beneficiario del servizio.

Formalizzazione del lavoro di cura

- Il modello tradizionale di relazioni intergenerazionali e familiari si fonda sull'assistenza informale. È necessario rendere più attraenti i posti di lavoro nel settore migliorando termini e condizioni.
- Sviluppare l'offerta di servizi per gli anziani contribuisce anche a creare opportunità di lavoro nel settore, i cosiddetti *white jobs* (lavori nei servizi di cura) con il maggiore moltiplicatore occupazionale.

Miglioramento della definizione e verifica di standard di qualità

- Sviluppare la misurazione della qualità della LTC (meno sviluppata rispetto all'assistenza sanitaria) valutando lo stato di benessere psico-fisico, la qualità della vita, le possibilità di scelta come dimensioni della qualità da prendere in considerazione accanto agli input più tradizionali.
- Costruire sistemi di monitoraggio e valutazione delle performance dei percorsi LTC, con individuazione di standard concordati tra operatori del settore e professionisti.
- Sviluppare la ricognizione dei bisogni della popolazione anziana in un'ottica multidimensionale (condizioni socioeconomiche, stili di vita, bisogni psico-fisici e declino cognitivo).