

Raccomandazione n. 202 sui sistemi nazionali di protezione sociale di base, 2011¹

La Conferenza generale dell'Organizzazione internazionale del lavoro,

convocata a Ginevra dal Consiglio di amministrazione dell'Ufficio internazionale del lavoro, ed ivi riunitasi il 30 maggio 2012, nella sua centounesima sessione;

Riaffermando che il diritto alla sicurezza sociale è un diritto umano;

Riconoscendo che, insieme alla promozione dell'occupazione, il diritto alla sicurezza sociale è una necessità economica e sociale per lo sviluppo ed il progresso;

Riconoscendo che la sicurezza sociale è un importante strumento per prevenire e ridurre la povertà, la disuguaglianza, l'esclusione sociale e l'insicurezza sociale, per promuovere le pari opportunità, l'uguaglianza di genere e l'uguaglianza razziale, e per sostenere la transizione dall'occupazione informale verso quella formale;

Considerando che la sicurezza sociale è un investimento negli uomini e nelle donne che permette loro di adeguarsi ai cambiamenti nell'economia e nel mercato del lavoro, e che i sistemi di sicurezza sociale fungono da stabilizzatori sociali ed economici automatici e contribuiscono a stimolare la domanda globale in periodo di crisi ed oltre, nonché a favorire la transizione verso una economia più sostenibile;

Considerando che dare priorità a politiche volte a promuovere la crescita sostenibile di lungo termine, associata all'inclusione sociale, contribuisce a superare l'estrema povertà ed a ridurre le disuguaglianze e le differenze sociali in ogni regione e tra regioni diverse;

Riconoscendo che la transizione verso l'occupazione formale e l'instaurazione di sistemi di sicurezza sociale sostenibili si rafforzano a vicenda;

Ricordando che la Dichiarazione di Filadelfia riconosce l'obbligo solenne dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro di contribuire a « realizzare (...) l'estensione di misure di sicurezza sociale per fornire un reddito minimo a tutti coloro che si trovano nella necessità di tale protezione e di cure sanitarie complete »;

Considerando la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, in particolare gli articoli 22 e 25, e il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, in particolare gli articoli 9, 11 e 12;

Considerando inoltre le norme sulla sicurezza sociale dell'ILO, in particolare la Convenzione (n. 102) sulla sicurezza sociale (norme minime) del 1952, la Raccomandazione (n. 67) sulla garanzia dei mezzi di sussistenza del 1944, e la Raccomandazione (n. 69) sulle cure mediche del 1944, e notando che queste norme conservano tutta la loro rilevanza e continuano ad essere importanti riferimenti per i sistemi di sicurezza sociale;

Ricordando che la Dichiarazione dell'ILO sulla giustizia sociale per una globalizzazione equa riconosce che « l'impegno e gli sforzi dei Membri e dell'Organizzazione per dare attuazione al mandato costituzionale dell'ILO, anche attraverso le norme

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

internazionali del lavoro, e porre la piena occupazione produttiva e il lavoro dignitoso al centro delle politiche economiche e sociali, devono basarsi sull'[obiettivo di]: (...) (ii) sviluppare e potenziare strumenti di protezione sociale (...) che siano sostenibili e adeguati al contesto nazionale, ivi compresa l'estensione della sicurezza sociale a tutti »;

Considerando che la risoluzione e le conclusioni relative alla discussione ricorrente sulla protezione sociale (sicurezza sociale), adottate dalla Conferenza Internazionale del Lavoro nella centesima sessione (2011), che riconoscono la necessità di una raccomandazione che integri le esistenti norme di sicurezza sociale dell'ILO e fornisca orientamenti ai Membri nel costruire sistemi di protezione sociale di base adeguati alla situazione ed al livello di sviluppo di ogni paese, nel quadro dei sistemi generali di sicurezza sociale;

Avendo deciso di adottare alcune proposte in materia di protezione sociale di base a livello nazionale, questione che costituisce il quarto punto all'ordine del giorno della sessione;

Avendo deciso che queste proposte assumeranno la forma di una raccomandazione, *adotta, oggi quattordici giugno duemiladodici, la seguente Raccomandazione che verrà denominata Raccomandazione sui sistemi nazionali di protezione sociale di base del 2012.*

I. Obiettivi, ambito e principi

1. La presente Raccomandazione fornisce ai Membri orientamenti per:

- a) stabilire e mantenere, se del caso, sistemi di protezione sociale di base come elemento fondamentale dei propri sistemi nazionali di sicurezza sociale;
- b) attuare sistemi di protezione sociale di base all'interno delle strategie per l'estensione della sicurezza sociale che garantiscano progressivamente livelli più alti di sicurezza sociale per il più grande numero possibile di persone, secondo gli orientamenti forniti dalle norme di sicurezza sociale dell'ILO.

2. Ai fini della presente Raccomandazione, i sistemi di protezione sociale di base sono una serie di garanzie elementari di sicurezza sociale definite a livello nazionale che assicurano una protezione volta a prevenire o a ridurre la povertà, la vulnerabilità e l'esclusione sociale.

3. Riconoscendo la responsabilità generale e principale che spetta allo Stato per dare effetto alla presente Raccomandazione, i Membri dovrebbero applicare i seguenti principi:

- a) universalità della protezione, basata sulla solidarietà sociale;
- b) diritto alle prestazioni previste dalla legge nazionale;
- c) adeguatezza e prevedibilità delle prestazioni;
- d) non discriminazione, parità di genere e presa in considerazione dei bisogni specifici;

- e) inclusione sociale, ivi compreso delle persone che lavorano nell'economia informale;
- f) rispetto dei diritti e della dignità delle persone coperte dalle garanzie di sicurezza sociale;
- g) realizzazione progressiva, ivi compreso mediante la determinazione di obiettivi e di termini temporali;
- h) solidarietà in materia di finanziamento, abbinata alla ricerca del migliore equilibrio possibile tra responsabilità e interessi dei finanziatori e dei beneficiari dei sistemi di sicurezza sociale;
- i) presa in considerazione della diversità di metodi ed approcci, ivi compresi i meccanismi di finanziamento e i sistemi di erogazione dei benefici;
- j) trasparenza, responsabilità e sana gestione finanziaria ed amministrativa;
- k) sostenibilità finanziaria, di bilancio ed economica, con dovuta attenzione alla giustizia sociale ed all'equità;
- l) coerenza con le politiche sociali, economiche e dell'occupazione;
- m) coerenza tra le istituzioni preposte ai servizi di protezione sociale;
- n) servizi pubblici di qualità in grado di migliorare l'efficacia dei sistemi di sicurezza sociale;
- o) efficacia e accessibilità delle procedure di reclamo e di ricorso;
- p) controllo regolare dell'applicazione e valutazione periodica;
- q) pieno rispetto della contrattazione collettiva e della libertà sindacale per tutti i lavoratori;
- r) partecipazione tripartita delle organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori, nonché consultazione con altre organizzazioni pertinenti rappresentative delle persone interessate.

II. I sistemi di protezione sociale di base a livello nazionale

4. I Membri dovrebbero al più presto stabilire e mantenere, in funzione della propria situazione nazionale, sistemi di protezione sociale di base che dovrebbero comportare garanzie elementari di sicurezza sociale. Le garanzie dovrebbero assicurare almeno, per tutta la vita, e a tutti coloro che sono nel bisogno, l'accesso all'assistenza sanitaria di base e ad una sicurezza di un reddito base, che insieme consentono l'accesso reale ai beni ed ai servizi definiti necessari a livello nazionale.

5. I sistemi di protezione sociale di base di cui al paragrafo 4 dovrebbero comprendere almeno le seguenti garanzie basilari di sicurezza sociale:

- a) accesso ad 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 ad un livello minimo definito su base nazionale e 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 ad 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 ad un livello minimo definito su base nazionale, per le persone anziane.

6. Fatti salvi i loro obblighi internazionali, i Membri dovrebbero fornire le garanzie basilari di sicurezza sociale a cui si riferisce la presente Raccomandazione, almeno a tutti i residenti e ai bambini, come definito dalla legislazione nazionale.

7. Le garanzie basilari di sicurezza sociale andrebbero instaurate per legge. La legislazione nazionale dovrebbe definire la gamma, le condizioni di attribuzione e il livello dei benefici che danno effetto a tali garanzie. Andrebbero anche definite procedure di reclamo e di ricorso imparziali, trasparenti, efficaci, semplici, rapide, accessibili e poco care. L'accesso alle procedure di reclamo e di ricorso non dovrebbe comportare spese per il richiedente. Andrebbero stabiliti sistemi volti a migliorare il rispetto dei quadri giuridici nazionali.

8. Nel definire le garanzie basilari di sicurezza sociale, i Membri dovrebbero prendere in debita considerazione quanto segue:

- a) le persone che necessitano di assistenza sanitaria non dovrebbero affrontare pesanti disagi né incremento del rischio di povertà dovuti alle conseguenze di carattere finanziario per l'accesso all'assistenza sanitaria di base. Andrebbe anche considerata la gratuità delle cure pre- e post-parto per le persone più vulnerabili;
- b) la sicurezza di un reddito base dovrebbe permettere una vita dignitosa. I livelli minimi di reddito definiti su base nazionale possono corrispondere: al valore monetario di una serie di beni e servizi necessari; alla soglia di povertà a livello nazionale; alla soglia di reddito definita per usufruire dell'assistenza sociale; o ad altre soglie comparabili stabilite dalla legislazione o dalle prassi nazionali, e possono tenere conto delle differenze regionali;
- c) i livelli delle garanzie basilari di sicurezza sociale andrebbero regolarmente riesaminati secondo una procedura trasparente stabilita dalla legislazione o dalle prassi nazionali, secondo i casi;
- d) per quanto riguarda la fissazione e il riesame dei livelli delle garanzie, andrebbe garantita la partecipazione tripartita con le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori nonché la consultazione con altre organizzazioni pertinenti rappresentative delle persone interessate.

9. (1) Nel fornire le garanzie basilari di sicurezza sociale, i Membri dovrebbero prendere in considerazione diversi approcci per attuare la combinazione più efficace ed efficiente di prestazioni e sistemi, tenuto conto del contesto nazionale.

(2) I benefici possono comprendere: gli assegni famigliari e per i figli a carico; l'assistenza sanitaria per malattia e le cure sanitarie; le indennità di maternità, disabilità, vecchiaia, le indennità ai superstiti, le indennità di disoccupazione e le garanzie per l'impiego; le indennità in caso di infortunio sul lavoro e di malattia professionale; e qualsiasi altro beneficio sociale in danaro o in natura.

(3) Questi benefici possono essere forniti: da sistemi universali di indennità; sistemi di assicurazione sociale; sistemi di assistenza sociale; sistemi di imposta negativa sul reddito; sistemi pubblici per l'impiego; e sistemi di sostegno all'occupazione.

10. Nell'elaborare e nell'attuare i sistemi nazionali di protezione sociale di base, i Membri dovrebbero:

- a) combinare misure preventive, promozionali ed attive, indennità e servizi sociali;
- b) promuovere attività economiche produttive ed occupazione formale, considerando politiche che comprendano gli appalti pubblici, l'assegnazione di finanziamenti pubblici, l'ispezione del lavoro, le politiche del mercato del lavoro e le agevolazioni fiscali, e che sostengano l'istruzione, la formazione professionale, la capacità produttiva e l'occupabilità;
- c) garantire il coordinamento con altre politiche che sostengano l'occupazione formale, la creazione di reddito, l'istruzione, l'alfabetizzazione, la formazione professionale, le competenze e l'occupabilità, che riducono la precarietà e promuovono l'occupazione stabile, lo spirito imprenditoriale e le imprese sostenibili nel quadro del lavoro dignitoso.

11. (1) I Membri dovrebbero considerare l'uso di diversi metodi per mobilitare le risorse necessarie a garantire la sostenibilità finanziaria, di bilancio ed economica dei sistemi nazionali di protezione sociale di base, tenuto conto delle capacità contributive dei diversi gruppi della popolazione. Tali metodi, applicati in combinazione o separatamente, potranno garantire il rispetto effettivo degli obblighi fiscali e contributivi, ridefinire le priorità di spesa o stabilire una base di prelievo più ampia e sufficientemente progressiva.

(2) Ai fini dell'applicazione di questi metodi, i Membri dovrebbero esaminare la necessità di adottare misure per prevenire la frode e l'evasione fiscale, e il non pagamento dei contributi sociali.

12. I sistemi nazionali di protezione sociale di base andrebbero finanziati dalle risorse nazionali. I Membri le cui capacità economiche e di bilancio sono insufficienti ad attuare le garanzie potranno cercare una cooperazione e un appoggio al livello internazionale in complemento ai propri sforzi.

III. Strategie nazionali per l'estensione della sicurezza sociale

13. (1) I Membri dovrebbero elaborare e attuare strategie nazionali per l'estensione della sicurezza sociale basate sulle consultazioni nazionali, attraverso un dialogo sociale effettivo e una partecipazione sociale. Le strategie nazionali dovrebbero:

- a) dare priorità all'attuazione dei sistemi nazionali di protezione sociale di base come punto di partenza per i paesi che non hanno un livello minimo di garanzie di sicurezza sociale e come elemento fondamentale dei loro sistemi nazionali di sicurezza sociale;
- b) cercare di assicurare al più presto livelli di protezione più alti per un numero più grande possibile di persone, a seconda delle capacità economiche e di bilancio dei Membri.

(2) a tale fine, i Membri dovrebbero costruire progressivamente e mantenere sistemi di sicurezza sociale completi ed adeguati, coerenti con gli obiettivi delle politiche nazionali, e cercare di articolare le politiche di sicurezza sociale con le altre politiche pubbliche.

14. Nell'elaborare ed attuare strategie nazionali per l'estensione della sicurezza sociale, i Membri dovrebbero:

- a) fissare obiettivi che rispecchiano le priorità nazionali;
- b) identificare le lacune e gli ostacoli in materia di protezione;
- c) cercare di colmare queste lacune con sistemi contributivi o non contributivi, o ambedue, appropriati e coordinati in modo efficace, anche attraverso l'estensione dei sistemi contributivi esistenti a tutte le persone interessate che abbiano una capacità contributiva;
- d) completare la sicurezza sociale con politiche attive del mercato del lavoro, ivi compreso la formazione professionale o altre misure appropriate;
- e) specificare i requisiti e le risorse finanziarie, così come il quadro temporale e le diverse fasi necessarie al raggiungimento progressivo degli obiettivi;
- f) fare conoscere meglio i propri sistemi di protezione sociale di base e le strategie per la loro estensione, e lanciare programmi di informazione, anche attraverso il dialogo sociale.

15. Le strategie per l'estensione della sicurezza sociale dovrebbero applicarsi alle persone che appartengono sia all'economia formale sia a quella informale; dovrebbero sostenere la crescita dell'occupazione formale e la riduzione del lavoro informale; iscriversi nei piani di sviluppo economico, sociale e ambientale dei Membri; e favorire la loro applicazione.

16. Le strategie di estensione della sicurezza sociale dovrebbero assicurare un sostegno ai gruppi svantaggiati e alle persone con bisogni specifici.

17. Nello stabilire sistemi generali di sicurezza sociale che riflettono gli obiettivi, le priorità e le capacità economiche e di bilancio a livello nazionale, i Membri dovrebbero mirare a raggiungere la diversità e i livelli dei benefici previsti dalla Convenzione (n. 102) sulla sicurezza sociale (norme minime) del 1952, o da altre conven-

zioni e raccomandazioni dell'ILO sulla sicurezza sociale che fissano norme più avanzate.

18. I Membri dovrebbero prendere in considerazione la ratifica della Convenzione (n. 102) sulla sicurezza sociale (norme minime) del 1952, non appena la situazione nazionale lo consente. Inoltre, i Membri dovrebbero prendere in considerazione la ratifica, o l'applicazione, se del caso, delle altre convenzioni e raccomandazioni dell'ILO sulla sicurezza sociale che fissano norme più avanzate.

IV. Monitoraggio

19. I Membri dovrebbero monitorare i progressi compiuti nell'attuazione dei sistemi nazionali di protezione sociale di base e nel raggiungimento degli altri obiettivi delle strategie nazionali per l'estensione della sicurezza sociale, attraverso adeguati meccanismi definiti a livello nazionale, compreso la partecipazione tripartita delle organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori, nonché la consultazione di altre organizzazioni pertinenti rappresentative delle persone interessate.

20. I Membri dovrebbero organizzare regolarmente consultazioni nazionali volte a valutare i progressi compiuti ed esaminare le politiche in vista del perseguimento dell'estensione orizzontale e verticale della sicurezza sociale.

21. Ai fini del paragrafo 19, i Membri dovrebbero raccogliere, compilare e pubblicare regolarmente una serie adeguata di dati, statistiche e indicatori sulla sicurezza sociale, divisi per sessi.

22. Nel formulare o nel riesaminare i concetti, le definizioni e la metodologia utilizzata nella produzione di dati, statistiche e indicatori sulla sicurezza sociale, i Membri dovrebbero tener conto delle indicazioni pertinenti fornite dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro, in particolare, se del caso, della Risoluzione relativa all'elaborazione delle statistiche di sicurezza sociale adottata dalla nona Conferenza internazionale degli statistici del lavoro.

23. I Membri dovrebbero stabilire un quadro giuridico volto a garantire la sicurezza e la protezione delle informazioni personali private registrate nelle banche dati della sicurezza sociale.

24. (1) I Membri sono incoraggiati a scambiarsi informazioni, esperienze ed expertise relative alle strategie, politiche e prassi in materia di sicurezza sociale, tra di loro e con l'Ufficio Internazionale del Lavoro.

(2) Nel quadro dell'applicazione della presente Raccomandazione, i Membri potranno sollecitare l'assistenza tecnica dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e di altre organizzazioni internazionali interessate, tenuto conto dei loro rispettivi mandati.

