



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



Il Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza nel **Commento Generale n. 5**¹⁵ 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**¹⁶.

¹⁵ Si veda la versione inglese del Commento: <http://tbinternet.ohchr.org/layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2003%2f5&Lang=en>.

¹⁶ 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.



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 internazionale la priorità nelle strategie politiche e negli impegni finanziari¹⁷ deve essere quindi quella di utilizzare il massimo delle risorse disponibili, come previsto dall'art. 4 della CRC.

La Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei diritti umani del 1999 ci porta nuovamente all'importante ruolo della cooperazione internazionale e all'apprezzabile lavoro di individui, gruppi e associazioni nel contribuire all'effettiva eliminazione di tutte le violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali dei popoli e degli individui.

Anche 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-2015¹⁸, 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 sviluppo¹⁹, che "riconosce l'importanza di una chiara strategia esterna europea anche in ambito di cooperazione allo sviluppo"²⁰, 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 **Guidelines for the promotion and protection of the rights of the child**²¹ 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 assolutamente conto 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 minore²².

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 cooperazione²³ e con l'istituzione nel 2016 dell'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS)²⁴.

La Legge 125/2014 ha delineato una visione chiara della cooperazione allo sviluppo con obiettivi molto precisi (ridurre la povertà e le disuguaglianze, difendere e sostenere i diritti umani e agire per la prevenzione dei conflitti) e ha attribuito una diversa rilevanza alla cooperazione allo sviluppo definendola "parte integrante e qualificante della politica estera italiana", con tutto ciò che questo comporta. Ha inoltre definito molto bene il ruolo e i mandati degli attori pubblici coinvolti, chiarendo le strategie in materia di partenariati, trasparenza, meccanismi di responsabilità e operatività delle politiche di sviluppo. La piena attuazione di questa importante riforma è tuttora in corso e, quindi, non sono ancora ben definibili e chiari gli effetti positivi di tali modifiche al sistema Italia; restano ancora da sciogliere diversi nodi su una serie di questioni importanti. Infatti, come emerge dalla Peer Review dell'OCSE sulla cooperazione allo sviluppo Italia²⁵ del 2019, le risorse umane a disposizione dell'AICS e del Ministero degli

17 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*.

18 Cfr. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2014-0059_IT.html

19 Cfr. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0026_IT.html.

20 Definita come "lotta per la dignità attraverso l'eliminazione della povertà".

21 Cfr. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_guidelines_rights_of_child_0.pdf.

22 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.

23 In vigore dal 29 agosto 2014.

24 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.

25 Cfr. file:///C:/Users/ecolo/Downloads/PeerReviews_Italy-red.pdf.



Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) sono ancora inadeguate; l'impiego di un sistema di gestione basato sui risultati è in fase di sviluppo; il monitoraggio degli interventi e la definizione di risultati – che non si limitino agli indicatori delle realizzazioni legate a un dato Paese, settore o partenariato – risultano difficoltosi; il sistema di valutazione per la cooperazione allo sviluppo è stato sì riorganizzato in seguito alla riforma, ma la responsabilità di tale sistema rimane ancora in capo al MAECI.

Purtroppo, nella recente legge e nel nuovo sistema della cooperazione allo sviluppo avviato in Italia non ci sono riferimenti espliciti all'impegno per l'infanzia e l'adolescenza, e questo è significativo anche se, di riflesso, va riconosciuta la volontà dell'Italia a impegnarsi in questo ambito attraverso la scelta di inserire l'Agenda 2030 al centro delle politiche e delle strategie di sviluppo. Dall'analisi del **Documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo 2019-2021**²⁶ 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); ma questo è l'unico riferimento più o meno esplicito.

Un secondo importante risultato registrato negli ultimi anni riguarda l'adozione dell'approccio basato sui diritti umani (HRBA, Human Rights Based Approach) all'interno dei programmi e progetti di cooperazione allo sviluppo, con la Delibera 166 del 2010 mediante la quale il MAECI si è impegnato formalmente nell'adottare lo HRBA 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. È ancora presto per valutare questi nuovi approcci e le loro conseguenze sull'azione italiana. Non risulta però che abbia avuto seguito un'analisi compiuta secondo il CRBA (*Child Rights Based Approach*) e la CRBP (*Child Rights Based Programming*), che sarebbe invece auspicabile anche nell'ambito del Documento triennale di programmazione e di indirizzo

che vede le tematiche minorili affrontate in modalità trasversale.

Va sottolineato inoltre l'avvio nel 2019 del processo, tutt'ora in corso, di **revisione delle Linee guida della cooperazione italiana sull'infanzia e l'adolescenza**; revisione nell'ambito della quale una particolare attenzione dovrà essere data a un sistema di valutazione delle proposte e dell'impatto degli interventi che sia basato anche sulla partecipazione e il coinvolgimento delle persone di età minore alle politiche di sviluppo del Paese oggetto di intervento (art. 12 della CRC). Si auspica infatti che nelle prossime Linee guida sui Minori²⁷ sia maggiormente esplicitata l'aderenza delle stesse ai principi cardine della CRC.

Si fa presente inoltre che, se da un lato è stata approvata la Strategia italiana per l'Educazione alla Cittadinanza Globale (ECG)²⁸ come strumento per la formulazione di un Piano d'azione pluriennale per promuovere l'ECG in ambito di educazione formale e informale, dall'altra tarda a essere concepita una vera e propria strategia per l'infanzia, l'adolescenza e i giovani.

In ambito di adeguamento della legislazione nazionale al diritto internazionale, vanno riconosciuti gli sforzi del Governo Italiano nel voler migliorare l'impegno volto alla protezione dei diritti umani delle persone di età minore. Tra questi ricordiamo: la ratifica ed esecuzione²⁹ della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale³⁰, in cui si ribadisce la necessità della promozione della cooperazione nazionale e internazionale in questo ambito; l'approvazione del primo "Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento" del 26 febbraio 2016³¹, in cui in modo esplicito si fa riferimento a interventi di cooperazione internazionale attraverso la prevenzione e le azioni nei Paesi di origine dei migranti e attraverso le iniziative di

27 Cfr. https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2016/04/2011-12-12_LineeGuidaMinori2012.pdf.

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

29 Con Legge 172 del 1 ottobre 2012.

30 Nello specifico sul tema si vedano gli articoli 1, 14, 15, 38.

31 Cfr. <http://www.pariopportunita.gov.it/media/2687piano-nazionale-di-azione-contro-la-tratta-e-il-grave-sfruttamento-2016-2018.pdf>.

26 Cfr. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01157152.pdf>.



cooperazione allo sviluppo³².

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'APS ha registrato un netto aumento dal 2012 al 2019; aumento che appare tuttavia guidato in larga parte dalle risorse dedicate all'accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo durante i loro primi 12 mesi in Italia. Tali stanziamenti, ascritti al bilancio del Ministero dell'Interno, hanno rappresentato fino al 30% delle risorse totali dell'APS italiano, anche se si tratta di risorse investite sul territorio medesimo. Anche l'obiettivo di allocazione di almeno lo 0.15% del rapporto APS/RNL (reddito nazionale lordo) ai Paesi meno sviluppati (**least developed countries**) viene meno.

ANNO	TOTALE DOTAZIONE DGCS* (mln)	TOTALE INFANZIA (mln)	% SU TOTALE
2010	326	42	13%
2011	179	36	20%
2012	86	39	45%
2013	227	34	15%
2014	232	55	24%
2015	335	28	8.5%
2016	468	30	6.5%
2017	542	45 ³³	8.3%
2018	565	113 ³⁴	20%
2019	577	155 ³⁵	26%

*DGCS: Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo.

Dalla nuova **Legge di Bilancio 2020-2022** si evince come le previsioni non siano per nulla positive in ambito di investimenti per la cooperazione allo sviluppo, andando a confermare il trend decrescente degli ultimi anni che posiziona l'Italia ancora una volta lontano dall'impegno internazionale assunto di dedicare lo 0.7% del rapporto APS/RNL. Nell'allegato allo stato di previsione di spesa

32 Per approfondimenti si veda oltre Cap. 9, par. "La prostituzione minorile e la tratta".

33 Totale dato dai fondi stanziati da AICS e dai contributi volontari erogati attraverso le Organizzazioni Internazionali (OOII).

34 Totale dato dai fondi stanziati da AICS e dai contributi volontari erogati attraverso OOII.

35 Totale dato dai fondi stanziati da AICS e dai contributi volontari erogati attraverso OOII.

del MAECI, che identifica tutti gli stanziamenti dei vari Ministeri riconoscibili come Aiuto Pubblico allo Sviluppo, sono ascritte le seguenti previsioni di competenza: 4.751.683.638 euro per il 2020; 4.704.391.499 euro per il 2021; 4.693.783.050 euro per il 2022.

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.

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'Europa³⁶.

Si segnala, inoltre, che la Commissione per le Adozioni Internazionali (CAI), ha recentemente pubblicato un bando di finanziamento a progetti di cooperazione internazionale per gli Enti Autorizzati (EEAA). Sono stati stanziati 4.5 milioni di euro e l'obiettivo principale è la **promozione della prevenzione e del contrasto all'abbandono dei minorenni nei Paese di origine**. Gli interventi proposti devono essere finalizzati a facilitare il permanere delle persone di età minore nella famiglia naturale e, più in generale, nel contesto socio-culturale di appartenenza, ossia in famiglie affidatarie o adottive. A distanza di dieci anni dall'ultimo bando, finalmente la CAI ha stanziato le risorse destinate alla sussidiarietà. Fino a effettiva conclusione della procedura non si saprà quanti progetti saranno effettivamente realizzati, né quale l'impatto generato, ma è sicuramente un segnale molto importante.

Anche la **cooperazione decentrata** in Italia ha ricevuto una notevole spinta e valorizzazione dalla nuova Legge 125/2014 e dalla nuova Agenda ONU 2030, facendo assumere una particolare rilevanza alla promozione dei partenariati territoriali³⁷, anche se negli ultimi anni ha

36 Cfr. file:///C:/Users/ecolo/Downloads/PeerReviews_Italy-red.pdf.

37 Si veda a titolo esemplificativo la Risoluzione n. 3341 approvata dall'Assemblea Legislativa della Regione Emilia Romagna in data 11/10/2016.



subito un rallentamento a causa della situazione socio-politica interna al Paese.

A seguito dell'**emergenza COVID-19** la quasi totalità delle organizzazioni attive nella cooperazione e solidarietà internazionale ha dovuto sospendere e/o ridurre parte delle proprie attività in Italia e all'estero. Il 65% delle ONG ha **bloccato o rimandato oltre il 50% della propria operatività**: solo un'organizzazione su dieci dichiara di non aver dovuto rallentare o interrompere alcun intervento³⁸. Le ONG hanno dovuto modificare le loro priorità e reimpostare il lavoro in tempi rapidissimi, soprattutto sul campo, realizzando specifiche attività di **informazione e prevenzione** sul COVID-19, a scapito delle attività e dei progetti in corso che hanno subito **rallentamenti e/o interruzioni delle attività di progettazione**. Purtroppo le ONG hanno risentito dell'emergenza pandemica anche a livello di raccolta fondi, poiché le entrate si sono ridotte almeno del 50%. Si fa presente, inoltre, che a fine marzo 2020 si è riunito il **Tavolo tecnico sull'emergenza COVID-19** (AICS e CNCS³⁹) che ha promosso una serie di misure per rispondere alle problematiche gestionali dei progetti cofinanziati dall'AICS. Fra queste misure si evidenziano: la possibilità di richiedere una proroga di quattro mesi; la possibilità di richiedere una proroga degli adempimenti amministrativi; la possibilità di richiedere una variante non onerosa. Tutte queste proroghe possono essere richieste solo se motivate dall'emergenza COVID-19.

Si sottolinea inoltre come le tre reti di appartenenza delle ONG (AOI, Cini e Link) abbiamo elaborato una serie di proposte per contrastare le conseguenze dell'emergenza pandemica, ma a oggi non sembra che siano state recepite dall'AICS, se non quella relativa all'uscita dei bandi per l'anno in corso per i progetti delle Organizzazioni della Società Civile (OSC) all'estero, come annunciato dal Presidente del Consiglio e dal Viceministro degli Affari Esteri per l'autunno del 2020.

Pertanto, **il Gruppo CRC raccomanda**:

1. Al **Governo Italiano** di invertire il recente trend negativo dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo e ottemperare all'obbligo previsto dalla Legge 125/2014;
2. Al **Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale** e all'**Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo** di completare la revisione iniziata nel 2019 dello strumento "Linee guida sui Minori" del 2012 e di garantirne l'aggiornamento sulla base delle risultanze emerse e delle presenti Raccomandazioni, includendo il CRBA (*Child Rights Based Approach*) e la CRBP (*Child Rights Based Programming*);

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.

38 Cfr. <https://www.info-cooperazione.it/2020/04/le-ong-scendono-in-campo-per-l'emergenza-covid-19-ma-gli-orizzonti-di-crisi-spaventano-le-organizzazioni/>.

39 CNCS: Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo.