



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 20.8.2012
COM(2012) 446 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

La protezione sociale nella cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

La protezione sociale nella cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea

1. PERCHÉ È IMPORTANTE LA PROTEZIONE SOCIALE?

Povertà persistente e vulnerabilità in aumento

Il *Programma di cambiamento*¹, che enuncia la strategia dell'Unione europea per la futura cooperazione allo sviluppo, sollecita, in particolare, un'impostazione più generale nei confronti dello sviluppo umano, che promuova l'accesso a servizi sanitari e d'istruzione di qualità e il miglioramento della protezione sociale a sostegno di una crescita inclusiva, "caratterizzata dalla capacità delle popolazioni di partecipare alla creazione di benessere e di posti di lavoro, e al tempo stesso di beneficiarne".

Negli ultimi anni l'economia mondiale ha registrato una crescita impressionante in alcuni paesi in via di sviluppo, specialmente in Asia. Cinque paesi densamente popolati sono entrati nella categoria dei paesi a medio reddito. Tuttavia, due terzi della fascia più povera della popolazione mondiale, che conta 1,5 miliardi di persone, vivono oggi in paesi a medio reddito. Inoltre, la globalizzazione è sempre più associata a un aumento della vulnerabilità, alla rottura dei sistemi di solidarietà tradizionali e, in alcuni casi, a una maggiore polarizzazione sociale. Un gran numero di lavoratori occasionali, informali e migranti non ha accesso a regimi di assicurazione sociale associati al posto di lavoro né a forme reali di protezione sociale.

Anche se il primo obiettivo di sviluppo del millennio (OMG), che consiste nel dimezzare la percentuale di persone che vive in condizioni di povertà estrema, sarà probabilmente raggiunto, molti nuclei familiari rimangono vulnerabili e vivono appena al di sopra della soglia di povertà estrema². Laddove persiste, la povertà è sempre più associata a fenomeni di esclusione ed emarginazione legati a fattori specifici quali l'isolamento geografico, le disabilità, il genere o l'origine etnica. Nei paesi a reddito più basso, in particolare, la situazione sanitaria insoddisfacente e le malattie, la malnutrizione, specialmente dei bambini, la mancanza di qualifiche adeguate, specialmente tra i giovani, la scarsità delle risorse e le gravi crisi dei mezzi di sostentamento impediscono a milioni di poveri di partecipare attivamente al mercato del lavoro o di svolgere un'attività imprenditoriale per sfuggire alla povertà. Le crisi alimentari, energetiche e finanziarie a livello mondiale hanno aggravato l'effetto di questi fenomeni sui mezzi di sussistenza, sulla qualità del lavoro e sulla sicurezza delle popolazioni povere.

¹ COM (2011) 637, conclusioni del Consiglio 9316/12.

² S. Chen e M. Ravallion, *The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty*, Banca Mondiale, 2008.

La protezione sociale a sostegno di uno sviluppo inclusivo

La protezione sociale può svolgere un ruolo cruciale nella riduzione della povertà e della vulnerabilità. Aumentando l'equità – ad esempio grazie a trasferimenti sociali e ad un maggiore accesso ai servizi sociali di base – e proteggendo dai rischi, la protezione sociale può contribuire alla riduzione della povertà e alla crescita inclusiva, nonché favorire la coesione sociale e la stabilità. Tuttavia, per i profili molto diversi delle loro economie e per gli elevati livelli di informalità dei loro mercati del lavoro, i paesi in via di sviluppo presentano un contesto molto diverso da quello in cui è stata istituita la maggior parte degli attuali sistemi di protezione sociale nel mondo sviluppato: occorre pertanto trovare soluzioni innovative e su misura, in funzione delle esigenze e delle priorità specifiche di ogni paese.

La protezione sociale nella futura cooperazione allo sviluppo dell'UE

Il Consiglio dell'Unione europea, il Parlamento europeo, le organizzazioni internazionali e la società civile hanno invitato la Commissione a preparare una proposta sulla protezione sociale nella cooperazione allo sviluppo dell'Unione³. La relazione europea sullo sviluppo del 2010 esorta a trattare la protezione sociale come parte integrante della politica di sviluppo dell'UE⁴. Nel 2011 la Commissione ha avviato un processo di consultazione, che ha confermato la pertinenza e l'opportunità di elaborare un quadro strategico per le future azioni di sostegno dell'UE alla protezione sociale.

La presente comunicazione intende spiegare il contributo che la protezione sociale può dare allo sviluppo inclusivo e sostenibile e il ruolo della cooperazione allo sviluppo dell'UE a sostegno del potenziamento delle politiche e dei sistemi di protezione sociale.

2. CHE COS'È LA PROTEZIONE SOCIALE E CHE RUOLO PUÒ SVOLGERE?

Una definizione della protezione sociale

Le definizioni della protezione sociale utilizzate a livello internazionale sono molto diverse tra loro. Alcune impostazioni sono fortemente normative e si basano sulla nozione di protezione sociale come diritto sancito dagli strumenti delle Nazioni Unite, in particolare le convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), mentre altre sottolineano maggiormente le funzioni della protezione sociale nella riduzione della povertà e nella crescita economica. In alcuni casi si mette in evidenza il ruolo svolto dalla protezione sociale nell'aiutare le popolazioni povere a sfuggire alla povertà, in altri casi il suo ruolo nel promuovere l'integrazione sociale e la giustizia sociale e nel garantire la sicurezza del reddito, un'istruzione di qualità e un'assistenza sanitaria per tutti. In termini generali, la protezione sociale può essere definita come l'insieme di politiche e azioni volte a:

- accrescere la capacità di tutti gli individui, ma in particolare dei gruppi poveri e vulnerabili, di sfuggire alla povertà, o di evitare di cadervi, e di gestire meglio i rischi e le crisi

e

³ Conclusioni del Consiglio 11068/07, risoluzione del Parlamento europeo 2011/2047.

⁴ Relazione europea sullo sviluppo del 2010 intitolata "Protezione sociale per uno sviluppo inclusivo – una nuova prospettiva per la cooperazione UE-Africa".

- aumentare il livello di sicurezza sociale tramite la sicurezza dei redditi e l'accesso ai servizi fondamentali (specialmente la sanità e l'istruzione) sia nei periodi attivi che in quelli inattivi, nonché nei periodi di necessità, durante l'intero ciclo di vita.

L'obbligo per i governi di fornire una copertura sociale deriva dal diritto alla sicurezza sociale sancito dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948. Le norme in materia di sicurezza sociale sono definite dall'OIL, in particolare dalla Convenzione concernente la norma minima della sicurezza sociale del 1952 (n. 102), che è stata interamente o parzialmente ratificata da 47 paesi, principalmente paesi ad alto reddito.

In che modo la protezione sociale sostiene lo sviluppo inclusivo

La protezione sociale può promuovere uno sviluppo inclusivo in diversi modi:

- **facilita l'accesso** ai servizi pubblici, migliorando la sanità, l'istruzione e l'alimentazione delle persone attive e dei loro figli, favorendo la partecipazione dei poveri all'economia e accrescendo la produttività del lavoro;
- può fornire strumenti di **gestione del rischio** per le persone e i loro beni, consentendo loro di difendere il proprio potenziale di generazione di reddito a lungo termine nonché di effettuare investimenti;
- promuove la **stabilità dei redditi** e può stimolare la domanda di beni e servizi locali, anche agendo come **stabilizzatore macroeconomico** in periodi di turbolenze economiche;
- **riduce le disuguaglianze**, e in tal modo da un lato favorisce una crescita inclusiva e sostenibile, dall'altro può contribuire a rafforzare il **patto tra cittadini e Stato** e promuovere l'inclusione sociale, la coesione e una maggiore responsabilità;
- può produrre **l'equità tra generazioni** distribuendo i benefici sociali su tutto il ciclo di vita dalla generazione attualmente produttiva ai minori, ai giovani e agli anziani; in tal modo contribuisce al benessere dei singoli cittadini, migliorando la sicurezza, la stabilità sociale e la prevedibilità.

Il ruolo delle politiche e delle misure di protezione sociale nel sostenere la crescita inclusiva e la riduzione della povertà a livello nazionale si riflette nel loro contributo al raggiungimento degli OSM.

Protezione sociale a sostegno degli OSM

OSM 1 Eliminare la povertà estrema e la fame

La sovvenzione a favore dei bambini (*Child Support Grant*) in Sudafrica ha contribuito a ridurre il divario di povertà del 47%⁵.

OSM 2 e 3 Migliorare l'istruzione e promuovere la parità di genere

Tra il 1996 e il 2002-3 il tasso netto di scolarizzazione primaria delle ragazze in Bangladesh è passato dal 48% all'86%. Molti ricercatori attribuiscono questo risultato anche al programma di assegni per l'istruzione delle ragazze, che è stato sostenuto da un finanziamento dell'UE⁶.

⁵ DFID, *Cash Transfers Evidence Paper*, 2011.

⁶ Unicef, *Accelerating the MDGs with Equity*, 2010.

⁷ DFID, *Cash Transfers Evidence Paper*, 2011.

OSM 4, 5 e 6 Migliorare l'assistenza sanitaria e ridurre le malattie

Il programma *Oportunidades* in Messico ha combinato i trasferimenti di denaro e i servizi sanitari gratuiti con il miglioramento della fornitura di servizi sanitari, ottenendo un calo del 17% della mortalità infantile nelle zone rurali in un periodo di tre anni⁷.

3. LA PROTEZIONE SOCIALE NELL'UNIONE EUROPEA

Un impegno comune ma impostazioni diverse

La protezione sociale è al centro del modello sociale europeo. In gran parte essa è di competenza dei singoli Stati membri, secondo il principio della sussidiarietà, ma a livello dell'UE è stato istituito il “*metodo di coordinamento aperto*”, un processo volontario di cooperazione politica basato sulla definizione di obiettivi e indicatori comuni. I sistemi di protezione sociale variano notevolmente nell'Unione. Tuttavia, gli Stati membri sono tutti impegnati in linea di principio a garantire a tutti l'accesso alla protezione sociale contro i principali rischi incorsi nel corso della vita, secondo il principio sancito all'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

I sistemi di protezione sociale europei hanno svolto un ruolo efficace di tampone contro i rischi e la povertà in termini di reddito e hanno limitato le ineguaglianze in Europa, ma le persistenti difficoltà economiche dovute alla crisi finanziaria hanno sollevato interrogativi complessi quanto alla loro accessibilità e alla loro efficacia. In risposta a tali dubbi, l'UE cerca di sviluppare nuovi metodi per ottenere livelli elevati di protezione sociale a costi inferiori, anche ponendo maggiormente l'accento sull'inserimento nella vita attiva dei giovani e degli anziani. “Europa 2020”, la strategia dell'UE per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, è stata avviata nel 2010 con l'obiettivo di aumentare l'occupazione e ridurre la povertà e l'esclusione sociale; questi aspetti sono ora oggetto di monitoraggio e analisi approfonditi nel quadro del semestre europeo, varato nel 2011 al fine di migliorare il coordinamento delle politiche di ripresa e crescita.

4. LA PROTEZIONE SOCIALE NELLE ECONOMIE IN VIA DI SVILUPPO

Le economie dei paesi in via di sviluppo sono spesso caratterizzate da una diffusa informalità, una scarsa base imponibile, stanziamenti di bilancio relativamente modesti per la protezione sociale e sistemi di assicurazione sociale molto segmentati, di cui generalmente trae vantaggio soltanto una piccola minoranza del settore formale. In media, la spesa per la protezione sociale dei paesi in via di sviluppo è circa un quarto di quella dei paesi con economie avanzate. Di conseguenza, solo il 20% circa della popolazione mondiale in età lavorativa ha accesso a una protezione sociale completa.

Nei paesi a medio reddito, le sfide consistono nell'estendere la copertura e nel migliorare l'efficienza

In molti paesi a reddito medio, esistono già gli elementi di un moderno sistema di protezione sociale e sono ormai in funzione alcune componenti dell'assicurazione sociale. Tuttavia, la copertura - in particolare dei regimi contributivi - è in genere bassa e di conseguenza ne beneficia soltanto una percentuale relativamente modesta della popolazione, principalmente coloro che lavorano nell'economia formale. In tali contesti, la sfida principale consiste nell'estendere la copertura, in particolare a coloro che lavorano nell'economia informale.

I paesi a medio reddito tendono inoltre a utilizzare un'ampia serie di programmi di assistenza sociale destinati a gruppi specifici, come i poveri, per aumentare il loro accesso ai servizi di base. L'efficacia di tali programmi varia notevolmente, anche se i dati provenienti sia dall'Asia che dall'America latina indicano che programmi ben formulati possono rivelarsi estremamente efficaci per raggiungere i poveri e altri gruppi vulnerabili.

Inoltre, i governi hanno generalmente utilizzato le sovvenzioni energetiche e/o il controllo dei prezzi come mezzo per proteggere i redditi figurativi di alcune parti della popolazione, ma tali politiche si sono rivelate costose, regressive e inefficienti.

Nei paesi a basso reddito, gli ostacoli principali sono il finanziamento e le capacità istituzionali

Nei paesi a basso reddito, la protezione sociale è spesso ancora più limitata dalla relativa mancanza di risorse e, ancor più gravemente, dalla debolezza delle istituzioni pubbliche. In un contesto di industrializzazione ridotta e grandi popolazioni rurali, i metodi organizzati di protezione sociale lasciano scoperta la maggior parte dei cittadini, che rimane vulnerabile alle crisi, nonostante la famiglia e altre reti informali possano compensare parzialmente queste carenze. I programmi di trasferimenti sociali, mirati o meno, subordinati o meno a condizioni, restano la principale forma di protezione sociale, in cui i donatori svolgono spesso un ruolo importante per la progettazione e il finanziamento. Tali programmi sono spesso frammentati e in molti casi non riescono a evolvere verso sistemi sostenibili gestiti dallo Stato. Di conseguenza, continuano a essere caratterizzati da ampie disparità nell'accesso alla protezione sociale o addirittura dall'esclusione pura e semplice.

La sfida comune: finanziamenti sostenibili, estensione della copertura, sviluppo delle capacità

Nonostante questi limiti, gli approcci stanno notevolmente cambiando. Con la crescita economica, è aumentata anche la richiesta di protezione sociale da parte dei cittadini, che mette i governi sotto pressione. Per loro, la sfida consiste nel formulare programmi di protezione sociale che abbiano una migliore copertura, mirando quindi all'equità, ma anche nel farli funzionare più efficacemente e in modo fattibile e sostenibile dal punto di vista finanziario. Inoltre, la possibilità di risposta dei governi dipende non solo dal finanziamento – e dalla capacità di aumentare le entrate fiscali o mobilitare contributi piuttosto che affidarsi al debito o a finanziamenti dei donatori - ma anche dalla capacità istituzionale di ciascun paese e dalla facilità con cui può essere utilizzata per la protezione sociale.

Un impegno rinnovato da parte della comunità internazionale

In risposta a queste sfide è stato rinnovato l'impegno a rafforzare la partecipazione della comunità internazionale per promuovere la protezione sociale. Prova di questo impegno è l'iniziativa sulla protezione sociale di base (*Social Protection Floors*, SPF), guidata dall'Organizzazione internazionale del lavoro, che ha ricevuto un forte appoggio in occasione della Conferenza internazionale del lavoro del 2011 e dei vertici del G20 del 2011 e del 2012. Nel 2012 i leader del G20 hanno inoltre convenuto di aiutare i paesi a basso reddito a potenziare le loro capacità al fine di attuare sistemi nazionali di protezione sociale di base mediante la coerenza politica, il coordinamento, la cooperazione e la condivisione delle conoscenze. In occasione della Conferenza internazionale del lavoro del 2012 è stata adottata una "Raccomandazione sui sistemi nazionali di protezione sociale di base", che fornisce

orientamenti sull'attuazione progressiva di piattaforme nazionali di protezione sociale come elementi fondamentali per ottenere sistemi nazionali di sicurezza sociale inclusivi.

L'iniziativa SPF è di carattere generale e si basa su una serie di principi enunciati sotto forma di garanzie, ma non costituisce un'impostazione universalmente valida: l'elaborazione e l'attuazione dei sistemi di protezione sociale di base spetta a ogni paese, che deve procedere secondo le strutture istituzionali, i vincoli economici, le dinamiche politiche e le aspirazioni sociali che lo caratterizzano.

Sistemi di protezione sociale di base

I sistemi di protezione sociale di base comprendono una serie di garanzie sociali fondamentali per tutti (dimensione orizzontale) e l'attuazione graduale di norme più elevate (dimensione verticale) come insieme integrato di politiche sociali volte a garantire la sicurezza del reddito e l'accesso a servizi sociali essenziali per tutti, con particolare attenzione ai gruppi più vulnerabili e alla protezione e all'emancipazione delle persone lungo tutto l'arco della vita⁸.

Secondo la "Raccomandazione sui sistemi nazionali di protezione sociale di base" adottata nel 2012 dalla Conferenza internazionale del lavoro, tali sistemi dovrebbero comprendere almeno le seguenti garanzie essenziali di sicurezza sociale:

- (a) accesso a un insieme di beni e di servizi definiti a livello nazionale come assistenza sanitaria di base, tra cui le cure di maternità, che rispondano ai criteri di disponibilità, accessibilità, accettabilità e qualità;
- (b) sicurezza di un reddito base per i figli, almeno pari a un livello minimo definito su base nazionale, che dia accesso all'alimentazione, all'istruzione, alle cure e ad ogni altro bene e servizio necessari;
- (c) sicurezza di un reddito base, almeno pari a un livello minimo definito su base nazionale, per le persone in età attiva che non riescono a guadagnare un reddito sufficiente, in particolare in caso di malattia, disoccupazione, maternità e disabilità;
- (d) sicurezza di un reddito base, almeno pari a un livello minimo definito su base nazionale, per le persone anziane⁹.

5. FUTURI ORIENTAMENTI DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO DELL'UE A SOSTEGNO DELLA PROTEZIONE SOCIALE NEI PAESI PARTNER

Equità, inclusione sociale e coesione sociale

L'obiettivo della cooperazione allo sviluppo dell'UE nel sostenere la protezione sociale è migliorarne l'equità e l'efficienza, sostenendo al contempo l'inclusione sociale e la coesione in quanto fondamenti essenziali di una crescita inclusiva e sostenibile e della riduzione della povertà. Tali fini derivano naturalmente dai valori fondamentali dell'Unione europea.

Mettere la protezione sociale al centro del dialogo sulle strategie nazionali di sviluppo

L'Unione europea mira a inserire la protezione sociale nel suo dialogo politico con i paesi partner sulle loro strategie nazionali di sviluppo e dovrebbe promuovere e assistere

⁸ ILO, *Social protection floor for a fair and inclusive globalization*. Relazione del gruppo consultivo sulla protezione sociale di base, 2011.

⁹ OIL, *Raccomandazione sui sistemi nazionali di protezione sociale di base del 2012*, articolo 5.

maggiormente lo sviluppo di sistemi di protezione sociale specifici per ogni contesto, che siano efficienti, equi e sostenibili.

I dialoghi politici con i governi dei paesi partner devono garantire che i sistemi di protezione sociale siano basati su principi volti a realizzare un accesso equo e universale alla protezione sociale lungo tutto il corso della vita, con particolare attenzione ai gruppi più vulnerabili e svantaggiati come i minori e le persone con disabilità.

Sostegno a politiche e programmi nazionali

L'UE dovrebbe sostenere lo sviluppo di **politiche e programmi nazionali di protezione sociale**, compresi sistemi di protezione sociale di base, cercando nel contempo di promuovere le buone prassi sia nella formulazione delle politiche che nell'elaborazione e nello sviluppo di sistemi di protezione sociale. Tra le buone prassi si annoverano tipicamente le misure volte a razionalizzare e unificare i sistemi per migliorarne efficienza e sviluppare una base più adatta ad ampliare e rendere più efficace la copertura, anche passando da reti di sicurezza selettive a breve termine a sistemi generali. Le strategie dovrebbero riflettere le esigenze e le priorità specifiche di ciascun paese partner.

Riforma delle entrate per ottenere un margine di bilancio

Una protezione sociale efficace e sostenibile dovrebbe basarsi in ultima analisi su una redistribuzione dei redditi a livello interno piuttosto che internazionale. Il partenariato di Busan per un'efficace cooperazione allo sviluppo¹⁰ invita ad attribuire alle entrate proprie dei governi partner un ruolo più attivo nel finanziare il fabbisogno di sviluppo, al fine di potenziare la lotta contro la povertà e progredire più rapidamente verso la realizzazione degli OSM, e nel contempo di accrescere la sostenibilità riducendo la dipendenza dall'aiuto esterno. In linea con la comunicazione del 2010 su fiscalità e sviluppo¹¹ e i principi di buona governance in materia fiscale, l'UE sosterrà misure intese a promuovere sistemi fiscali efficaci, funzionali, equi e sostenibili, in funzione delle capacità dei singoli paesi partner, allo scopo di aumentare il margine di bilancio necessario per finanziare la protezione sociale. Tali misure possono consistere, ad esempio, nello sviluppo delle capacità di amministrazione fiscale e in una riforma delle entrate diretta a migliorare la base imponibile, nonché nella sostituzione delle sovvenzioni decrescenti con misure di protezione sociale più efficaci.

Sviluppo delle capacità per istituzioni forti

L'istituzione di un quadro giuridico e istituzionale adeguato è fondamentale per assicurare una copertura di protezione sociale efficace ed efficiente. L'UE dovrebbe continuare ad aiutare i paesi partner, tramite la cooperazione tecnica, a istituire un quadro strategico, politico, giuridico e istituzionale basato sulle rispettive analisi e priorità locali. Essa dovrebbe inoltre continuare a sostenere lo sviluppo delle capacità a tutti i livelli (nazionale, provinciale, locale, governativo e non governativo) al fine di sviluppare e rafforzare le capacità amministrative ed esecutive di governi, agenzie esecutive, partner sociali e altri operatori non statali.

I sistemi di protezione sociale possono subire perdite elevate. Di conseguenza, il sostegno dovrà riguardare anche questioni relative alla buona governance e alla gestione delle finanze

¹⁰ Quarto Forum ad alto livello sull'efficacia degli aiuti, Busan, Corea, novembre 2011.

¹¹ COM (2010) 163, conclusioni del Consiglio 10349/10.

pubbliche, al fine di ridurre la frode, le pratiche scorrette e gli sprechi, nonché di promuovere il senso di responsabilità.

Il valore aggiunto dell'UE nella cooperazione tecnica

L'UE ha accumulato un patrimonio di esperienze e metodi nel campo della protezione sociale. Le differenze tra gli Stati membri per quanto riguarda il finanziamento della protezione sociale, i livelli di copertura, la gestione e i sistemi di erogazione offrono un'ampia gamma di esperienze e conoscenze che possono fornire una solida base per lo sviluppo delle capacità e per la consulenza politica a favore dei paesi partner. Laddove opportuno, l'UE dovrebbe inoltre agevolare la cooperazione Sud-Sud, la condivisione di esperienze e la ricerca.

La Commissione intende ricorrere maggiormente agli strumenti esistenti, quali TAIEX, e svilupparne di nuovi per consentire di inviare rapidamente, in funzione delle richieste, esperti provenienti sia dall'Europa che dai paesi terzi interessati, nell'ambito di una cooperazione Sud-Sud o di un modello di cooperazione triangolare.

Sostegno alla creazione di posti di lavoro e all'occupazione

Una protezione sociale efficace dovrebbe comprendere o essere strettamente associata a misure che consentano ai beneficiari di partecipare ad attività economiche e a forme di occupazione produttiva. Il ruolo essenziale dell'occupazione produttiva e del lavoro dignitoso nella riduzione della povertà è chiaramente enunciato nel primo OSM, nonché nel documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla promozione dell'occupazione attraverso la cooperazione allo sviluppo dell'UE¹².

L'UE dovrebbe aiutare i governi nazionali a elaborare programmi a favore dell'occupazione, piani per la creazione di posti di lavoro e misure di sostegno all'imprenditorialità. Dovrebbe inoltre sostenere il dialogo sociale, l'applicazione di norme sul lavoro in linea con l'Agenda per il lavoro dignitoso¹³ e la protezione sociale nel contesto di mercati del lavoro fortemente informali, anche grazie ad approcci innovativi quali i regimi di microassicurazione. L'Unione europea dovrebbe altresì sostenere programmi nazionali diretti a migliorare le opportunità di occupazione dei gruppi vulnerabili ed emarginati, come le persone con disabilità.

Coinvolgere la società civile e il settore privato

Anche se la responsabilità principale per la strategia e per l'applicazione della protezione sociale spetta ai governi, in determinate situazioni i regimi di protezione sociale funzionano meglio nel quadro di partenariati pubblico-privato. Nel sostenere l'elaborazione di sistemi di protezione sociale l'UE dovrebbe riconoscere il ruolo importante svolto dal settore privato e dai prestatori di servizi non governativi. L'iniziativa UE sulla responsabilità sociale delle imprese può aiutare il settore privato dei paesi in via di sviluppo ad applicare gli orientamenti internazionali pertinenti per promuovere una crescita più inclusiva e sostenibile e un ulteriore sviluppo.

La società civile e le parti sociali vanno incoraggiate a collaborare con lo Stato nella definizione e nell'attuazione dei sistemi di protezione sociale. La loro partecipazione può contribuire a favorire l'efficienza nella fornitura e ad ampliare la consultazione e l'inclusione,

¹² SEC (2007) 495.

¹³ COM (2006) 249, conclusioni del Consiglio 11068/07.

e può essere cruciale per promuovere la protezione sociale e per rendere autonome comunità e persone, in particolare le persone svantaggiate ed escluse, aumentando la consapevolezza e migliorando l'informazione. In alcuni casi, possono inoltre contribuire al monitoraggio e alla valutazione dei regimi di protezione sociale.

Sostegno a una protezione sociale trasformativa

Gli approcci trasformativi estendono il concetto di protezione sociale per inserirvi settori quali l'equità, l'emancipazione e i diritti economici, sociali e culturali, piuttosto che limitarne il raggio di azione a trasferimenti mirati di redditi e consumi¹⁴. Questa strategia è coerente con i valori su cui si basa lo sviluppo della protezione sociale nell'UE e pertanto dovrebbe essere sostenuta dalla cooperazione allo sviluppo dell'Unione. Tuttavia, poiché sono ancora pochi gli studi sull'efficacia di questi metodi, l'UE dovrebbe valutare l'opportunità di sostenere una ricerca operativa che documenti le buone prassi e fornisca elementi di prova sull'impatto della protezione sociale trasformativa, onde poter fondare l'azione su una solida base di conoscenze.

Il genere nella protezione sociale

Donne e uomini sono confrontati a rischi e vulnerabilità diversi, alcuni specifici al loro genere e altri aggravati dalle disuguaglianze tra i sessi e dalla discriminazione¹⁵. Per garantire che uomini e donne beneficino di un trattamento paritario, i sistemi di protezione sociale devono tenere conto dei rischi che incorrono le donne nell'intero corso della loro vita e dell'onere di assistenza che grava su di loro, nonché degli ostacoli che impediscono loro di accedere al mercato del lavoro. L'UE dovrebbe garantire che nella formulazione di politiche e programmi di protezione sociale si tenga conto dei problemi legati al genere.

6. PROGRAMMAZIONE E MODALITÀ DELLA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

Tutte le modalità di aiuto sono pertinenti per il sostegno allo sviluppo della protezione sociale, in funzione del contesto e dell'obiettivo del sostegno. In conformità del *Programma di cambiamento*, la protezione sociale può essere scelta come uno dei settori di cooperazione nei singoli programmi nazionali o regionali o come dimensione in altri programmi settoriali (in materia di occupazione, sanità, istruzione, sicurezza alimentare, agricoltura e sviluppo del settore privato, ecc.). La protezione sociale può essere sostenuta anche mediante programmi tematici, destinati a completare i programmi geografici.

Gli approcci settoriali¹⁶ possono costituire una modalità particolarmente idonea di sostegno alla protezione sociale, grazie al fatto che utilizzano i sistemi e i processi del paese partner e si basano sul dialogo politico.

Il sostegno al bilancio¹⁷, accompagnato dal dialogo politico, può contribuire a incentivare lo sviluppo di sistemi di protezione sociale pienamente integrati nel bilancio e nei processi di

¹⁴ S. Devereux e R. Sabates-Wheeler, *Transformative social protection*, IDS, 2004.

¹⁵ Promuovere la crescita a favore dei poveri: la protezione sociale, OCSE 2009.

¹⁶ L'approccio settoriale è un modo per impegnarsi nella cooperazione allo sviluppo in base al principio del sostegno coordinato ai programmi di sviluppo formulati a livello locale, ad esempio ad una strategia nazionale per la riduzione della povertà o ad un programma settoriale.

¹⁷ COM (2011) 638, conclusioni del Consiglio 9323/12.

programmazione nazionali, in un quadro di responsabilità del governo nei confronti del parlamento e della popolazione.

7. PARTENARIATI PER LO SVILUPPO DIFFERENZIATI

Il *Programma di cambiamento* propone che l'UE adotti un'impostazione differenziata per quanto riguarda l'erogazione degli aiuti e i partenariati. Il sostegno all'elaborazione di sistemi di protezione sociale è importante sia per i paesi a basso reddito che per i paesi a medio reddito, ma questi ultimi dispongono di una maggiore capacità fiscale e istituzionale rispetto ai primi. Alcuni di questi paesi si saranno emancipati rispetto al finanziamento offerto dalla cooperazione allo sviluppo dell'UE su larga scala, tramite programmi geografici bilaterali. Tuttavia, in questi paesi il sostegno allo sviluppo di sistemi di protezione sociale, in particolare per quanto concerne l'assistenza tecnica, gli scambi e la ricerca operativa in collaborazione, può essere fornito mediante programmi regionali e tematici.

Dato che la protezione sociale può essere cruciale per affrontare gli elevati livelli di povertà e vulnerabilità che si riscontrano ancora nelle economie emergenti e appena emancipate, essa deve rimanere un elemento fondamentale del dialogo politico e strategico dell'UE con tali partner.

La cooperazione allo sviluppo dell'UE può essere utilizzata per finanziare l'istituzione e il rafforzamento di sistemi di protezione sociale, anche in situazioni che richiedono l'elaborazione di sistemi che possano essere rapidamente intensificati per affrontare calamità naturali ricorrenti. Il finanziamento delle prestazioni sociali o dei trasferimenti sociali può essere giustificato negli Stati fragili e nelle situazioni postbelliche, nei casi specifici in cui la protezione sociale può svolgere un ruolo fondamentale nell'aiutare le popolazioni colpite a recuperare le loro attività. Tuttavia, l'UE dovrebbe adoperarsi affinché siano elaborati sistemi basati su risorse interne.

8. UN'AZIONE COORDINATA DELL'UNIONE EUROPEA

Il *Programma di cambiamento* richiede un impegno rinnovato per rendere più efficaci gli aiuti dell'UE, in particolare mediante una programmazione congiunta e lo sviluppo di un quadro di risultati armonizzato. Da tutte le consultazioni con i paesi partner, gli Stati membri dell'UE, le organizzazioni internazionali, le parti sociali, la società civile e il grande pubblico è emersa la necessità di un maggiore coordinamento dell'UE per sostenere la protezione sociale nello sviluppo. Il coordinamento dovrebbe aver luogo sul campo, nei paesi partner.

L'UE ha espresso il proprio sostegno al principio dei sistemi di protezione sociale di base definiti a livello nazionale, enunciato nella 100^a sessione dell'OIL del 2011, ha contribuito a farlo avallare dal G20 e ha favorito e sostenuto l'adozione della *Raccomandazione sui sistemi nazionali di protezione sociale di base* dell'OIL nel 2012. Il concetto di "sistemi nazionali di protezione sociale di base" potrebbe costituire una solida base su cui sviluppare un sostegno coordinato e, se possibile, congiunto dell'UE alla protezione sociale con i paesi partner che decidono di sviluppare tali sistemi.

L'UE può inoltre proporre la sua partecipazione a iniziative mondiali, come il Consiglio interagenzie per la protezione sociale (*Social Protection Interagency Board*) che è stato proposto dal gruppo di lavoro per lo sviluppo del G20.

9. MIGLIORARE LA COERENZA FRA LE POLITICHE DELL'UE

In un'economia globalizzata, la coerenza tra le politiche è essenziale. La dimensione esterna delle politiche dell'UE può incidere sulla protezione sociale nei paesi partner. L'UE dovrebbe garantire la coerenza tra le politiche di sostegno alla protezione sociale nel quadro della cooperazione allo sviluppo e in tutte le altre politiche pertinenti.

L'UE si impegna per promuovere l'apertura commerciale e l'integrazione nei mercati mondiali come base per una crescita economica e per uno sviluppo inclusivi e sostenibili¹⁸. Una maggiore apertura può comportare una maggiore vulnerabilità per i lavoratori di settori che possono perdere competitività, ma questo effetto può essere attenuato dalla presenza di un sistema di protezione sociale efficace. L'UE è inoltre determinata a rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri al fine di sviluppare un approccio più coerente al coordinamento in materia di sicurezza sociale con i paesi terzi¹⁹.

La transizione efficace dagli aiuti umanitari alla cooperazione allo sviluppo dipende anch'essa in larga misura dall'istituzione di sistemi di protezione sociale efficaci. In linea con la comunicazione "Collegare l'aiuto, il risanamento e lo sviluppo"²⁰, occorre promuovere un'integrazione effettiva degli aiuti allo sviluppo e degli aiuti umanitari, per garantire che il sistema degli aiuti internazionali funzioni in modo coerente e trasparente al fine di affrontare i punti vulnerabili. Un sistema di protezione sociale efficace dovrebbe agevolare la mobilità del lavoro garantendo la trasferibilità dei diritti di sicurezza sociale dei lavoratori migranti. La protezione sociale e le misure di adattamento ai cambiamenti climatici andrebbero altresì strettamente collegate tra loro al fine di ridurre la vulnerabilità delle popolazioni povere agli effetti dei cambiamenti climatici.

¹⁸ COM (2012) 22 e conclusioni del Consiglio 7412/12.

¹⁹ COM(2012) 153.

²⁰ COM(2001) 153.