



*Consiglio Nazionale  
dell'Economia e del Lavoro*

---

L'ASSEMBLEA

(seduta del 19 marzo 2024)

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 22 settembre 2023;

VISTA la determina del Presidente n. 15 del 13/12/2023, 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;

VISTA la nota in data 24 gennaio 2024 del Dipartimento Affari Europei 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) *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Cambiamento demografico in Europa: strumentario d'intervento"* [COM(2023) 577 final];

VISTI i Pareri del Comitato economico e sociale europeo: n. 757/2023 *"Strategia europea per le persone anziane"*; n. 610/2023 *"Utilizzo dei talenti nelle regioni d'Europa"*;

CONSIDERATO che il CNEL si è espresso nella materia in esame con i seguenti documenti: Pronuncia n. 258 del 31/03/2021, 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"*;

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

RITENUTO di trasmettere alle Camere e al Governo proprie valutazioni e contributi in merito al predetto l'Atto (UE) *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Cambiamento demografico in Europa: strumentario d'intervento"* [COM(2023) 577 final];

UDITO il relatore, Cons. Alessandro Rosina;

APPROVA

L'unito Parere in merito all'Atto (UE) [COM(2023) 577 final] *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Cambiamento demografico in Europa: strumentario d'intervento"*.

Il Presidente

Prof. Renato BRUNETTA

## Sintesi dell'Atto UE

In tutta Europa le persone vivono e restano in salute più a lungo. Nelle conclusioni del giugno 2023, il Consiglio europeo ha invitato a presentare un pacchetto di strumenti per fare fronte alle sfide demografiche e, in particolare, al loro impatto sul vantaggio competitivo dell'Europa.

Il cambiamento demografico è determinato principalmente dalle scelte di vita degli individui e delle famiglie; tuttavia, le politiche europee e nazionali dovrebbero contribuire a garantire che in Europa le persone possano realizzare le proprie aspirazioni.

La Commissione europea sostiene che i responsabili politici a tutti i livelli devono creare un ambiente che in tutta l'Unione consenta alle persone di realizzare le proprie scelte di vita e di conciliare vita familiare e vita professionale. A complemento, la migrazione regolare e l'efficace integrazione dei cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente nell'UE possono contribuire ad alleviare le pressioni. Per affrontare e gestire il cambiamento demografico, si individuano quattro ambiti entro cui applicare gli strumenti politici.

**1) Conciliare le aspirazioni familiari e il lavoro retribuito.** Tutti dovrebbero essere aiutati così da poter scegliere di avere sia una carriera che una famiglia.

Principali strumenti: direttiva sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, direttiva sul congedo di maternità e direttiva riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego; altri.

**2) Sostenere le giovani generazioni e metterle in condizione di prosperare.** Il potenziale dei giovani in Europa deve ancora essere pienamente realizzato.

Principali strumenti: garanzia europea per l'infanzia, spazio europeo dell'istruzione, pacchetto di sostegno all'occupazione giovanile, altri.

**3) Autonomizzare le generazioni più anziane e sostenerne il benessere.** In una società che invecchia è fondamentale mettere i lavoratori anziani in condizione di rimanere attivi più a lungo.

Principali strumenti: direttiva quadro dell'UE concernente la sicurezza e la salute dei lavoratori, direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, raccomandazione del Consiglio sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro, raccomandazione del Consiglio relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva, altri.

**4) Carenza di manodopera e migrazione regolare controllata.**

Principali strumenti: direttiva "Carta blu UE", direttiva sul permesso unico, direttiva sui soggiornanti di lungo periodo, partenariati volti ad attirare talenti, piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027.

Per potenziare gli strumenti disponibili, la Commissione provvederà inoltre a:

- rafforzare la base di dati e conoscenze, in particolare sviluppando ulteriormente l'*Atlante della demografia*, che consente agli Stati membri, sostenendone le attività analitiche e le ricerche nel settore, un rapido accesso a un corpus completo di dati e conoscenze demografiche, statistiche e proiezioni

ufficiali di Eurostat e i nuovi dati ad alta risoluzione spaziale prodotti dal Centro Comune di Ricerca (CCR - Direzione generale della Commissione Europea per la ricerca scientifica e tecnologica);

- sostenere lo sviluppo e/o il potenziamento a tutti i livelli delle politiche attinenti alla demografia, in particolare tramite lo *strumento di sostegno tecnico* (SST- programma UE che fornisce agli Stati membri competenze tecniche su misura per progettare e attuare le riforme) e l'integrazione della questione demografica nelle pertinenti proposte politiche a livello di Unione;
- fare in modo che nell'UE nessuna regione rimanga indietro, in particolare tramite l'avvio ufficiale della piattaforma *Utilizzo dei talenti* il 23-24 novembre 2023 - progetto europeo pilota per aiutare le regioni a sviluppare progetti pertinenti per formare, attrarre e trattenere lavoratori qualificati - e il lancio di ulteriori inviti nell'ambito del meccanismo di incentivazione dei talenti.

**Tutto quanto sopra premesso, il CNEL osserva quanto segue:**

**Il CNEL considera la transizione demografica una delle sfide principali per la coesione sociale e la competitività economica dell'Unione europea. Una sfida a cui rispondere in relazione positiva con le trasformazioni connesse alla transizione verde e digitale e in coerenza con gli obiettivi di sviluppo sostenibile.**

**Condivide che il tema demografico sia diventato talmente tangibile da imporre di agire con urgenza, adottando un approccio globale, con l'obiettivo di cogliere i benefici dell'evoluzione demografica e, allo stesso tempo, contenerne i rischi. Condivide anche il fatto che non esista un'unica misura da sola efficace in tutti i territori e che quindi sia cruciale dotarsi di un'ampia gamma di strumenti integrati adattabili alle specificità locali.**

- Nello specifico, si condivide l'identificazione, nella logica di un approccio globale, di quattro linee di azione da considerare interdipendenti e improntate ai principi della parità di genere e dell'equità generazionale. Queste quattro linee vanno esplicitate nella loro funzione di rafforzare la capacità di mettere in relazione positiva: lavoro e responsabilità familiari, attività di cura di madri e padri, autonomia abitativa ed economica dei giovani e condizioni per formare una propria famiglia, diverse fasi della vita e diverse generazioni, necessità di manodopera e immigrazione di qualità in un contesto che valorizzi i talenti.
- Tutto questo va favorito attraverso la collaborazione tra i vari livelli, promuovendo la condivisione delle buone pratiche, rafforzando la disponibilità di dati e l'informazione statistica sia per una migliore conoscenza dei cambiamenti in atto sia a favore della realizzazione di politiche di successo rispetto agli obiettivi attesi.
- L'aumento della longevità pone la sfida di vivere più a lungo in buona salute, questa sfida è ineludibile ma l'esito non è scontato. Può portare ad esiti positivi per le persone e la collettività costruendo una "*società della longevità*" che valorizzi la qualità della vita in età avanzata e rafforzi il ruolo sociale delle persone oltre la fase tradizionalmente adulta.

- Si condivide il fatto che il *“cambiamento demografico rimodella economie e società”* e che, se non gestito, nella parte delle conseguenze dell'eccessiva bassa natalità, aggrava la carenza di manodopera e crea strozzature nell'economia.
- Si condividono le considerazioni sui settori che già ora sono in sofferenza e della necessità di rispondere favorendo un aumento di occupazione e produttività.
- Si condivide la necessità di attenzione a come il cambiamento demografico agisce in modo differenziato sul territorio e possa aumentare le disparità territoriali tra Stati membri e all'interno degli Stati membri.

**Il CNEL esprime parere favorevole alla Comunicazione in oggetto e sottolinea la necessità e l'opportunità di quanto segue:**

- L'invito a costruire una *“società della longevità”* richiede un cambiamento culturale che accompagni la rivoluzione qualitativa nelle varie fasi della vita che la longevità comporta. Parlare di *“cittadini anziani”* in senso generico per tutta la fascia degli *over 65* non aiuta ad accompagnare questo cambiamento culturale. Serve una attenzione critica nell'uso di tale termine.
- Il cambiamento demografico ha un impatto diretto sul capitale umano e sulla competitività dell'U.E. Ma per coglierne la portata e le implicazioni è bene che risulti sempre ben chiara la distinzione tra la parte della transizione demografica che riguarda la longevità e la parte che riguarda la denatalità. La prima porta ad un aumento in valore assoluto e relativo della popolazione anziana (comunque la si intenda). La seconda porta ad una riduzione delle nuove generazioni, quindi ad un aumento dell'invecchiamento della popolazione in senso relativo (meno giovani quindi maggior peso dei più anziani). Si fa notare che, quando si afferma (§1. Introduzione) che *“L'invecchiamento della popolazione e la diminuzione della popolazione in età lavorativa aggraveranno la carenza di manodopera e aumenteranno la pressione sui bilanci pubblici”*, di fatto si stanno considerando *“invecchiamento della popolazione”* e *“diminuzione della popolazione attiva”* come due processi distinti. Questo è vero se per *“invecchiamento della popolazione”* si intende solo l'effetto della longevità, con la denatalità che agisce invece sul processo di riduzione della popolazione attiva. Mentre quando si afferma (frase successiva) che *“L'invecchiamento della popolazione potrebbe anche avere un impatto profondo sugli investimenti, sulla produttività e sull'attività imprenditoriale”*, di fatto si passa ad una accezione più larga dell'invecchiamento della popolazione che ingloba anche (e soprattutto) gli effetti della denatalità che riduce la popolazione attiva.
- In generale (vale per tutto il testo) non risulta chiaro cosa esattamente si intende per *“invecchiamento della popolazione”*. Questo non aiuta a capire le diverse implicazioni di due processi concomitanti: l'aumento assoluto e relativo della popolazione anziana

(*“invecchiamento della popolazione”* in senso proprio), da un lato, e la diminuzione della popolazione giovanile (*“degiornamento”*) che erode la piramide demografica dal basso rendendo sempre meno consistenti le nuove generazioni nell’entrata nella vita adulta e lavorativa.

- Va ribadito che la longevità è un processo in sé positivo che va gestito adeguatamente con un cambiamento culturale e risorse per rimanere a lungo attivi e in buona salute. Il problema vero, che rischia di incidere negativamente sulla competitività economica e la sostenibilità del sistema sociale, sono gli squilibri tra popolazione in età anziana e popolazione in età attiva dovuti alla riduzione della popolazione attiva che si ottiene quando la natalità scende e rimane su valori troppo bassi (molto sotto la media dei 2,1 figli per donna che corrisponde all’equilibrio nel rimpiazzo generazionale). Il fatto che questo non risulti sufficientemente chiaro nel testo non aiuta a capire quale parte del *“cambiamento demografico”* va considerata un problema.
- Riguardo all’aumento della popolazione nelle età più mature si condivide l’impatto positivo che può avere la silver economy ma anche i rischi e i costi legati alla condizione di fragilità. Il *“dividendo della longevità”* può essere una opportunità ma se si favorisce l’uso delle risorse in termini di investimento. Si osserva che i consumi dei senior possono avere un effetto positivo non solo meramente sulla silver economy ma soprattutto se orientati su prodotti e servizi che favoriscono lo sviluppo sostenibile.
- Riguardo allo strumentario si condivide l’approccio globale e basato sulle migliori prassi.
- Si condivide l’importanza di una migliore conciliazione tra lavoro e responsabilità familiari, nella direzione anche di una riduzione del *gap* di occupazione tra uomini e donne. Va sottolineato che tale *gap* di genere può essere ridotto se si riduce il *gap* di occupazione tra donne senza figli e donne con figli piccoli. Si condivide la necessità, a tal fine, di rafforzare i servizi di cura ed educazione della prima infanzia, i congedi di paternità oltre che di maternità. Andrebbe quindi maggiormente sottolineato che gli strumenti di conciliazione sono efficaci nella misura in cui favoriscono anche la condivisione tra madri e padri del ruolo di cura. In questa direzione è particolarmente importante equiparare il più possibile i congedi di paternità a quelli di maternità e favorirne soprattutto il più ampio utilizzo.
- Si condivide l’importanza di sostenere le nuove generazioni e favorire le condizioni per poter progettare con serenità e realizzare efficacemente e in modo pieno i loro progetti di vita. Questo richiede un rafforzamento della formazione, della transizione scuola-lavoro in generale, della conquista di una autonomia economica e abitativa dalla famiglia di origine, di accesso a un reddito adeguato e stabile. Andrebbe maggiormente sottolineata l’importanza di rendere l’arrivo del primo figlio una esperienza positiva, che si integra con l’organizzazione familiare, gli impegni di lavoro, ma anche che non peggiora in modo rilevante il benessere economico della famiglia. Le politiche a favore della natalità devono consentire una buona partenza. Servizi e sostegno economico devono quindi dimostrare di essere efficaci in particolare con l’arrivo del primo figlio. Sono le difficoltà che si prevede di

avere e che si incontrano con il primogenito che frenano la scelta di diventare genitori e di avere altri figli. È in questa occasione che soprattutto le madri decidono o meno di continuare a lavorare e proseguire la propria carriera. L'arrivo del primo figlio si colloca inoltre nella fase giovane della coppia in cui maggiori sono anche le incertezze sul lavoro e i livelli di reddito, diventa quindi importante percepire di poter contare su servizi adeguati e sostegno economico lungo la fase di crescita dei figli.

- Si condivide l'importanza di promuovere una lunga vita attiva e la collaborazione tra generazioni nel mondo del lavoro. Questo non significa solo concentrarsi sulla fascia 55-64 anni: per un invecchiamento attivo di successo è necessario partire dalle età più giovani con un approccio che fornisca strumenti per organizzare per tempo una lunga vita attiva soddisfacente (in termini di mantenimento in salute, di competenze da aggiornare continuamente, di pensione integrativa). L'educazione finanziaria è uno degli aspetti che ben si inseriscono in tale approccio. Si suggerisce di evitare di chiamare "lavoratori anziani" gli *over 55*. Questo non aiuta a superare preconcetti e stereotipi basati sull'età anagrafica. Andrebbe, inoltre, maggiormente sottolineata l'importanza delle pratiche aziendali di *Age management*, che favoriscono la lunga vita attiva, con attenzione agli incentivi ad adottarle e alla consulenza nel realizzarle, in particolare rivolti alle piccole e medie imprese.
- Si condivide l'importanza del ruolo dell'immigrazione regolare controllata per rispondere agli squilibri demografici nel mondo del lavoro conseguenti alla bassa natalità. Il potenziamento dei percorsi di migrazione regolare può contribuire a colmare i posti vacanti in molti settori. Questo richiede il rafforzamento di partenariati volti ad attirare talenti (intesi nel senso più ampio), migliorare la capacità di integrazione e inclusione, rendere più efficace l'incontro tra manodopera straniera e datori di lavoro.
- Si condivide, infine, l'importanza di sostenere gli Stati membri nell'impegno efficace all'utilizzo degli strumenti a disposizione che va unita alla necessità di un loro continuo sviluppo per adattarli ad una realtà complessa e in continuo mutamento.