



## 2. L'IMPEGNO PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA NELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE ALLO SVILUPPO



Il **Comitato ONU** sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza nel Commento Generale n. 5<sup>8</sup> ribadisce che gli Stati parte della CRC devono intraprendere nell'ambito della cooperazione internazionale tutte le misure necessarie al rispetto, alla protezione e alla piena realizzazione dei diritti delle persone di età minore, così come specificato anche nello Statuto delle Nazioni Unite<sup>9</sup>.

Ciò significa che, per raggiungere gli obiettivi della CRC, lo Stato non può venire meno a tutte quelle attività che coinvolgono interventi in Paesi terzi. Nelle azioni di cooperazione allo sviluppo la priorità nelle strategie politiche e negli impegni finanziari<sup>10</sup> deve essere quindi quella di utilizzare il massimo delle risorse disponibili, come previsto dall'art. 4 della CRC.

A **livello europeo** ci sono diversi richiami agli Stati in materia di cooperazione allo sviluppo: l'approvazione della Risoluzione del Parlamento Europeo del 25 novembre 2014 sull'Unione e sul quadro di sviluppo globale post-2015<sup>11</sup>, in cui si rinforza il concetto di responsabilità reciproca e trasparenza a tutti i livelli, come fulcro del nuovo quadro di sviluppo; l'approvazione della Risoluzione del Parlamento Europeo del 14 febbraio 2017 sulla revisione del consenso europeo in

materia di sviluppo<sup>12</sup>, che “riconosce l'importanza di una chiara strategia estera europea anche in ambito di cooperazione allo sviluppo”<sup>13</sup>, sottolineando come la stessa possa derivare dall'inclusione, dalla fiducia e dall'innovazione basate sul rispetto da parte di tutti i partner dell'utilizzo delle strategie nazionali e dei quadri di risultato per Paese; l'adozione da parte dell'Unione Europea delle Linee guida per la promozione e protezione dei minori<sup>14</sup> del 6 marzo 2017, in base alle quali i principi e gli standards dei diritti umani sono strumenti e obiettivi della cooperazione internazionale, e quindi gli Stati ne dovranno tenere in dovuta considerazione nelle loro programmazioni, in modo tale che ci sia una coerenza generale (trasversale) di tutte le politiche o azioni per quanto riguarda i diritti umani delle persone di età minore<sup>15</sup>.

L'impegno per l'infanzia e l'adolescenza dell'Italia nell'ambito della cooperazione internazionale ha registrato diversi miglioramenti e ha raggiunto molti traguardi negli ultimi vent'anni, tra i quali il principale, senza dubbio, è la riforma della Legge 49/87 con l'entrata in vigore della **Legge 125/2014** sulla cooperazione<sup>16</sup> e con l'istituzione nel 2016 dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS)<sup>17</sup>.

La Legge 125/2014 intende contribuire a delineare una visione chiara della cooperazione allo sviluppo con obiettivi precisi (ridurre la povertà e le disuguaglianze, difendere e sostenere i diritti umani e agire per la prevenzione dei conflitti) e l'attribuzione di una diversa rilevanza alla cooperazione allo sviluppo, quale “parte integrante e qualificante della politica estera italiana”, con tutto ciò che questo comporta. La Legge ridefinisce il ruolo e i mandati degli attori pubblici e privati coinvolti, introducendone di nuovi (come la Cassa Depositi e Prestiti quale braccio finanziario della cooperazione) e innovando le strategie in materia di partenariati, tra-

<sup>8</sup> Si veda la versione inglese del Commento: <http://tbinternet.ohchr.org/layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CR-C%2fGC%2f2003%2f5&Lang=en>

<sup>9</sup> Gli Stati membri si impegnano ad agire con spirito cooperativo “al fine di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli fra le nazioni, basate sul rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti dell'autodeterminazione dei popoli”, vd. artt. 13, 55 e 56. Tale concetto è presente anche nel preambolo della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, dove viene ribadito il fatto che gli Stati membri sono obbligati a perseguire, in cooperazione con le Nazioni Unite, il rispetto e l'osservanza universale dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

<sup>10</sup> Si ricorda la Strategia del Consiglio d'Europa per i diritti dei minori (2016-2021), in cui si ribadisce con forza l'impegno strategico e finanziario che sarà diretto a tutte quelle iniziative che promuoveranno i diritti di bambini e bambine in cooperative projects.

<sup>11</sup> Cfr. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2014-0059\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2014-0059_IT.html)

<sup>12</sup> Cfr. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0026\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0026_IT.html)

<sup>13</sup> Definita come “lotta per la dignità attraverso l'eliminazione della povertà”.

<sup>14</sup> Cfr. [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu\\_guidelines\\_rights\\_of\\_child\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_guidelines_rights_of_child_0.pdf)

<sup>15</sup> Si ricorda anche “EU-UNICEF Child Rights toolkit: integration child rights in development cooperation”, in cui si suggeriscono una serie di modalità per assicurare che i diritti di bambini e bambine siano effettivamente integrati e applicati nei programmi di cooperazione allo sviluppo.

<sup>16</sup> In vigore dal 29 agosto 2014.

<sup>17</sup> Il funzionamento dell'Agenzia (AICS), istituita con l'art. 17 della Legge 125/2015, è disciplinato dallo Statuto approvato con Decreto del Ministero degli Affari Esteri (MAE) 113/2015 e dal Regolamento di organizzazione di cui al Decreto MAE del 15 dicembre 2015.



sparenza, meccanismi di responsabilità e operatività delle politiche di sviluppo.

Purtroppo, larga parte della società civile evidenzia come vi siano **ancora lacune nell'applicazione della riforma**, a partire dai ritardi nell'elaborazione delle linee strategiche e nella convocazione del Comitato Interministeriale per la Cooperazione allo Sviluppo.

La recente Legge non riporta riferimenti espliciti all'impegno per l'infanzia e l'adolescenza, elemento significativo, anche se va riconosciuta la volontà dell'Italia ad impegnarsi in questo ambito attraverso la scelta di inserire l'Agenda 2030 al centro delle politiche e delle strategie di sviluppo. Dall'analisi dello **Schema di Documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo, riferito agli anni 2021-2023**<sup>18</sup> del MAECI si evince come l'infanzia possa essere una priorità per il Governo Italiano, stando alle tematiche del primo pilastro sulle persone e all'individuazione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile 1 e 4 (nei target 4.2, 4.4, 4.5, 4.7); l'esplicitazione di questo target come priorità strategica rappresenterebbe un'occasione per dare un segnale forte di impegno nella promozione e protezione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. I minorenni sono menzionati, infatti, soltanto in riferimento all'azione della Cooperazione Italiana di assistenza ai migranti, ai soggetti vulnerabili fuggiti dall'Afghanistan e nell'ambito del rafforzamento del sistema della giustizia minorile in America Latina. Allo stesso modo non vi sono indicatori o *benchmark* che permettano un più approfondito monitoraggio di quanto viene concretamente investito a favore dell'infanzia.

Nel 2020 è terminato il processo di revisione delle **Linee Guida Infanzia e Adolescenza**<sup>19</sup> con l'elaborazione di un documento completamente nuovo, rispetto al precedente, nella struttura, metodologia e contenuti. Queste nuove Linee Guida sono il risultato di un ampio processo partecipato fra Governo, società civile e altri enti che si occupano di minorenni ed evidenziano l'approccio a cui la Cooperazione si ispirerà, il *Child Rights Based Approach* (CRBA) che prima trovava la sua adozione solo nella Delibera n.166 del 2010, mediante la quale il MAECI si era impegnato formalmente nell'adozione lo HRBA (*Human Rights Based Approach*) nelle politiche e strategie di sviluppo e la HRBP (*Human Rights Based Programming*) per la formulazione e valutazione di programmi e progetti, al fine di sostenere la

*ownership* democratica degli interventi. Oltre a questo, è molto chiara ed esplicita la scelta di porre al centro della progettazione italiana la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'Adolescenza e dei suoi principi cardine. In questo modo si è tenuto ampiamente conto della seconda raccomandazione al Governo del Gruppo CRC nell'11° Rapporto del 2020 in cui si sollecitava l'adozione di nuove Linee Guida e la chiara aderenza allo CRBA. È stata anche recepita l'indicazione, contenuta sempre nel Rapporto, sulla necessità di avere un documento molto operativo con indicazioni concrete sia sul sistema di valutazione che dell'impatto degli interventi.

Sono state adottate anche le nuove **Linee Guida sull'uguaglianza di genere e l'empowerment di donne e ragazze**<sup>20</sup> (2020-2024) che a differenza delle Linee Guida Infanzia e Adolescenza sono solamente un aggiornamento del documento precedente.

Degna di nota è l'approvazione della Strategia italiana per l'Educazione alla Cittadinanza Globale (ECG)<sup>21</sup>, quale documento di indirizzo per l'adozione di un **Piano d'Azione Nazionale per l'ECG**. È grazie a questi riconoscimenti che si compiono passaggi importanti in campo educativo e formativo, per una educazione alla cittadinanza diffusa e condivisa. Il fatto di pensare anche ad una continuità tra educazione formale e informale consente di rafforzare una visione integrale della crescita delle persone di minore età. Tuttavia, risulta necessario rafforzare l'impegno per creare una strategia che tenga conto della complessità del mondo dell'infanzia e dell'adolescenza e di farlo in modo più organico e comprensivo. Molti sono i soggetti del territorio che si occupano di questo e molteplici sono gli aspetti da affrontare, comprese le problematiche e le potenzialità esistenti, in un momento in cui le reti, le alleanze, il mettere insieme in modo interdisciplinare fa la differenza.

La realtà italiana dei **fondi destinati all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo** (APS) purtroppo continua a essere molto al di sotto dell'obiettivo internazionale dello 0,7% del PIL, da raggiungersi entro il 2030 secondo la nuova Agenda per lo Sviluppo Sostenibile. L'Aiuto Pubblico allo Sviluppo italiano nel 2020 ha, infatti, raggiunto appena lo 0,22% in rapporto al reddito Nazionale Lordo, un dato che pone l'Italia ancora lontana dall'obiettivo. L'andamento dell'APS italiano negli ultimi anni è stret-

<sup>18</sup> <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/ES0354.pdf>

<sup>19</sup> [https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2021/02/Linee\\_Guida\\_Infanzia\\_e\\_Adolescenza.pdf](https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2021/02/Linee_Guida_Infanzia_e_Adolescenza.pdf)

<sup>20</sup> [https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2022/03/LLG\\_GENER\\_ENG.pdf](https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2022/03/LLG_GENER_ENG.pdf)

<sup>21</sup> Cfr. <https://www.aics.gov.it/news/2020/58731/>. Per approfondimenti si veda oltre Cap. 7, par. "L'educazione alla cittadinanza globale".



tamente legato alle allocazioni dei “costi dei rifugiati nel paese donatore”, ovvero le risorse stanziare per il primo anno di accoglienze di rifugiati e richiedenti asilo sul territorio italiano che vengono contabilizzate come APS, che hanno determinato in modo rilevante l’andamento dei volumi annuali fino al recente drastico calo. Una diminuzione che ha riportato il valore ufficiale dell’APS italiano a livelli decisamente più vicini agli importi che il nostro Paese effettivamente destina ad attività di cooperazione allo sviluppo nei Paesi partner, mostrando di fatto come la spesa per l’accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati sia stata utilizzata per sostenere artificialmente che l’APS italiano stesse aumentando.

Una nota positiva a livello di finanziamenti riguarda le spese per le crisi umanitarie. Nel 2017, l’Italia era all’undicesimo posto tra i Paesi donatori di aiuti umanitari del Comitato internazionale di aiuto allo sviluppo (DAC), registrando un netto miglioramento dall’ultima *Peer Review*. Il bilancio umanitario dell’Italia è più che triplicato dal 2014, in gran parte come risposta alle crisi in Medio Oriente e in Africa e ai flussi migratori verso l’Europa<sup>22</sup>.

Dalla nuova **Legge di Bilancio 2022** si evince come l’APS dell’Italia possa tornare a crescere<sup>23</sup> dopo la riduzione degli ultimi anni, grazie a risorse aggiuntive e ad alcune innovazioni che permetteranno all’intero sistema una maggiore efficienza. Occorre tuttavia monitorarne l’attuazione. Assieme alla quantità, infatti, la qualità e la trasparenza nell’uso delle risorse per l’Aiuto pubblico allo sviluppo sono le condizioni determinanti per una vera svolta.

L’obiettivo di destinare lo 0,70% del reddito nazionale lordo (Rnl) all’Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) entro il 2030 rimane un traguardo ambizioso per il nostro Paese e necessiterebbe di un percorso di incrementi progressivi delle risorse per l’APS che consentano di raggiungere lo 0,50% APS/RNL nel 2027 e lo 0,70% nel 2030 e rispettare così gli impegni che il nostro Paese ha preso in sede internazionale.

Tali fondi potranno inoltre utilmente contribuire al rispetto dell’impegno internazionalmente assunto di destinare ai Paesi Meno Avanzati (PMA) almeno lo 0,2% del rapporto APS/RNL italiano.

Se le risorse multilaterali e bilaterali rimangono stabili, a diminuire sono le risorse del Ministero dell’Economia e delle Finanze e del Ministero dell’Interno, queste ultime ridotte a causa della detrazione della spesa per l’accoglienza, che come già anticipato viene contabilizzata, per il primo anno, come APS.

Il conflitto in Ucraina rileva ad oggi la necessità di definire un protocollo umanitario da applicare in collaborazione con le autorità del Paese toccato dal conflitto, in cui OSC e Governo italiano intervengano in maniera sistemica e integrata, al fine di prendere in carico alle frontiere minorenni in condizione di fragilità (minori non accompagnati, minori accompagnati da tutori/rappresentanti legali di minori che sono accolti in case famiglia/istituti, madri sole con bambini) per condurli in Italia in sicurezza e nell’armonizzazione della tutela che tenga conto tanto della normativa del Paese accogliente quanto del Paese di provenienza. In tale direzione va l’Addendum al piano minori stranieri non accompagnati per cui le buone prassi che si stanno mettendo in campo andranno consolidate e implementate nell’ottica dell’accoglienza diffusa della coprogettazione e della coprogrammazione, nello spirito di una cooperazione efficace ed efficiente tra pubblica Amministrazione e Terzo Settore qualificato.

Sul tema della cooperazione sarà fondamentale il reintegro dei 110 milioni di euro usati per il budget support all’Ucraina presi dai fondi per i bilaterali 2022.

Infine sul tema dei multilaterali occorre individuare modalità operative agili nella sottoscrizione di accordi con le agenzie per l’ottenimento dei fondi in emergenza.

<sup>22</sup> Cfr. file:///C:/Users/ecolo/Downloads/PeerReviews Italy-red.pdf

<sup>23</sup> I fondi destinati all’Agenzia Italiana per la cooperazione allo sviluppo sono incrementati di euro 99 milioni per l’anno 2022, 199 milioni per il 2023, 249 milioni per il 2024, 299 milioni per il 2025 e 349 milioni annui a decorrere dal 2026. Tali incrementi sono destinati prioritariamente a iniziative di cooperazione bilaterale a dono, anche di emergenza umanitaria, facendo ricorso, prioritariamente, alle organizzazioni della società civile e ad altri soggetti senza finalità di lucro di cui all’articolo 26 della Legge 125/2014.



Pertanto, **il Gruppo CRC raccomanda:**

- 1. Al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e all'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo** di inserire la priorità tematica "infanzia e adolescenza" in maniera evidente nel Documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo;
- 2. All'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo** di creare una sezione "Focus infanzia e adolescenza" all'interno del portale <http://openaid.esteri.it>, nella quale possano essere rappresentate le azioni e i fondi interessati, le valutazioni realizzate secondo la CRBP (*Child Rights Based Programming*) e la metodologia di contabilizzazione delle risorse identificabili come destinate all'infanzia;
- 3. Al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e all'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo** di avviare un percorso di aumento dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo per raggiungere lo 0,7% APS/RNL entro il 2030, al netto delle risorse previste per sostenere le spese per i rifugiati e richiedenti asilo nei primi 12 mesi della loro permanenza in Italia (c.d. In Donor Refugee Costs) e con un focus prevalente per la componente bilaterale, anche attraverso l'Agenzia Italiana di Cooperazione allo Sviluppo.