



Bruxelles, 1° giugno 2021  
(OR. en)

9144/21

SOC 355  
ECOFIN 508

**NOTA**

---

Origine:	Il comitato per la protezione sociale
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
Oggetto:	Principali conclusioni sulla relazione 2021 del comitato per la protezione sociale e della Commissione europea sull'assistenza a lungo termine - Approvazione

---

Si allegano per le delegazioni le principali conclusioni della relazione in oggetto, adottate dal comitato per la protezione sociale il 18 maggio 2021 in previsione della loro approvazione in sede di Consiglio EPSCO il 14 giugno 2021.

La relazione completa, preparata congiuntamente dalla Commissione europea (DG EMPL) e dal comitato per la protezione sociale, figura nel doc. 9144/21 ADD 1 + ADD 2.

## PRINCIPALI CONCLUSIONI

Il principio 18 del pilastro europeo dei diritti sociali<sup>1</sup> sottolinea che ogni persona ha diritto a servizi di assistenza a lungo termine di qualità e a prezzi accessibili, in particolare in relazione ai servizi di assistenza a domicilio e ai servizi locali. Il piano d'azione del pilastro europeo dei diritti sociali<sup>2</sup> impegna l'UE-27 a proseguire i lavori al riguardo.

La relazione del 2021 sull'assistenza a lungo termine, elaborata congiuntamente dal comitato per la protezione sociale e dalla Commissione europea, analizza le sfide comuni cui devono far fronte gli Stati membri nel settore dell'assistenza a lungo termine. Pur riconoscendo la diversità dei sistemi di assistenza a lungo termine e i loro stretti legami con la protezione sociale, l'occupazione e le politiche sanitarie, nonché la persistente carenza di dati, la relazione evidenzia i punti chiave elencati di seguito.

**La domanda di assistenza a lungo termine di alta qualità è destinata ad aumentare e il potenziamento dell'erogazione di questo tipo di assistenza può contribuire alla parità di genere e all'equità sociale.**

1. **L'invecchiamento della popolazione dovrebbe determinare un forte aumento della domanda di assistenza a lungo termine.** Tenuto conto dei notevoli miglioramenti in termini di aspettativa di vita, nel corso dei prossimi 30 anni il numero delle persone di età pari o superiore a 65 anni dovrebbe aumentare del 41 %, arrivando a 130,1 milioni. L'incidenza della disabilità e la necessità di assistenza a lungo termine aumentano con l'età. Si prevede pertanto che il numero di persone potenzialmente bisognose di assistenza a lungo termine nell'UE-27 aumenterà, passando da 30,8 milioni nel 2019 a 33,7 milioni nel 2030 e a 38,1 milioni nel 2050.

---

<sup>1</sup> Commissione europea, *Raccomandazione della Commissione del 26 aprile 2017 sul pilastro europeo dei diritti sociali*, C(2017) 2600 final, 2017.

<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17625&langId=en>

<sup>2</sup> Commissione europea, *Domande e risposte: il piano d'azione del pilastro europeo dei diritti sociali*, 4 marzo 2021. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_21\\_821](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_821)

2. **La COVID-19 ha colpito duramente i sistemi di assistenza a lungo termine, confermando l'urgenza di potenziarli.** Gli elevati tassi di mortalità nelle strutture di assistenza a lungo termine, le difficoltà nel garantire la continuità dell'assistenza e l'impatto sul benessere degli anziani e dei prestatori di assistenza hanno messo in luce carenze sistemiche. Sebbene sia troppo presto per valutare gli effetti della crisi COVID-19, è importante trarre insegnamenti per migliorare i sistemi su base strutturale e renderli più resilienti.
3. **L'assistenza a lungo termine ha una forte dimensione di genere.** Quasi il 90 % dei lavoratori del settore è costituito da donne, così come sono donne la maggior parte dei prestatori di assistenza informale. Inoltre, il 33 % di tutte le donne di 65 anni o più ha bisogno di assistenza a lungo termine, rispetto ad appena il 19 % nel caso degli uomini della stessa età. Le donne anziane, anche quelle che percepiscono la pensione, hanno redditi più bassi e sono quindi potenzialmente meno in grado di permettersi l'assistenza. Servizi di assistenza formale a lungo termine adeguati e a prezzi accessibili, insieme a politiche volte a migliorare le condizioni di lavoro nel settore e a conciliare l'occupazione retribuita e le responsabilità di cura, potrebbero quindi contribuire a sostenere la parità di genere.
4. **Garantire un'adeguata protezione sociale per l'assistenza a lungo termine contribuisce all'equità sociale.** Gli anziani con livelli di reddito più bassi hanno maggiori probabilità di aver bisogno di assistenza a lungo termine, mentre sono potenzialmente meno in grado di permettersela. Un'adeguata protezione sociale svolge pertanto un ruolo importante nel garantire il soddisfacimento delle esigenze di assistenza a lungo termine.

**L'accesso, l'accessibilità in termini di costi e la qualità sono sfide fondamentali in relazione all'assistenza a lungo termine.**

5. **Molte persone bisognose di assistenza potrebbero non potervi accedere.** I dati relativi all'utilizzo dei servizi di assistenza domiciliare e al numero di posti letto per l'assistenza residenziale possono far luce su questo aspetto. In media, nell'UE-27, solo un terzo delle persone di età pari o superiore a 65 anni con gravi difficoltà in termini di cura personale o attività domestiche ha fatto ricorso ai servizi di assistenza a domicilio nel 2014. Ciò potrebbe essere indice del fatto che le persone bisognose di assistenza a lungo termine dipendono dall'assistenza informale – per scelta, mancanza di servizi formali o ragioni finanziarie – o hanno esigenze di assistenza non soddisfatte. Inoltre, per quanto riguarda l'assistenza residenziale a lungo termine, il numero di posti letto varia notevolmente da uno Stato membro all'altro.

6. **Garantire l'accessibilità economica dell'assistenza a lungo termine è una sfida.** In tutta l'UE oltre un terzo delle famiglie che necessitano di assistenza a lungo termine, ma che non fanno (maggior) ricorso a servizi professionali di assistenza a domicilio, adducono motivi finanziari. La percentuale supera addirittura il 50 % in cinque Stati membri. In media si stima che in 19 Stati membri e regioni circa il 75 % delle persone anziane bisognose di assistenza a lungo termine vedranno il loro reddito residuo scendere a un livello inferiore alla soglia di "rischio di povertà" se acquistano servizi di assistenza domiciliare a prezzo pieno, senza protezione sociale.
7. **La copertura previdenziale per l'assistenza a lungo termine è varia e generalmente limitata.** In alcuni Stati membri il sostegno pubblico è disponibile solo a poco più di un decimo di tutte le persone bisognose di età pari o superiore a 65 anni, mentre in altri Stati membri quasi tutti gli appartenenti a tale gruppo usufruiscono di assistenza a domicilio, assistenza residenziale o prestazioni in denaro erogati dallo Stato. Anche quando è disponibile, la protezione sociale per le esigenze di assistenza a lungo termine (a differenza dell'assistenza sanitaria) si rivela spesso insufficiente; anche se ricevesse un sostegno, in media quasi la metà degli anziani bisognosi di assistenza a lungo termine si troverebbe al di sotto della soglia di povertà dopo aver sostenuto i costi non rimborsati dell'assistenza a domicilio.
8. **È necessaria una comune comprensione della qualità dell'assistenza a lungo termine.** Tra i diversi approcci, il modello incentrato sulla persona, basato sulle esigenze e sulle preferenze della persona bisognosa di assistenza, sembra suscitare crescente attenzione. Per misurare la qualità sono inoltre utilizzati vari metodi, con un'ampia gamma di indicatori, incentrati sulle strutture e sui processi o inerenti all'esperienza personale dei beneficiari dell'assistenza. La qualità dell'assistenza è influenzata anche da fattori quali la forza lavoro, l'organizzazione (ad esempio l'integrazione dei servizi per rispondere a esigenze complesse), la tecnologia e i finanziamenti. Gli sforzi volti a garantire la qualità sono vari e si concentrano principalmente sull'assistenza residenziale; pertanto occorre prestare maggiore attenzione anche all'assistenza a domicilio e sul territorio.

**Una forza lavoro adeguata è fondamentale per soddisfare la crescente domanda di servizi di alta qualità, ma l'attuale carenza di manodopera potrebbe accentuarsi ulteriormente.**

9. **Soddisfare la crescente domanda di assistenza a lungo termine può sostenere la crescita dell'occupazione, tuttavia gli Stati membri faticano ad attrarre e a trattenere i prestatori di assistenza.** Il settore dà già lavoro a 6,4 milioni di persone e si stima che entro il 2030 saranno creati fino a 7 milioni di posti di lavoro per gli operatori sanitari associati e i prestatori di assistenza alle persone. Al tempo stesso, le dimensioni del settore variano notevolmente all'interno dell'UE. La maggior parte degli Stati membri segnala molti posti di lavoro vacanti nel settore dell'assistenza a lungo termine e prospetta una carenza di personale. Tale situazione potrebbe aggravarsi con l'invecchiamento della forza lavoro nel settore dell'assistenza parallelamente all'aumento della domanda di assistenza.
10. **Condizioni di lavoro difficili e salari bassi possono contribuire alla carenza di personale.** Il lavoro di assistenza a lungo termine è reso difficile dalla prevalenza di forme di lavoro atipico, orari di lavoro irregolari, lavoro a turni e pressioni fisiche/sociali. Le retribuzioni medie nel settore sono inferiori a quelle di altri settori in tutti gli Stati membri. Pare che anche il settore sanitario offra migliori retribuzioni (anche se ciò può essere in parte spiegato dalla composizione della forza lavoro). Inoltre, la scarsa copertura dei contratti collettivi e la limitata spesa pubblica per l'assistenza a lungo termine possono contribuire a retribuzioni più basse nel settore.
11. **I requisiti sempre più complessi in termini di competenze rendono più difficile la ricerca di personale, ma possono anche aumentare l'attrattiva della professione.** L'assistenza richiede una stretta collaborazione tra i vari professionisti e spesso comporta l'uso di nuove tecnologie o la necessità di rispondere a complesse esigenze di assistenza. A tal fine si rendono necessarie competenze digitali e trasversali. I requisiti in materia di qualifiche possono contribuire a garantire la qualità della forza lavoro e a rendere il settore più attraente, ma possono anche costituire un ostacolo all'accesso alla professione.

12. **Sforzi mirati e sistemici sono necessari per garantire una forza lavoro adeguata nel settore dell'assistenza a lungo termine.** Le opzioni strategiche comprendono: il miglioramento delle condizioni di lavoro e della retribuzione, anche tramite il rafforzamento del dialogo sociale; la promozione dell'assunzione di una forza lavoro più diversificata; il miglioramento dell'organizzazione del lavoro; la riqualificazione e il miglioramento del livello delle competenze, con particolare riferimento alle competenze digitali e trasversali; e il miglioramento della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro.

**L'assistenza informale è stata essenziale per la prestazione di assistenza a lungo termine, anche se ciò comporta spesso che alcuni costi siano trascurati.**

13. **I prestatori di assistenza informale, per lo più donne, svolgono la maggior parte delle attività di assistenza in molti Stati membri.** Il ricorso all'assistenza esclusivamente informale oscilla tra circa il 30 % e il 85 % negli Stati membri. Tuttavia, sebbene l'assistenza informale sia talvolta una questione di preferenza, essa può essere spesso l'unica opzione a causa della mancanza di un'assistenza formale accessibile e a prezzi contenuti. È probabile che la disponibilità di assistenza informale diminuisca a causa di una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro; di una vita lavorativa più lunga; di una maggiore mobilità geografica; e di altre tendenze demografiche.
14. **L'assistenza informale comporta spesso costi significativi per i prestatori di assistenza, sia a breve che a lungo termine.** Anche quando si tratta di una scelta personale, la prestazione di assistenza può incidere negativamente sulla salute e sul benessere fisico e mentale dei prestatori di assistenza. Un'altra sfida per i prestatori di assistenza informale è la difficoltà di conciliare l'assistenza con un lavoro retribuito. L'occupazione tra le donne prestatrici di assistenza di età compresa tra i 45 e i 64 anni, un gruppo chiave di prestatori di assistenza, è notevolmente inferiore alla media. I prestatori di assistenza dipendenti lavorano spesso a tempo parziale. Ciò ha un effetto immediato sul loro reddito attuale e può incidere sul loro reddito in età avanzata a causa di una ridotta maturazione dei diritti pensionistici, che può essere ancora più importante per i prestatori che hanno ulteriori responsabilità relative alla custodia dei bambini.

15. **Oltre al suo contributo sociale, l'assistenza informale ha un valore economico che non è immediatamente visibile.** Il valore economico del tempo dedicato all'assistenza informale è stimato al 2,4-2,7 % del PIL dell'UE-27, il che nella maggior parte degli Stati membri supera la spesa per l'assistenza formale. D'altro canto, l'assistenza informale comporta dei costi, tra cui perdite di gettito fiscale e di previdenza sociale dovute alla minore partecipazione dei prestatori di assistenza al mercato del lavoro, e spese per le prestazioni destinate ai prestatori di assistenza. Stime parziali indicano che questo costo pubblico potrebbe rappresentare almeno lo 0,5 % del PIL, cioè quasi un terzo dell'attuale spesa pubblica per l'assistenza a lungo termine.
16. **Parallelamente agli sforzi volti a potenziare i servizi di assistenza formale, è importante anche sostenere i prestatori di assistenza informale.** Le misure di sostegno pertinenti comprendono le prestazioni per l'assistenza, la copertura assicurativa sanitaria, la consulenza e la formazione, la convalida delle competenze e l'erogazione di assistenza di sostegno. Anche le misure di sostegno che affrontano le conseguenze a lungo termine della prestazione di assistenza informale, come i crediti pensionistici per le attività di assistenza, potrebbero svolgere un ruolo importante.

**Le riforme dei sistemi di assistenza a lungo termine e i relativi investimenti devono essere portati avanti e dovrebbero basarsi sugli insegnamenti tratti dalla pandemia di COVID-19.**

17. **Si prevede che la spesa per l'assistenza a lungo termine sarà una delle voci di spesa sociale in più rapida crescita, il che richiede meccanismi di finanziamento sostenibili.** Il livello delle spese per l'assistenza a lungo termine è fortemente differenziato nell'UE-27. Negli Stati membri in cui la spesa per l'assistenza a lungo termine rispetto al PIL è più elevata, lo è anche la copertura previdenziale per l'assistenza a lungo termine; negli Stati membri con una spesa pubblica corrente bassa, la quota di residenti che utilizza servizi formali di assistenza a domicilio a lungo termine è invece al di sotto della media. La spesa pubblica per l'assistenza a lungo termine dovrebbe aumentare, passando dall'1,7 % del PIL nel 2019 al 2,5 % del PIL nel 2050 in media nell'UE, con notevoli differenze tra gli Stati membri. In uno scenario che ipotizza una certa convergenza verso l'alto tra gli Stati membri, la spesa nell'UE-27 dovrebbe raddoppiare fino a raggiungere il 3,4 % del PIL nel 2050.

18. **Aumentare l'efficienza della spesa per l'assistenza a lungo termine può contribuire ad affrontare la sfida del finanziamento.** Possono svolgere un ruolo chiave nella prestazione di assistenza di alta qualità a costi inferiori: l'efficace diffusione delle nuove tecnologie; gli investimenti in politiche per l'invecchiamento attivo e in buona salute; la promozione della salute e la prevenzione delle malattie.
19. **Negli ultimi tre anni diversi Stati membri hanno affrontato le sfide specifiche dei sistemi di assistenza a lungo termine piuttosto che procedere a cambiamenti sistemici.** Tali misure mirano principalmente a: migliorare la situazione dei prestatori di assistenza informale; facilitare l'accesso, l'accessibilità economica e la qualità dei servizi di assistenza domiciliare e residenziale; migliorare la situazione degli operatori professionali nel settore dell'assistenza a lungo termine. Più di recente, sono inoltre state adottate numerose misure temporanee per affrontare la difficile situazione di coloro che ricevono e forniscono assistenza a lungo termine nel contesto della pandemia di COVID-19.

**Alla luce di tali osservazioni, il comitato per la protezione sociale ritiene che vi possano essere margini per lavorare ulteriormente a livello dell'UE e degli Stati membri per affrontare le sfide dell'assistenza a lungo termine.** Gli Stati membri devono portare avanti ulteriori riforme per far fronte alle carenze strutturali dei sistemi di assistenza a lungo termine e per renderli più resilienti ai futuri shock esterni. Benché specificamente concepite per i contesti nazionali e regionali, tali riforme dovrebbero perseguire l'obiettivo comune di garantire un'assistenza a lungo termine di qualità, accessibile a tutti, anche dal punto di vista economico, ed erogata in modo finanziariamente sostenibile. Al tempo stesso, è fondamentale basarsi sugli insegnamenti tratti dalla pandemia di COVID-19 per migliorare la capacità di risposta e la resilienza dei sistemi di assistenza a lungo termine.

**Sebbene si stiano compiendo progressi nello sviluppo di indicatori comuni dell'UE in materia di assistenza a lungo termine, permane una notevole carenza di dati.** Occorre migliorare la disponibilità di dati comparabili su tutti i principali parametri dell'assistenza a lungo termine. La futura collaborazione con Eurostat e gli Stati membri potrebbe contribuire a favorire il perseguimento di questo obiettivo, anche mediante l'esplorazione delle opzioni per la raccolta dei dati sulla spesa per l'assistenza a lungo termine.

**Il comitato per la protezione sociale chiede che si consideri ulteriormente quale forma dare alle politiche in materia di assistenza a lungo termine e ai relativi sistemi.** Invita inoltre il comitato di politica economica a riflettere congiuntamente sulle conclusioni della relazione 2021 sull'assistenza a lungo termine, della relazione 2021 sull'adeguatezza delle pensioni e della relazione 2021 sull'invecchiamento demografico.

**L'analisi periodica degli sviluppi in tema di assistenza a lungo termine a livello dell'UE è essenziale per una corretta definizione delle politiche.** Il comitato per la protezione sociale e la Commissione europea intendono pertanto elaborare una terza relazione comune sull'assistenza a lungo termine.

---