



**Quarto punto all'ordine del giorno:  
L'occupazione e la protezione sociale  
nel nuovo contesto demografico**

(discussione generale)

**Rapporto del Comitato sull'occupazione  
e la protezione sociale nel nuovo  
contesto demografico**

**Risoluzione e conclusioni<sup>1</sup>**

---

1 Traduzione italiana a cura dell'Ufficio ILO di Roma.

---

## **Risoluzione sull'occupazione e la protezione sociale nel nuovo contesto demografico**

La Conferenza generale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, riunita per la sua 102a sessione nel 2013,

Dopo aver fatto una discussione generale in base al rapporto IV: L'Occupazione e la protezione sociale di fronte al nuovo contesto demografico;

Riconoscendo che le transizioni demografiche hanno conseguenze determinanti sui mercati del lavoro e sui sistemi di protezione sociale;

Affermando che, per rispondere alla sfida demografica, sono indispensabili politiche coerenti ed integrate di promozione dell'occupazione e di protezione sociale che traggano vantaggio dal circolo virtuoso tra occupazione, protezione sociale e sviluppo,

1. Adotta le conclusioni seguenti; e

2. Invita il Consiglio di Amministrazione dell'Ufficio Internazionale del Lavoro a tenere debito conto di queste conclusioni nella pianificazione delle future attività ed a chiedere al Direttore Generale di prenderle in considerazione nelle future proposte di programma e di budget, e, in quanto possibile, a darle effetto nel quadro dell'applicazione del programma e del budget per l'esercizio biennale 2014-2015.

---

## Conclusioni sull'occupazione e la protezione sociale nel nuovo contesto demografico

### I. Le transizioni demografiche e le loro sfide

1. L'evoluzione demografica, in particolare l'invecchiamento della popolazione, è una tendenza universale osservata in tutti i paesi e in tutte le regioni, anche se le transizioni demografiche avvengono secondo ritmi e tempi diversi. L'indice dello sviluppo umano, in particolare la sua componente relativa alla speranza di vita, fornisce un punto di paragone. Il fatto di vivere più a lungo e in migliore salute è una delle più importanti realizzazioni dello sviluppo umano; occorre tuttavia riconoscere che c'è ancora molto da fare perché tutti ne possano beneficiare.
2. La popolazione mondiale aumenta ed invecchia. Da qui al 2050, la popolazione mondiale dovrebbe superare la soglia dei nove miliardi di persone, mentre la popolazione che ha più di 60 anni sarà triplicata. Si prevede che i tre quarti delle persone anziane vivano nei paesi in via di sviluppo. La maggior parte delle persone anziane sono donne. Aumenta la dipendenza delle persone anziane: nel 2050, ci saranno solo quattro persone in età lavorativa per ogni individuo che ha più di 65 anni, mentre nel 2000 ce n'erano ben nove.
3. I paesi e le regioni incontrano problemi diversi a seconda della fase della transizione demografica in cui si trovano e stabiliscono quindi ognuno la propria priorità su questioni come l'invecchiamento, l'occupazione giovanile o le conseguenze dell'HIV/AIDS.
4. Questo nuovo contesto demografico ha conseguenze profonde sulla popolazione attiva nonché sulle dinamiche del mercato del lavoro, sui sistemi di sicurezza sociale, sull'occupazione e sullo sviluppo economico.
5. Si calcola che, nel corso del prossimo decennio, ci saranno 420 milioni di attivi in più rispetto ad oggi. La crescita della popolazione attiva dovrebbe essere particolarmente marcata nei paesi in via di sviluppo, dove attualmente la maggior parte delle persone lavora nell'economia informale. Al contrario, in molti paesi industrializzati, l'aumento della popolazione in età lavorativa si fermerà o rallenterà. Su scala mondiale, occorrerebbe quindi creare oltre 600 milioni di posti di lavoro per integrare gli attuali 197 milioni di disoccupati (di cui 73 milioni di giovani) oltre ai nuovi ingressi sul mercato del lavoro.
6. Nel mondo, sono circa il 20% le persone in età lavorativa che hanno effettivamente accesso ad una protezione sociale completa. Nei paesi in via di sviluppo, 342 milioni di persone anziane non beneficiano della sicurezza del reddito e, se non verrà fatto nulla, questa cifra potrebbe aumentare fino a 1,2 miliardi entro il 2050. La sicurezza alimentare, la nutrizione e l'accesso all'acqua potabile e al ritrattamento delle acque sono problemi tragici per numerose famiglie prive della sicurezza di un reddito sufficiente. Le persone anziane devono spesso rimanere economicamente attive per sopravvivere e provvedere ai propri bisogni.

- 
7. È indispensabile aumentare i tassi di occupazione formale e di attività per soddisfare i bisogni in materia di protezione sociale e di sviluppo economico. Ma l'occupazione informale e le altre forme di lavoro insufficientemente protette riguardano tuttora ampi settori della popolazione attiva mentre la transizione verso il lavoro dignitoso avviene lentamente e con difficoltà. Ciò mette a repentaglio anche l'accesso alla sicurezza sociale.
  8. In molti paesi, la crisi economica mondiale, le misure di aggiustamento prese per risponderci e il rallentamento della crescita continuano a fare pesare i loro effetti sui mercati del lavoro e sul sistema di sicurezza sociale, indebolendo ulteriormente il tessuto sociale e la sostenibilità economica. In alcuni paesi, gli alti tassi di disoccupazione, il crescente numero di giovani senza lavoro che non vanno né a scuola né seguono una formazione, la precarietà dell'occupazione, l'aumento delle disuguaglianze, il contesto sempre più incerto per le imprese, la maggiore domanda in materia di protezione sociale e l'indebolimento del dialogo sociale si sommano alle sfide poste dalla transizione demografica. La crisi pesa sulle finanze e sul debito pubblico. La crisi minaccia le conquiste della protezione sociale e rende più complicate le riforme necessarie. In altri paesi, invece, le politiche pubbliche sono riuscite a conciliare la crescita economica con l'occupazione e la ripartizione della ricchezza, creando un circolo virtuoso fondato su sistemi inclusivi di protezione sociale.

## **II. Principi direttori ed orientamenti politici**

9. Sono necessarie politiche efficaci per rispondere alle sfide delle transizioni demografiche. La vasta gamma di norme dell'ILO che riguardano il cambiamento demografico fornisce orientamenti sulle politiche da mettere in atto. Qui di seguito altri elementi di orientamento:
  - a) un insieme di politiche multi-dimensionali ed integrate, che prendano in considerazione l'interdipendenza tra evoluzione demografica, occupazione, migrazione per lavoro, protezione sociale e sviluppo economico;
  - b) politiche ispirate dai principi e dai diritti fondamentali nel lavoro dell'ILO con l'obiettivo del lavoro dignitoso in ogni età della vita; politiche che siano adeguate al contesto e tengano conto della diversità delle situazioni nazionali, in particolare, delle strutture demografiche, dello sviluppo economico, dei contesti giuridici, dei bisogni del mercato del lavoro, dei sistemi di sicurezza sociale e dello spazio fiscale;
  - c) approcci integrati e coerenti per una formazione legata ai bisogni del mercato del lavoro; per una scuola e per delle politiche di promozione dell'occupazione e di protezione sociale che stimolino il circolo virtuoso fatto di occupazione, protezione sociale, produttività, crescita inclusiva e sviluppo.
  - d) una visione di largo respiro che prenda in considerazione ogni fase della vita e favorisca sia la responsabilità individuale che la responsabilità condivisa degli attori tripartiti e la solidarietà tra generazioni e tra gruppi di popolazione;

- 
- e) pacchetti di misure innovative adeguate al cambiamento;
  - f) un dialogo sociale ed una contrattazione collettiva efficace ed efficiente, secondo le politiche e le prassi nazionali fondate sulla fiducia ed il mutuo rispetto.
  - g) prevenzione e lotta contro la discriminazione fondata sull'età;
  - h) promozione dell'uguaglianza tra sessi durante l'intero ciclo di vita;
  - i) promozione dell'integrazione dei lavoratori disabili;
  - j) una buona governance fondata sulla responsabilità e la trasparenza;
  - k) promozione dell'occupabilità e della partecipazione della forza lavoro alla creazione di condizioni favorevoli ad imprese sostenibili e ad una crescita ricca in occupazione;
  - l) programmi efficaci per l'occupazione e la formazione dei giovani;
  - m) diritto alla sicurezza sociale è un diritto umano;
  - n) accesso alle cure mediche di base e alle cure di lunga durata;
  - o) rafforzamento delle azioni tripartite per l'eliminazione effettiva del lavoro minorile.

### **III. Un insieme completo di politiche coordinate**

- 10.** Lo Stato è il primo responsabile dell'attuazione di politiche volte a rispondere efficacemente alle sfide delle transizioni demografiche. Una giusta combinazione di politiche, unita alla mobilitazione ed all'azione di tutti gli attori interessati, renderebbe non solo la transizione demografica più gestibile e sostenibile, ma potrebbe aprire anche nuove opportunità.
- 11.** Le politiche che riguardano l'occupazione e la protezione sociale andrebbero sviluppate in modo da rafforzarsi reciprocamente, tenendo conto delle specificità e diversità dell'occupazione, dei modelli di reddito come pure delle necessità specifiche della popolazione. La protezione sociale andrebbe considerata come un investimento di lungo termine che favorisce la stabilizzazione e porta, nel tempo, vantaggi economici e sociali.
- 12.** Sono necessarie politiche economiche e strategie di sviluppo per l'occupazione, per creare lavori dignitosi e produttivi per i lavoratori di tutti i gruppi di età, per favorire una ripartizione equa dei redditi e per aumentare il livello generale dell'occupazione. Si tratta in particolare di creare quadri macroeconomici e regolamentari favorevoli all'occupazione, in grado di favorire gli investimenti pubblici e privati, la creazione di un ambiente propizio ad imprese sostenibili, lo sviluppo di competenze, l'imprenditorialità e le politiche attive del mercato del lavoro. La Convenzione (n. 122) sulla politica dell'occupazione del 1964, la Raccomandazione (n. 195) sulla valorizzazione delle risorse umane del 2004, la Raccomandazione (n. 189) sulla creazione di posti di lavoro nelle piccole e

---

medie imprese del 1998, e le altre norme possono offrire un buon quadro di orientamento.

13. Gli Stati Membri dovrebbero dedicare tutta l'attenzione necessaria per l'applicazione del programma politico ad ogni livello contenuto nell'«Appello all'azione» dell'ILO di fronte alla crisi dell'occupazione giovanile (2012).
14. Politiche migratorie gestite bene, conformemente al Quadro multilaterale dell'ILO per le migrazioni di manodopera, possono contribuire ad attenuare gli effetti della penuria di manodopera e di competenze; a promuovere i diritti dei lavoratori migranti; ed a rispondere a sfide come quella della fuga dei cervelli.
15. La contrattazione collettiva e la fissazione di un salario minimo, conformemente alle politiche e alle prassi nazionali, possono assicurare una ripartizione equa del reddito nella società, in particolare attraverso la riduzione della forbice salariale tra uomini e donne, ed aumentare la capacità contributiva.
16. Andrebbero stabiliti e mantenuti sistemi di sicurezza sociale inclusivi, adeguati e sostenibili. Vanno stabiliti con priorità sistemi nazionali di protezione sociale di base per garantire ad ogni persona l'accesso all'educazione, alle cure mediche di base e ad una sicurezza minima del reddito. Conformemente alla Raccomandazione (n. 202) sui sistemi di protezione sociale di base del 2012, andrebbero progressivamente assicurati livelli più elevati di sicurezza sociale per il più grande numero possibile di persone.
17. La Convenzione (n. 102) sulla sicurezza sociale (norme minime) del 1952 e la Raccomandazione (n. 202) sui sistemi di protezione sociale di base del 2012, insieme ad altre norme dell'ILO in materia di sicurezza sociale, costituiscono un quadro di riferimento internazionale per stabilire sistemi di sicurezza sociale inclusivi atti ad assicurare una protezione durante tutta la vita. Queste norme contengono anche principi fondamentali per assicurare la sostenibilità dei sistemi di sicurezza sociale e l'adeguatezza delle prestazioni.
18. I mercati del lavoro devono funzionare in modo da poter adeguarsi alle circostanze, tenendo conto degli interessi legittimi di tutte le parti. A tale fine, ci vorrebbe un quadro favorevole che offra ai lavoratori la stabilità e la sicurezza di cui hanno bisogno per accettare più facilmente il cambiamento, e ai datori di lavoro il margine di manovra necessario per rimanere competitivi e innovatori.
19. Politiche atte a migliorare la produttività possono compensare la diminuzione della manodopera nelle società che invecchiano e stimolare lo sviluppo in tutti i paesi. Si tratta di politiche che riguardano fra l'altro:
  - l'educazione, la formazione e l'apprendistato lungo tutta la vita.
  - la protezione sociale, ivi compreso l'accesso effettivo ai servizi sanitari e ai servizi sociali pubblici.
  - il miglioramento delle condizioni di lavoro insieme a buone condizioni di salute e di sicurezza sul lavoro.

- 
- pratiche antidiscriminatorie che includano la diversità e l'attenzione all'età, al sesso e alla disabilità.
  - indicazioni sulle attività professionali favorevoli all'aumento della produttività.
  - politiche a favore dell'innovazione.
20. L'inadeguatezza e il deficit di competenze sono problemi che si pongono in molti paesi, indipendentemente dal livello di sviluppo. Le politiche di acquisizione di competenze sono quindi un elemento fondamentale.
21. I governi, i datori di lavoro ed i lavoratori dovrebbero cooperare per moltiplicare le possibilità di apprendistato lungo tutto la vita e promuovere così l'occupabilità e la produttività, e prevenire l'obsolescenza delle competenze. Si dovrebbero in particolare prendere misure per:
- elevare le competenze sulle nuove tecnologie.
  - sopprimere i limiti di età per l'accesso all'apprendistato ed alla formazione.
  - offrire formazione nel quadro della pianificazione delle carriere, e considerare che la formazione ne sia parte integrante.
  - promuovere un ambiente favorevole all'apprendistato ed allo sviluppo personale, ad esempio con la costituzione di gruppi che includano tutte le fasce di età, e tramite il tutoraggio.
22. Per accrescere la partecipazione al mercato del lavoro dei gruppi vulnerabili e/o sotto-rappresentati, sono necessarie politiche mirate. Sono opzioni possibili le politiche a favore degli aiuti alle famiglie, all'equilibrio tra vita privata e vita professionale, alle strutture per la custodia dei bambini e per le cure agli anziani, alla protezione della maternità, al congedo di paternità e al congedo per responsabilità familiare, alla flessibilità degli orari lavorativi e al lavoro a domicilio. Queste politiche possono anche accrescere complessivamente i tassi di attività. È molto importante aumentare la partecipazione degli anziani al mercato del lavoro, anche attraverso sforzi tripartiti per concordare misure ed incentivi che permettano ai datori di lavoro di offrire più posti di lavoro agli anziani, e ai lavoratori di conservare il posto di lavoro fino al pensionamento.
23. Nel nuovo contesto demografico, sono una priorità le misure per combattere la piaga del lavoro nero, favorendo con vari mezzi il passaggio dal lavoro informale a quello formale, dignitoso e produttivo, ed estendendo la sicurezza sociale.
24. In molti paesi l'invecchiamento è causa dell'aumento del costo delle pensioni. Occorre garantire la sostenibilità finanziaria, budgetaria ed economica dei sistemi di pensione attraverso meccanismi di finanziamento e misure di applicazione adeguati e ben concepiti. Questi meccanismi andrebbero completati con l'accesso a servizi sanitari pubblici ed a convenienti servizi sociali di qualità. Le politiche dovrebbero mirare a garantire l'adeguatezza e la prevedibilità delle pensioni, con una transizione graduale e flessibile dalla vita

---

lavorativa a quella della pensione, attraverso misure quali il pensionamento progressivo, il lavoro part-time o la condivisione del posto di lavoro.

25. Quando i paesi riformano i loro sistemi di pensioni e di sicurezza sociale, essi si trovano di fronte a scelte difficili tra varie opzioni, ma dovrebbero concentrarsi sugli effetti sociali delle loro scelte. La scelta migliore sarà quella di tenere conto dei diritti accumulati nel quadro del sistema pensionistico di ogni paese. Questa scelta dovrà basarsi sull'equità e la solidarietà tra generazioni, su consultazioni ben informate, su un dialogo vero e sulla condivisione delle responsabilità tra le parti sociali. Per alcuni paesi, la scelta può includere l'innalzamento effettivo dell'età pensionabile. In questo caso, le possibili conseguenze per i lavoratori, in particolare per coloro che sono vicini alla pensione, vanno trattate con equità e nel rispetto dell'interesse dei lavoratori e dei datori di lavoro. Qualora una tale riforma richieda di differire l'età pensionabile, vanno tenute presenti sia le preoccupazioni che le opportunità per i datori di lavoro, i lavoratori e la società. Tali riforme devono tenere conto del fatto che, per alcuni lavoratori o gruppi di lavoratori, le capacità e la speranza di vita sono ridotte, in particolare i lavoratori che hanno esercitato per tutta la vita mestieri usuranti o pericolosi. I lavoratori dovrebbero poter scegliere se differire o meno il proprio pensionamento. Sia i datori di lavoro che i lavoratori possono trarre vantaggio dall'impiego di lavoratori anziani. Bisogna in ogni caso preoccuparsi della loro salute e dei problemi connessi.
26. Le politiche di lotta alla discriminazione in base all'età e le pratiche che facilitano la consapevolezza sulla diversità e l'età sono fondamentali sia per la dignità umana che per l'aumento della produttività. Queste politiche potrebbero comprendere:
- Misure per promuovere, far applicare e/o adottare una legislazione specifica sull'impiego volta a combattere la discriminazione in base all'età.
  - Campagne di sensibilizzazione intraprese dai governi, dalle parti sociali e dai media per lottare contro gli atteggiamenti negativi nei confronti degli anziani e perché venga riconosciuto il valore degli anziani per la società.
  - Iniziative a livello aziendale, quali programmi ideati dalle imprese incentrati sulla diversità.
27. Occorrerebbe incoraggiare misure preventive di salute e sicurezza sul lavoro e misure a favore di un modo di vita sano durante tutta la vita; in particolare, ma non solo, elaborando una legislazione sulla salute e sicurezza sul lavoro, con meccanismi di applicazione adeguati che tengano conto dei bisogni di salute e dei bisogni propri al luogo di lavoro secondo l'età, il sesso e la disabilità.
28. Occorrerebbe prendere in considerazione politiche che offrano flessibilità in termini di orari ed organizzazione del lavoro, in funzione dei bisogni specifici dei diversi gruppi di età, sesso e disabilità, mantenendo allo stesso tempo una adeguata copertura di sicurezza sociale. La contrattazione collettiva, nel quadro della legislazione e delle prassi nazionali, può favorire l'adozione di tali politiche.



- 
29. Le transizioni demografiche aumentano la domanda nel settore delle cure. La promozione di questo settore e la sua sostenibilità a lungo termine sono fondamentali per proteggere la popolazione e garantirle di poter vivere ed invecchiare in modo dignitoso. Il settore delle cure offre anche nuove prospettive di investimenti, di innovazione e di creazione di posti di lavoro. Una buona gestione del settore è necessaria per assicurare la prestazione di cure di qualità. Bisogna promuovere la professionalità nella prestazione di cure.
  30. Sono messi a dura prova i sistemi di cura tradizionali che fanno soprattutto affidamento sulle donne per accudire gli altri membri della famiglia. La prestazione di cure necessita del riconoscimento dei ruoli complementari e fondamentali della famiglia, della comunità e dei servizi professionali. Vanno stabilite strutture di cure per rispondere alla domanda in tutta la sua diversità. Bisogna promuovere la validazione e la regolamentazione dei servizi di cure professionali.
  31. Va incoraggiato il diritto ad un lavoro dignitoso del personale di cura, attraverso il miglioramento delle condizioni di lavoro, lo sviluppo ed il riconoscimento delle competenze, come pure attraverso la promozione dell'uguaglianza tra sessi.
  32. Le risorse necessarie per un'insieme efficace di politiche possono essere mobilitate con diversi mezzi, quali il rispetto e la conformità degli obblighi fiscali e contributivi con misure di lotta all'evasione fiscale.

#### **IV. Tripartismo e dialogo sociale**

33. Per individuare soluzioni efficaci, eque e sostenibili alle sfide demografiche, è necessario il dialogo sociale in tutte le sue forme; esso può portare un contributo fondamentale ad una crescita e ad uno sviluppo inclusivi e sostenibili. Il miglior modo per gestire i necessari processi di riforma che riguardano i bisogni occupazionali, la protezione sociale ed i relativi requisiti finanziari e budgetari è quello di far ricorso al dialogo sociale.
34. La contrattazione collettiva, fondata sulla libertà sindacale, la libertà di associazione, come pure sulla fiducia ed il mutuo rispetto, è uno strumento importante per l'elaborazione di contratti collettivi atti a rispondere alla sfida dell'evoluzione demografica ai diversi livelli.

#### **V. Azione dell'Ufficio Internazionale del Lavoro**

35. Il ruolo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro è fondamentale per svolgere un'azione di leadership a livello mondiale, e per fungere da centro di eccellenza sulle questioni relative al cambiamento demografico ed alle sue ripercussioni sul mondo del lavoro. Tenendo conto del suo bilancio, l'Ufficio Internazionale del Lavoro dovrebbe sostenere le misure prese dai governi e dalle parti sociali, e cooperare con il sistema multilaterale nelle aree seguenti:
  - a) a) La cooperazione tecnica, con il rafforzamento delle capacità professionali per favorire:

- 
- i)** l'ideazione di piani integrati di azioni nazionali sul cambiamento demografico;
  - ii)** lo sviluppo di sistemi di informazione sul mercato del lavoro per l'identificazione e l'anticipazione dei bisogni di competenze con i meccanismi di monitoraggio e di valutazione;
  - iii)** l'integrazione delle risposte alle sfide demografiche in tutte le politiche nazionali che riguardano l'occupazione e la protezione sociale, con l'attuazione dell'«Appello all'azione» dell'ILO di fronte alla crisi dell'occupazione giovanile del 2012, come pure della Raccomandazione (n. 202) sui sistemi di protezione sociale di base del 2012;
  - iv)** il rafforzamento delle capacità dei governi, delle organizzazioni dei datori di lavoro, delle organizzazioni dei lavoratori, e delle istituzioni di sicurezza sociale, per permettere loro di rispondere meglio alle sfide demografiche e di elaborare strategie globali, con il dialogo sociale ed il tripartismo;
  - v)** il rafforzamento dei servizi per l'impiego e l'applicazione di politiche attive del mercato del lavoro incentrate sui giovani, le donne, gli anziani ed i disabili;
  - vi)** l'elaborazione, l'attuazione e la buona gestione delle politiche di migrazione della manodopera;
  - vii)** l'aiuto alla transizione dall'economia informale a quella formale, tenendo conto delle discussioni sulle norme che si terranno in proposito durante le sessioni 2014 e 2015 della Conferenza Internazionale del Lavoro.
  - viii)** la sensibilizzazione alle norme pertinenti dell'ILO e la promozione della loro applicazione;
  - ix)** la formazione necessaria ai diversi livelli.
- b)** sviluppo e diffusione delle conoscenze e monitoraggio:
- i)** promuovere ricerche ed analisi comparate, con dati probanti sull'interazione tra politiche dell'occupazione e politiche di protezione sociale a livello micro e macro;
  - ii)** censire ed analizzare le buone pratiche e facilitare la loro diffusione;
  - iii)** nel corso dei prossimi dodici mesi, stabilire un programma di ricerca sul settore delle cure, che comprenda una analisi delle norme internazionali del lavoro attuali, con dati fattuali, per individuare eventuali mancanze, in modo che il Consiglio di Amministrazione la possa prendere in esame.
- c)** partenariati ed azione di sensibilizzazione:

- 
- i)** promuovere, in collaborazione con le organizzazioni ed istituzioni mondiali, internazionali e regionali interessate, l'approccio integrato ed intergenerazionale fondato sul ciclo di vita, in particolare nel contesto dell'Agenda dello sviluppo post-2015.
  - ii)** rafforzare la collaborazione con l'Organizzazione delle Nazioni Unite ed altre organizzazioni mondiali, internazionali e regionali interessate sul monitoraggio del Piano di azione internazionale di Madrid sull'invecchiamento, adottato durante la seconda Assemblea mondiale sull'invecchiamento, nell'aprile del 2002, e sulle sue strategie regionali di attuazione.