

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla 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»**

COM(2012) 446 final

(2013/C 161/16)

Relatore: ZUFIAUR

Con lettera datata 12 ottobre 2012, la Commissione europea, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ha consultato il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*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*

COM(2012) 446 final.

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 21 febbraio 2013.

Alla sua 488<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 20 e 21 marzo 2013 (seduta del 20 marzo), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 102 voti favorevoli, nessun voto contrario e 3 astensioni.

## 1. Osservazioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) valuta positivamente la comunicazione della Commissione europea *La protezione sociale nella cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea* <sup>(1)</sup> e le conclusioni del Consiglio dell'UE riguardanti la comunicazione stessa <sup>(2)</sup>, e formula le seguenti osservazioni e raccomandazioni.

1.2 Il CESE esprime preoccupazione circa il rischio che, data la limitazione a un massimo di tre settori nei programmi della cooperazione allo sviluppo dell'UE, la protezione sociale venga trascurata, sia nella programmazione che nell'esecuzione. Invita quindi la Commissione e gli Stati membri a fare il necessario affinché la protezione sociale sia inclusa realmente nella programmazione della cooperazione allo sviluppo e nella sua esecuzione effettiva.

1.3 Il CESE sostiene il principio di assegnare all'integrazione sociale e allo sviluppo umano almeno il 20 % del totale degli aiuti UE e di aumentare tale dotazione attraverso la riassegnazione delle risorse non utilizzate in altri campi. Esprime inoltre preoccupazione circa il fatto che in detta percentuale siano inclusi in modo indiscriminato i settori dell'istruzione, della salute e della protezione sociale, senza che sia assicurata una distribuzione e un'attribuzione separata, per cui non vi è alcuna garanzia che la protezione sociale non venga relegata in una posizione marginale. Il concetto di protezione sociale può includere la salute, ma difficilmente può comprendere l'istruzione, se non come base o complemento di alcuni programmi di protezione sociale. Occorrerebbe pertanto cercare un equilibrio che consentisse un coordinamento di questi tre fattori fondamentali.

1.4 Appoggia la raccomandazione n. 202 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) sui sistemi nazionali di protezione sociale di base <sup>(3)</sup>, che include il lavoro dignitoso, uno dei cui pilastri è appunto la protezione sociale. I principi dei sistemi nazionali di protezione sociale di base devono essere considerati come soglia minima con prospettive di miglioramento, e costituire un primo passo per sviluppare, in futuro, sistemi conformi ai parametri della convenzione n. 102 dell'OIL <sup>(4)</sup>.

1.5 Ritiene che la protezione sociale debba essere concepita come un investimento fondamentale per la coesione sociale e lo sviluppo inclusivo e sostenibile. Pertanto la politica di cooperazione allo sviluppo deve prestare un'attenzione strategica ai fattori su cui si fondano i sistemi di protezione sociale: il lavoro dignitoso (ivi comprese dimensioni quali quella di genere o quella delle persone con disabilità), la distribuzione della ricchezza, la crescita demografica, l'universalità delle prestazioni e dei servizi sociali e il ruolo fondamentale dello Stato nel conseguimento di questi obiettivi.

1.6 Considera necessario che la cooperazione allo sviluppo sostenga l'istituzione di sistemi di protezione sociale per i lavoratori regolari, ivi compresi i precari, i lavoratori autonomi e quelli economicamente dipendenti e quelli del settore agricolo, nonché di regimi di assistenza che coprano l'intera popolazione, ivi compresa quella attiva nell'economia informale. Raccomanda pertanto di combinare regimi contributivi basati sui contributi versati dai datori di lavoro e dai lavoratori e regimi non

<sup>(1)</sup> COM(2012) 446 final.

<sup>(2)</sup> Conclusioni del Consiglio sulla protezione sociale nella cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea, 15 ottobre 2012, 14538/12.

<sup>(3)</sup> Raccomandazione sui sistemi nazionali di protezione sociale di base, 101a sessione della Conferenza internazionale del lavoro, Ginevra, 14 giugno 2012.

<sup>(4)</sup> Convenzione sulle norme minime di sicurezza sociale, n. 102, 35a sessione della Conferenza internazionale del lavoro, Ginevra, 28 giugno 1952.

contributivi finanziati attraverso le imposte. A tal fine, la cooperazione allo sviluppo deve potenziare la capacità istituzionale e impositiva degli Stati affinché dispongano delle risorse sufficienti per far fronte ai loro obblighi sociali.

1.7 Mette in risalto l'utilità dei sistemi di protezione sociale nella prevenzione e riduzione dei rischi, inclusi quelli connessi alle catastrofi naturali o alle situazioni di post conflitto. Chiede pertanto che la cooperazione allo sviluppo sia utilizzata a questo fine.

1.8 È dell'avviso che la responsabilità primaria della concezione e dell'attuazione dei loro sistemi di protezione sociale spetti agli Stati partner stessi. La cooperazione dell'UE deve contribuire al rafforzamento della loro capacità istituzionale, di riscossione del gettito fiscale e di gestione in modo che possano conseguire l'autosufficienza e possano dotarsi di sistemi pubblici sostenibili e duraturi.

1.9 Non è tuttavia contrario alla possibilità di offrire aiuti finanziari pluriennali per rafforzare i sistemi nazionali di protezione sociale di base nei paesi a basso reddito attraverso trasferimenti diretti agli Stati beneficiari e garantendone sorvegliati tramite di meccanismi di controllo adeguati.

1.10 Ritiene che, benché la cooperazione allo sviluppo in materia di protezione sociale debba essere diretta prioritariamente ai paesi a basso reddito, essa non debba trascurare quelli a medio reddito, nei quali sussistono, e a volte si intensificano, gravi problemi interni di povertà e disuguaglianza. Attualmente il 75 % dei poveri del mondo vive in paesi a medio reddito. Gli aiuti dell'UE dovrebbero puntare, in particolare attraverso programmi settoriali e tematici, ad ampliare la copertura e a migliorare l'efficienza dei sistemi esistenti, rafforzando la loro capacità istituzionale pubblica. Si dovrebbero inoltre concepire programmi specifici per le zone interessate da flussi migratori consistenti.

1.11 Chiede che la dimensione di genere sia un asse trasversale e prioritario della politica di sviluppo dell'UE, al fine di incrementare l'accesso delle donne alla protezione sociale e contribuire così a contrastare la povertà individuale e familiare.

1.12 Propone che la cooperazione allo sviluppo dell'UE integri nei suoi programmi, con mezzi sufficienti, l'inserimento lavorativo e sociale delle persone con disabilità, e la garanzia per queste ultime di una protezione sociale adeguata. In quest'ottica, il CESE raccomanda che la cooperazione allo sviluppo dell'UE abbia tra i suoi obiettivi la ratifica e la corretta applicazione, da parte dei paesi partner, della convenzione dell'ONU sui diritti delle persone con disabilità<sup>(5)</sup>.

1.13 Esorta a tenere conto della protezione sociale e a farne una priorità nella programmazione, nel capitolo destinato alla cooperazione allo sviluppo del futuro quadro finanziario pluriennale.

<sup>(5)</sup> Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, Assemblea generale delle Nazioni Unite, New York, 13 dicembre 2006.

1.14 Ritiene che l'UE dovrebbe potenziare lo scambio di buone pratiche Sud/Sud in materia di protezione sociale sotto il profilo tecnico ed economico.

1.15 Chiede che negli accordi di associazione, commerciali, di stabilizzazione o di associazione economica firmati dall'UE sia incluso un capitolo sulla protezione sociale.

1.16 Segnala l'utilità di promuovere associazioni per lo sviluppo a carattere regionale nell'ambito della protezione sociale.

1.17 Raccomanda di creare una rete di esperti in materia di protezione sociale su scala europea (a partire dai ministeri nazionali, dalle agenzie di sviluppo e dalla società civile), ricorrendo a strumenti quali il programma di assistenza tecnica e scambio di informazioni (TAIEX) per rendere possibile l'inclusione di professionisti esperti. Il primo compito di questa rete consisterebbe nell'elaborazione di una mappa del sostegno fornito dall'UE in quest'ambito. Questa iniziativa promuoverebbe lo scambio di buone pratiche e agevolerebbe la divisione del lavoro, mettendo in risalto le lacune e i doppioni o individuando i possibili vantaggi comparati.

1.18 Ricorda la propria raccomandazione sull'opportunità che le organizzazioni della società civile (OSC) partecipino al processo di individuazione, concezione e supervisione dei programmi e delle strategie di cooperazione. A tal fine chiede che la protezione sociale sia inclusa nelle *roadmap* dell'UE per l'impegno verso le OSC previste dalla comunicazione della Commissione sulle radici della democrazia e dello sviluppo sostenibile<sup>(6)</sup>. Insiste inoltre sulla necessità che le parti sociali e altre organizzazioni della SC partecipino in modo efficace e in funzione della loro natura agli organi consultivi - e gestionali - delle istituzioni contributive o assistenziali, della protezione sociale.

## 2. Precedenti

2.1 In conformità con i principi comuni del partenariato di Busan per un'efficace cooperazione allo sviluppo<sup>(7)</sup>, con la comunicazione della Commissione europea *Un programma di cambiamento*<sup>(8)</sup> e con la già citata raccomandazione dell'OIL sui sistemi nazionali di protezione sociale di base, la comunicazione in esame, già approvata dal Consiglio, rappresenta un passo avanti qualitativo nella cooperazione europea allo sviluppo.

2.2 Gli obiettivi comuni di Busan coincidono con l'obiettivo dell'adozione, da parte dell'UE, di un'impostazione più coerente nei confronti dello sviluppo umano, conformemente con la comunicazione della Commissione *Un programma di cambiamento*, che sottolinea la necessità di appoggiare la sanità, l'istruzione, il lavoro dignitoso e sistemi che rafforzino la protezione sociale e riducano le disparità in materia di opportunità.

<sup>(6)</sup> Comunicazione della Commissione *Le radici della democrazia e dello sviluppo sostenibile: l'impegno dell'Europa verso la società civile nell'ambito delle relazioni esterne*, COM(2012) 492 final.

<sup>(7)</sup> 4° forum ad alto livello sull'efficacia degli aiuti, Busan, 29 novembre - 1° dicembre 2011.

<sup>(8)</sup> COM(2011) 637 final.

2.3 Queste linee di azione sono coerenti, inoltre, con la raccomandazione dell'OIL sui sistemi nazionali di protezione sociale di base, che indica quattro garanzie fondamentali della sicurezza sociale: livelli minimi – definiti dai paesi stessi – di sicurezza del reddito nell'infanzia, durante la vita attiva e nella vecchiaia, nonché l'accesso a un'assistenza sanitaria di base a un costo abbordabile.

2.4 Questa impostazione ha trovato altresì riscontro nelle conclusioni del Consiglio, nelle quali si difende una crescita caratterizzata da un'equa distribuzione della ricchezza, dalla piena occupazione e dall'accesso universale a servizi sociali di base, quali sanità e istruzione. In questo senso, sempre secondo le suddette conclusioni, "le politiche di protezione sociale possono contribuire alla trasformazione della società incentivando l'equità e promuovendo l'inclusione sociale e il dialogo con le parti sociali".

2.5 Tutte queste dichiarazioni, accordi e conclusioni sottolineano la necessità di includere la protezione sociale nella cooperazione allo sviluppo dell'UE, nell'ambito di una concezione inclusiva e sostenibile dello sviluppo stesso, inteso cioè come qualcosa di più di una crescita economica quantitativa del PIL.

2.6 Va rilevato che l'idea della necessità di proseguire con gli sforzi della politica europea di cooperazione allo sviluppo è condivisa anche dai cittadini dell'UE: secondo un'indagine di Eurobarometro <sup>(9)</sup>, la maggioranza di essi (85 %), nonostante la crisi economica, è tuttora favorevole a mantenere gli aiuti ai paesi in via di sviluppo, e una parte molto significativa (61 %) appoggia un aumento degli aiuti stessi al fine di consentire a molte popolazioni di uscire dalla povertà.

### 3. La necessità di rispondere alla sfida della protezione sociale nel quadro della globalizzazione

3.1 Dall'approvazione della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo nel 1948 <sup>(10)</sup>, il PIL mondiale si è decuplicato, e il reddito pro capite è 2,6 volte più elevato, ma il panorama della protezione sociale è cambiato assai poco per la grande maggioranza della popolazione mondiale, che, in realtà, continua a esserne sprovvista. I seguenti dati <sup>(11)</sup> sono significativi:

3.1.1 quasi un terzo della popolazione mondiale (1,75 miliardi di persone) soffre di povertà multidimensionale, caratterizzata da mancanza di reddito, di opportunità di lavoro dignitoso, di salute e di istruzione;

3.1.2 un totale di 9,2 milioni di bambini di età inferiore ai 5 anni muoiono ogni anno a causa di patologie che potrebbero essere evitate attraverso adeguate misure preventive;

3.1.3 circa 5,1 miliardi di persone, ossia il 75 % della popolazione mondiale, non dispone di una sicurezza sociale adeguata;

3.1.4 meno del 30 % delle persone economicamente attive nel mondo è coperto da un'assicurazione di disoccupazione, e solo il 15 % usufruisce di questo tipo di prestazione;

3.1.5 soltanto il 20 % della popolazione mondiale in età lavorativa ha accesso a sistemi di sicurezza sociale integrale. In molti paesi, i lavoratori del settore informale, gli agricoltori e i lavoratori autonomi sono privi di qualsiasi protezione sociale;

3.1.6 per contro, nei paesi più sviluppati (membri dell'OCSE) il livello di povertà e disuguaglianza è circa la metà di quello che ci si potrebbe aspettare se non vi fossero i sistemi di protezione sociale.

### 4. Il potenziale della protezione sociale per uno sviluppo inclusivo e sostenibile

4.1 Il presente parere riguarda la protezione sociale nel senso più ampio, che include sia la sicurezza sociale stricto sensu che l'assistenza sociale. Potranno essere considerate come protezione sociale tanto le politiche e le azioni destinate a migliorare la capacità di tutte le persone, e in particolare dei gruppi vulnerabili, di evitare di cadere nella povertà o di sottrarsi alla povertà stessa, quanto quelle volte a garantire la sicurezza dei redditi, ad agevolare l'accesso ai servizi di base sanitari e sociali lungo tutto il corso della vita e a promuovere l'uguaglianza e la dignità.

4.2 Vi sono incluse quindi le prestazioni di sicurezza sociale in denaro e in natura connesse a: malattia, maternità, vecchiaia, invalidità, infortuni sul lavoro e malattie professionali, reversibilità, aiuti alle famiglie e disoccupazione, nonché le prestazioni di assistenza sociale che, fondamentalmente, sono destinate a proteggere persone in condizioni di necessità, generiche o specifiche, indipendentemente dalle cause che ne sono all'origine.

4.3 In questo modo il CESE si adegua al dettato dell'articolo 25 della Dichiarazione, che recita: "Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà. La maternità e l'infanzia hanno diritto a speciali cure ed assistenza. Tutti i bambini, nati nel matrimonio o fuori di esso, devono godere della stessa protezione sociale".

4.4 In Europa, né la sicurezza sociale né, in senso più lato, la protezione sociale, includono l'istruzione, benché essa sia riconosciuta come una politica pubblica essenziale. Tuttavia, in alcuni programmi di successo, come il programma "Borsa famiglia" del Brasile, la concessione di prestazioni familiari (protezione sociale) è condizionata alla partecipazione ai programmi di scolarizzazione (politica dell'istruzione).

<sup>(9)</sup> *Special Eurobarometer 392, Solidarity that spans the globe: Europeans and development*, ottobre 2012.

<sup>(10)</sup> Assemblea generale delle Nazioni Unite, dicembre 1948.

<sup>(11)</sup> Dati raccolti da: Banca mondiale, UNDP, FAO, ONU Habitat, Unesco, Unicef, OMS, OIL.

4.5 Fatta salva l'opportunità di sfruttare, e anche di estendere, queste esperienze e altre, di natura diversa ma che potrebbero rientrare ugualmente in un concetto ampio di sistemi nazionali di protezione sociale di base, l'inclusione dell'insegnamento quale componente della protezione sociale rischia di ridurre la distribuzione dei fondi destinati alla protezione sociale nei programmi operativi della cooperazione allo sviluppo dell'UE. Sussiste inoltre il rischio di creare confusione tra le misure assistenziali e la protezione sociale, assimilando la parte al tutto.

4.6 Sarebbe peraltro necessario distinguere con maggior chiarezza le politiche assistenziali dai sistemi di protezione sociale. Questi ultimi sono sistemi strutturali di protezione universale. Le prime, invece, possono utilizzare componenti della protezione sociale, come i trasferimenti economici, per il conseguimento di un obiettivo educativo (come nell'esperienza brasiliana) e, in tal modo, connettersi ai sistemi nazionali di protezione sociale di base.

4.7 La protezione sociale svolge un ruolo fondamentale nei periodi di crescita economica e funge da stabilizzatore dell'economia in tempo di crisi. Come fa notare la comunicazione della Commissione, la protezione sociale facilita l'accesso ai servizi pubblici, fornisce alle persone gli strumenti per la gestione del rischio, promuove la stabilità dei redditi e della domanda, è uno stabilizzatore macroeconomico, riduce le disuguaglianze contribuendo alla crescita inclusiva e sostenibile, rafforza i legami intergenerazionali e può dare un possente contributo al conseguimento degli obiettivi di sviluppo del millennio.

4.8 La protezione sociale, pertanto, è un investimento più che un costo. Non è un semplice fattore di redistribuzione del reddito isolato dai meccanismi di creazione della ricchezza: al contrario, è un fattore di produzione essenziale per l'aumento della ricchezza stessa. È uno strumento di importanza pari o superiore a quella delle politiche monetarie o delle politiche di innovazione, in particolare in un mondo nel quale, soprattutto nei grandi paesi in via di sviluppo, l'invecchiamento della popolazione crescerà in maniera significativa e porrà una sfida essenziale per il loro futuro, che rischia di rivelarsi drammatico in mancanza di sistemi di protezione sociale.

## 5. Considerazioni in merito alla proposta della Commissione europea

5.1 A giudizio del CESE, il riconoscimento della protezione sociale come asse centrale della cooperazione allo sviluppo corrisponde ai valori e ai principi dell'Unione europea, sanciti dai Trattati<sup>(12)</sup> e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE<sup>(13)</sup>.

5.2 Il CESE si compiace del fatto che la Commissione abbia incluso la protezione sociale nella politica UE di cooperazione allo sviluppo, come richiesto da diverse parti, incluso il CESE<sup>(14)</sup>.

<sup>(12)</sup> Versioni consolidate del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, GU C 83 del 30.3.2010.

<sup>(13)</sup> Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, GU C 83 del 30.3.2010.

<sup>(14)</sup> Parere del CESE sul tema *La dimensione esterna del coordinamento in materia di sicurezza sociale nell'Unione europea*, punto 1.10, adottato dalla sessione plenaria del 14 novembre 2012, GU C 11 del 15.01.2013, pagg. 71-76.

5.3 Sostiene, in generale, i contenuti essenziali della proposta. Vanno messi in particolare risalto: l'importanza attribuita ai fattori strutturali che ostacolano l'eliminazione della povertà in situazioni legate all'esclusione e all'emarginazione; l'enfasi sul lavoro dignitoso e su sistemi fiscali adeguati; la volontà di realizzare un accesso equo e universale alla protezione sociale; il legame della protezione sociale con uno sviluppo inclusivo e sostenibile; il ruolo della cooperazione allo sviluppo sia nei paesi meno avanzati che in quelli a medio reddito; la dimensione di genere e i sistemi nazionali di protezione sociale di base, nonché l'appoggio alla partecipazione della società civile e l'importanza delle parti sociali e il dialogo sociale.

5.4 Il CESE mette in rilievo la necessità di un maggior coordinamento tra gli organismi responsabili della cooperazione allo sviluppo dell'UE e tutti i soggetti attivi in quest'ambito, ivi compresi le organizzazioni e gli organismi internazionali, nonché di una maggiore coerenza tra la politica di cooperazione allo sviluppo e altre politiche dell'UE. Inoltre, per effetto dell'integrazione nella cooperazione allo sviluppo dell'UE di nuovi approcci che sono in relazione con la protezione sociale (resilienza, riduzione dei rischi di disastri, ecc.), sarebbe opportuno fare progressi sul piano della definizione concettuale di tali aspetti e del pieno sfruttamento delle sinergie che se ne potrebbero derivare.

5.5 Il CESE mette in rilievo l'obiettivo di collocare la protezione sociale al centro delle strategie nazionali di sviluppo attraverso politiche di titolarità nazionale. È inoltre necessario rafforzare le capacità istituzionali degli Stati partner, e a tal fine risulta utile la cooperazione tecnica dell'UE. Occorre infine ricordare il necessario coordinamento internazionale dei diritti di protezione sociale.

5.6 Esso ritiene che il concetto di "protezione sociale trasformativa", che compare nella comunicazione della Commissione, vada inteso come strumento per potenziare la titolarità e la responsabilizzazione dei beneficiari della protezione sociale e, in particolare, delle persone vulnerabili, più colpite dalla povertà e dall'esclusione sociale, dotandole dei mezzi sufficienti per farlo.

5.7 Il CESE avrebbe voluto che, nel trattare i partenariati pubblico-privati, la Commissione mettesse in risalto il ruolo essenziale dello Stato nell'elaborazione e applicazione dei sistemi di protezione sociale. Anche la collaborazione del settore privato è necessaria, in particolare nell'ambito della protezione sociale complementare<sup>(15)</sup>. Il CESE non considera invece fondamentale la responsabilità sociale delle imprese, che è di natura volontaria, in un ambito come quello della protezione sociale, che deve fondarsi su norme e politiche vincolanti.

<sup>(15)</sup> Si chiede l'adempimento dei suoi obblighi giuridici in materia di finanziamento della protezione sociale, conformemente agli orientamenti delle organizzazioni internazionali riguardanti le imprese multinazionali.

5.8 Il CESE rileva infine con rammarico che nel riferimento agli obiettivi della strategia Europa 2020 incluso nella comunicazione non si faccia allusione alcuna alla discordanza tra detti obiettivi e le politiche di "svalutazione interna" e di riforme strutturali che l'UE stessa sta promuovendo. In effetti, le politiche effettivamente attuate hanno poco a che fare con gli obiettivi della strategia: sono cresciute la disoccupazione, la povertà, la disuguaglianza e l'esclusione sociale. A loro volta, le riforme realizzate non hanno portato a un'UE più competitiva e coesa, ma all'aumento del lavoro precario e al deterioramento dei servizi pubblici.

Bruxelles, 20 marzo 2013

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Staffan NILSSON

---