



## **Sviluppo sostenibile, lavoro dignitoso, green jobs: gli imperativi del Rapporto ILO 2013**

Maria Teresa Palleschi

21 giugno 2013

### **Punti di forza e contributo dell'ILO**

Negli ultimi anni l'ILO (International Labour Organization) ha significativamente esteso il suo contributo al collegamento tra sviluppo sostenibile ambientale e lavoro dignitoso. Numerose iniziative inerenti i lavori verdi sono state lanciate a seguito della Conferenza Internazionale sul Lavoro del 2007. Il Rapporto "Sviluppo sostenibile, lavoro dignitoso, green jobs" che l'ILO ha recentemente prodotto, fa propri i termini di un dibattito internazionale che si è sviluppato negli anni su questi temi e i risultati della Conferenza di RIO+20 del 2012. Non stupisce, pertanto, che il Rapporto sia attraversato dalla consapevolezza di dover far fronte, in una realtà sempre più globalizzata, contemporaneamente a due crisi: la crisi ambientale-climatica e la crisi economica-occupazionale. Entrambe evidenziano l'insostenibilità dell'attuale modello di sviluppo e l'esigenza di uscire dalle due crisi, affrontandole insieme in modo da creare forti sinergie per lo sviluppo. Va precisato che l'interesse dell'ILO è, innanzitutto, quello di affrontare i temi dello sviluppo sostenibile in termini di impatti sociali e ricadute sul mercato del lavoro. Pone, pertanto, come punto di riflessione il quesito chiave sugli esiti che i principali problemi ambientali attuali - quali: i cambiamenti climatici, la scarsità d'acqua, la perdita della biodiversità e la deforestazione - potranno avere sul mondo del lavoro. La crisi climatica sta determinando effetti negativi in termini di eventi atmosferici catastrofici con siccità prolungate, inondazioni devastanti, perdita di suolo agricolo ed altri effetti distruttivi che determinano fenomeni migratori di vasta portata, ulteriore innalzamento dei livelli di povertà nei settori economici (agricoltura, pesca, selvicoltura) e tra i lavoratori (più di 1 miliardo) maggiormente esposti allo sfruttamento delle risorse naturali e ai cambiamenti climatici, determinando un incremento della pressione sul mercato del lavoro dei centri urbani. I dati dell'ILO evidenziano che la povertà è in aumento soprattutto tra le donne: sono complessivamente 829 milioni, tra giovani adulte e anziane, a vivere sotto la soglia della povertà, contro i 522 milioni di uomini. Vi sono esempi di catastrofi naturali che hanno comportato la perdita di migliaia di posti di lavoro, come negli Stati Uniti l'uragano Katrina (circa 40.000 posti di lavoro a svantaggio soprattutto delle donne afro-americane) e in Bangladesh il ciclone Sidr, che ha distrutto centinaia di migliaia di piccole medie imprese, determinando una perdita occupazionale di circa 567.000 posti di lavoro. Questa situazione è aggravata dalla mancanza di protezioni sociali. Oltre 5 miliardi di persone, il 75% dell'intera popolazione mondiale, non beneficiano di un'adeguata copertura sociale ed accesso a cure mediche di base. I danni ambientali comportano costi sociali che non solo debbono essere internalizzati nella contabilità economica, ma

soprattutto prevenuti per non essere affrontati solo con politiche di contrasto emergenziale. Sono note le riflessioni, precedenti all'attuale Rapporto ILO, prodotte in sede di Commissione Europea e di Nazioni Unite, attraverso ricerche e rapporti autorevoli quali quello realizzato nel 2007 per il governo britannico dall'economista Nicholas Stern<sup>1</sup> sui costi finanziari e non solo ecologici che il pianeta dovrebbe sostenere in assenza di interventi tempestivi. Gli impatti sul mercato del lavoro saranno, infatti, negativi se non sapremo cogliere la necessità di un cambiamento radicale, indotto non solo dalle emergenze ambientali, ma dalla elevata disoccupazione (circa 200 milioni di disoccupati nel mondo), la bassa qualità del lavoro e le condizioni di povertà di molti lavoratori (oltre 1 miliardo) di cui circa il 30% vive con le proprie famiglie sotto la soglia di povertà. L'esigenza di un diverso utilizzo delle risorse e del contenimento delle emissioni di CO<sub>2</sub>, apre campi di nuova economia e spazi occupazionali legati ad un maggior utilizzo di fonti energetiche rinnovabili, al risparmio e all'efficienza energetica, soprattutto in agricoltura, industria, trasporti ed edilizia. Allo stesso modo, la necessità di far fronte ai fenomeni di deforestazione e perdita della biodiversità, hanno creato opportunità occupazionali in termini di recupero di territori degradati, attività agricole sostenibili e selvicoltura naturalistica. Gli investimenti, ad esempio, in infrastrutture nella gestione rurale dell'acqua e l'introduzione di misure di tutela e protezione sociale possono non solo creare opportunità lavorative e difendere il suolo dal dissesto idrogeologico, ma anche incrementare la produzione agricola e migliorare la capacità di adattamento e riequilibrio degli ecosistemi ai cambiamenti climatici. I problemi legati ad un'irrisolta questione ambientale, accentuata dalla crisi climatica e la necessità di salvaguardare il pianeta sono divenute, in altri termini, un'opportunità di cambiamento per definire una nuova economia rispetto alla quale l'esigenza di sostenibilità non è solo un costo e un vincolo o un impedimento alla crescita economica, ma un'opportunità per ripensare le politiche, i sistemi di produzione e consumo, gli stili di vita, attraverso un'accezione ampia e complessa di ambiente che consideri integrata l'attività di conservazione e tutela delle risorse con quella della loro valorizzazione secondo modalità di fruizione sostenibili. La green economy come mezzo di attuazione dello sviluppo sostenibile può creare lavoro in settori produttivi/servizi completamente innovativi o riqualificarlo in quelli più tradizionali. I dati provenienti da diverse fonti disponibili, istituzionali e non, sui trend occupazionali a livello internazionale, comunitario e nazionale, sebbene assai diversificati e non sempre confrontabili a causa delle diverse metodologie adottate, confermano la tesi che vede nella green economy un fattore propulsivo di economia reale. Una ricerca realizzata da ILO e UNEP (United Nations Environment Programme) del 2012 valuta in 60 milioni di posti di lavoro gli impatti occupazionali di una riconversione ecologica dell'economia. La stessa OCSE avanza stime di 20 milioni di posti di lavoro, per i prossimi 30 anni, solo per le energie rinnovabili. Già nel 2010 la stessa Unione europea ha lanciato la strategia di Europa 2020 per orientare le economie europee verso una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. L'Europa - che tra il 2000 e il 2012 incrementa il dato sull'occupazione verde che passa da 2,5 milioni a 4 milioni di occupati (Ecorys)- ha, negli anni, rinnovato l'impegno ad affrontare le problematiche energetiche sotto il profilo non solo della sostenibilità ambientale, ma anche della crescita economica e

---

<sup>1</sup> Ex capo economista della Banca Mondiale

dell'incremento dell'occupazione. La Commissione ha fornito indicazioni precise, in occasione della Conferenza di RIO+20, su una definizione di green economy non solo come protezione e gestione sostenibile dell'ambiente, ma anche come opportunità per migliorare il benessere e aprire opportunità di lavoro equo, dignitoso e inclusivo e indirizzato la roadmap europea per lo sviluppo di un'economia low carbon. L'occupazione indotta dallo sviluppo sostenibile si configura, quindi, come un'occupazione non di nicchia o compensativa, ma rilevante grazie all'effetto sinergico e moltiplicatore, indotto dalla capacità tipica di un'attività produttiva verde di aprire opportunità occupazionali non solo nei settori direttamente interessati, ma anche in settori collaterali; al tempo stesso, si porta attenzione alle sue ricadute sociali, oltre che alla sua sostenibilità ambientale ed economica-occupazionale. Il Rapporto ILO collocandosi in questo quadro di elaborazione e di concreta attuazione del concetto di sviluppo sostenibile, assume la green economy come fattore propulsivo di economia reale e al tempo stesso fa proprio l'imperativo di accompagnarla attraverso la consapevolezza che il lavoro debba essere sostenibile non solo dal punto di vista ambientale, ma anche economico-sociale. Un lavoro verde deve essere anche un lavoro dignitoso, ovvero fornire un reddito adeguato, adeguate tutele sociali, rispetto dei diritti, partecipazione alle scelte. Sono almeno due gli aspetti fondamentali intorno ai quali l'intero Rapporto si sviluppa e che ne guidano la lettura. Il primo attiene al principio che rendere l'economia sostenibile non è più un'opzione per le imprese e il mercato del lavoro, ma una necessità, dettata dall'insostenibilità delle emergenze ambientali e dalle loro conseguenze sociali che rischiano di annullare molti dei progressi conseguiti in termini di sviluppo e di riduzione della povertà. Le sfide sociali ancora irrisolte, come la disoccupazione (in particolar modo quella giovanile), ma anche l'istruzione e l'educazione e la mancanza di infrastrutture rendono ancora più complesso affrontare le sfide ambientali, in quanto la mancanza di lavoro, la sua scarsa qualità, e l'assenza di tutele e protezioni sociali rendono i molti che ne sono ancora privati, in tutto il mondo, più vulnerabili alle catastrofi ambientali ed economiche. Un secondo aspetto attiene al principio che le opportunità occupazionali indotte dalla green economy aprono spazi di mercato interessanti non solo sotto il profilo quantitativo, ma anche dal punto di vista qualitativo, migliorando le condizioni lavorative in quanto un'economia più sostenibile dal punto di vista ambientale deve essere anche un'economia più inclusiva e mettere al centro altre priorità quali: l'occupazione, la qualità della crescita, la qualità del lavoro, il sistema dei diritti, la giustizia sociale in modo che nella definizione degli obiettivi da raggiungere venga dato uguale peso ai fattori ambientali, come a quelli economici e sociali e vengano promossi obiettivi, politiche e misure in grado di tradurre in pratiche concrete le tre dimensioni della sostenibilità, intese come sostenibilità ambientale, welfare e lotta alla povertà sociale, sostenibilità dei sistemi economici. Per queste ragioni la green economy si configura come una nuova economia funzionale, nell'attuale fase di transizione, all'attuazione dello sviluppo sostenibile. Altro punto importante è l'enfasi posta sull'economia della conoscenza e sulla formazione di nuovi saperi e competenze completamente innovative o da riqualificare sia per coloro che sono inseriti in settori innovativi sia per quanti rischiano di rimanere ai margini del mercato del lavoro. I processi educativi e formativi rivestono nell'ambito del Rapporto ILO un ruolo che si conferma come centrale sia rispetto a figure professionali innovative che operano in settori strategici innovativi, sia rispetto a figure professionali da

riqualificare, inserite in settori in crisi e/o interessati a processi di riconversione in chiave sostenibile. In un'ottica europea, questa duplice direzione è riscontrabile: nella strategia di crescita verde dell'Ocse (2011), presentata alla Conferenza di Rio+20, che pone come centrali gli obiettivi di creare "nuova occupazione di qualità" in settori ecologici innovativi e di riqualificare le competenze dei lavoratori a seguito della contrazione e progressiva trasformazione di settori tradizionali e di quelli inquinanti; nel Piano di Azione (2011) per l'eco-innovazione (EcoAP) della Comunità europea che, attraverso l'Azione 6, prevede lo sviluppo di nuove competenze per agevolare la transizione verso un'economia più sostenibile e fornire alle imprese una forza lavoro più qualificata e motivata. Si sottolinea, in particolare, la necessità di adeguare l'offerta di competenze alle esigenze del mercato del lavoro, in termini di fabbisogni sia espressi che potenziali. Senza un adeguato sistema di competenze, investimenti e tecnologie da soli potrebbero non essere in grado di creare i benefici attesi per lo sviluppo sostenibile in quanto i prodotti e i servizi sostenibili dal punto di vista ambientale richiedono generalmente alti livelli di competenze. Considerando che la sostenibilità ambientale può stimolare gli investimenti, favorire la creazione di lavori di qualità, sostenere un'adeguata protezione sociale, promuovere l'inclusione sociale e il rispetto dei principi e dei diritti fondamentali per le generazioni attuali e future, l'ILO ritiene che l'attuale transizione verso un'economia verde rappresenti un'occasione importante per la realizzazione di società sostenibili. Le opportunità offerte dal nuovo modello di sviluppo potrebbero agevolare l'inserimento lavorativo dei giovani, delle donne e supportare la ricollocazione dei lavoratori dei settori in crisi o interessati a processi di riconversione.

#### **CRITICITA' E ULTRERIORI SPUNTI DI RIFLESSIONE**

Sebbene sia condivisibile l'affermazione di principio che il lavoro oltre ad essere verde debba essere anche dignitoso, il Rapporto ILO sembra stabilire, pur ponendola come questione chiave, una sorta di automatismo tra lavoro verde e lavoro dignitoso. Rimane aperta la questione se e in che modo un'economia orientata in senso sostenibile possa offrire concrete opportunità di occupazione dignitosa e promuovere l'inclusione sociale. Tale automatismo potrebbe risolversi attraverso alcune riflessioni di tipo intuitivo-deduttivo: le attività verdi, essendo attività ancorate a parametri di qualità, efficienza ed eco-innovazione, debbono necessariamente includere anche parametri legati alla qualità del lavoro e al benessere delle organizzazioni. E' difficile, ad esempio, pensare a lavori verdi realizzati da imprese che delocalizzano le attività in strutture fatiscenti senza le più elementari norme di sicurezza, senza i diritti dei lavoratori e con salari inadeguati. Tale argomentazione assume una sua ragionevolezza in un'ottica europea, rimane invece aperto il problema di come attuare il connubio lavoro verde-lavoro dignitoso per quei Paesi che ancora hanno difficoltà ad accedere alle risorse e mantengono elevati livelli di povertà. Costituisce, comunque, un aspetto rilevante il fatto che l'ILO ponga come punto di riflessione il quesito su quali possano essere le possibilità di progredire verso il lavoro dignitoso per tutti al fine di favorire la transizione verso uno sviluppo durevole e di come realizzare la potenziale creazione di occupazione e sviluppo di imprese sostenibili e di lavori verdi dignitosi. Il quesito proposto dall'ILO induce a rimettere al centro accanto alla crisi climatica, l'occupazione, la qualità del lavoro, la tutela dei diritti, la crescita di un'economia più equa e inclusiva, proponendo un modello di

sviluppo sostenibile che trova nella green economy uno strumento formidabile per la sua attuazione in quanto la green economy non è solo protezione e salvaguardia dell'ambiente, ma è anche qualità dei processi, dei prodotti, del lavoro e assunzione di tutti quei parametri ambientali in grado di garantire la qualità dello sviluppo e di tradurre in vantaggio competitivo la performance ambientale delle imprese, garantendone la loro capacità di tenuta sui mercati globalizzati. In quest'ottica si riconferma una concezione di green economy che aveva già trovato una sua sintetica, ma efficace espressione nella formulazione che già nel 2012 era stata data dal Commissario europeo per l'ambiente J. Potonick "La green economy non è un'alternativa allo sviluppo sostenibile, ma un mezzo di attuazione. La green economy è crescita economica, eliminazione della povertà e giustizia sociale non meno di quanto sia protezione dell'ambiente; non è solo green, ma in primo luogo è una nuova economia. Può essere chiamata anche efficienza delle risorse e questo approccio è applicabile in Etiopia, Cina, Polonia, come in Germania e in Svezia". Le strategie che vedono nella green economy una grande opportunità economica, un motore per gli investimenti, la crescita economica e la creazione di posti di lavoro sono state sviluppate da organismi internazionali nel campo dell'economia e dell'ambiente, quali l'UNEP e la Banca Mondiale. Sebbene l'ILO contribuisca in modo significativo alla definizione di un concetto univoco di sviluppo sostenibile, ponendo in un rapporto sinergico le tre dimensioni della sostenibilità e uscendo dalla semplice enunciazione di principio, tuttavia, il Rapporto sembra rimanere nell'approccio ai problemi nei limiti di una visione tipica dei paesi industrializzati.

Al tempo stesso, si ha l'impressione che si guardi alle emergenze e alle punte estreme dei settori più colpiti dalla crisi climatica e non anche alle punte di eccellenza che l'approccio allo sviluppo sostenibile ha di fatto determinato anche in quegli stessi settori. Poco si parla dei settori industriali, se si prescinde dall'industria manifatturiera a forte utilizzo di risorse, e dei servizi. Altro aspetto, è che tende a prevalere un approccio più di tutela-conservazione che di integrazione delle due funzioni di salvaguardia e valorizzazione, in chiave di fruizione sostenibile delle risorse.

Inoltre, se si considera quanto si è venuto sviluppando soprattutto in Europa sembra molto contenuto il tema dell'ecoinnovazione di prodotto, processo, dei servizi e dei sistemi gestionali attraverso cui si consegue la riduzione degli impatti sugli ecosistemi ed un utilizzo più ecoefficiente delle risorse naturali. Eppure, la crescita di economie in via di sviluppo come la Cina, l'India e il Brasile – sta determinando l'accesso di milioni di persone a più energia, acqua, cibo, risorse. Senza ecoefficienza ed ecoinnovazione è difficile pensare ad uno sviluppo che possa attuarsi in modo sostenibile, cioè attraverso un uso più razionale delle risorse energetiche e ambientali e il cambiamento degli stili di vita.

## **LE POLITICHE**

Perché un'economia ecologicamente sostenibile produca risultati positivi sul piano dell'occupazione, del lavoro dignitoso e delle imprese sostenibili sono necessarie corrette politiche istituzionali e un mix di strategie calibrate in relazione alla specificità di ogni singolo Paese. Le principali politiche che l'ILO indica per guidare il processo di cambiamento verso lo sviluppo sostenibile sono a largo spettro e riferite a:

*politiche macroeconomiche* miranti ad indirizzare, in chiave sostenibile, livelli di consumo e investimenti, attraverso variazioni di prezzi, incentivi per le imprese, per gli investitori e per i consumatori; *politiche* settoriali finalizzate a settori chiave come, ad esempio, i trasporti e la gestione idrogeologica o a gruppi o imprese; dette politiche sono generalmente le più usate e si basano su normative inerenti l'ambiente attraverso incentivi e prescrizioni (esempio: Germania: costruzioni ecocompatibili; Brasile: biodiesel; Cina: tutte le energie da fonti rinnovabili; Danimarca: energia eolica etc.); *politiche sociali e del lavoro* che includono un insieme di misure di tutela sociale, politiche del mercato del lavoro, formazione e sviluppo delle competenze, cooperazione tra le parti sociali. Le politiche formative e lo sviluppo di competenze sono indicate dall'ILO come fondamentali per coloro che si trovano in cerca di occupazione o debbono ricollocarsi sul mercato del lavoro. La scarsità di lavoratori qualificati viene considerato un ostacolo e un fattore di forte criticità per il decollo delle economie verdi in quanto senza lavoratori qualificati e imprese che investono su competenze innovative e/o da riqualificare il passaggio ad un'economia verde non è tecnicamente realizzabile né economicamente sostenibile. E' necessario promuovere una visione culturale che innovi in chiave sostenibile accanto ai processi produttivi anche quelli educativi e formativi. Largo spazio viene dato anche ad approcci trasversali che combinano differenti politiche in settori economici chiave, quali: energia, agricoltura, selvicoltura, pesca, industria energivora, edilizia, trasporti, rifiuti. Tra le politiche elencate, le ecotasse sono indicate come uno degli strumenti scelti per integrare le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile.

In un'ottica italiana, alcune politiche potrebbero risultare particolarmente efficaci a supportare lo sviluppo della green economy.

Se ne indicano alcune:

- una diversa politica fiscale che defiscalizzi l'investimento delle imprese in ricerca, formazione ed ecoinnovazione e che sposti il prelievo dall'impresa e dal lavoro al consumo di risorse (una sorta di patrimoniale verde che colpisca chi produce utilizzando più energia e più risorse);
- politiche di riconversione industriale in chiave sostenibile per settori in crisi o tradizionali;
- politiche di trasparenza e semplificazioni per le autorizzazioni ambientali sia per bonificare siti inquinati che per la messa in sicurezza del territorio dai dissesti idrogeologici;
- politiche per la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio pubblico e privato;
- politiche economiche ispirate ad un orientamento green, come ad esempio: tasse, incentivi, certificazioni, etichettature verdi;
- politiche di contenimento della dispersione scolastica e per favorire l'economia della conoscenza.

## **RUOLO DELL'ILO**

Compito dell'ILO dovrebbe essere quello di valorizzare la sua natura di organismo tripartito e il dialogo sociale per favorire su questi temi un confronto a livello internazionale perché vengano a riguardo fissati standard internazionali, scelte le priorità di intervento, stabilite convergenze tra politiche nazionali e internazionali, individuati gli strumenti più idonei a realizzare una comune e condivisa concezione di sviluppo sostenibile. Sta agli Stati Membri cogliere questa opportunità per sviluppare gli esiti della Conferenza in successivi tavoli di coordinamento e confronto, scegliendo le specifiche priorità sulle quali continuare a lavorare perché possano essere tradotte in concrete azioni di intervento e accelerare l'attuale fase di transizione orientata alla realizzazione di società più sostenibili.