



b) L'impegno per l'infanzia e l'adolescenza nella cooperazione internazionale

Il quadro che emerge da un'analisi comparativa e riassuntiva degli anni 2005-2008 relativamente all'impegno dell'Italia ad adeguare i propri standard quantitativi e qualitativi in materia di cooperazione internazionale, non permette una valutazione pienamente positiva rispetto all'attuazione della raccomandazione del Comitato ONU, nemmeno alla luce di quanto contenuto in merito nel recente Rapporto governativo.

L'impegno finanziario dell'Italia in tale ambito, infatti, continua ad essere tra i più bassi in Europa e si contraddistingue per il mancato raggiungimento degli obiettivi ufficialmente dichiarati come priorità dal nostro Paese in sede internazionale.

La carenza di un dialogo costruttivo tra le diverse forze politiche ha marginalizzato il tema impedendo di riprendere il dibattito sulla riforma. Infatti la spinta che nel 2007 ha portato alla presentazione di un disegno di Legge Delega¹⁰⁴ per la riforma di questo settore non si è conclusa dopo alti e bassi per la chiusura anticipata della Legislatura. La disciplina legislativa della cooperazione resta quindi quella del 1987 che oggi limita la portata degli interventi di cooperazione perché li fonda su principi e regole per molti versi anacronistici e limitanti¹⁰⁵. La raccomandazione di riprendere ed approvare il disegno di Legge Delega per la riforma del sistema della cooperazione, avanzata nei precedenti Rapporti CRC, è stata pertanto completamente disattesa e con questa anche la raccomandazione per l'istituzione di un Fondo Unico che contenga e renda trasparente tutto l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo.

La mancata adozione di principi internazionalmente riconosciuti come base per garantire un approccio coerente agli interventi di cooperazione, ad esempio fondandoli sullo *Human Rights Based Approach*, conferma ulteriormente la marginalità del tema che si traduce in una scarsa volontà politica di dare una visione unitaria alla cooperazione allo sviluppo. Nel corso degli ultimi quattro anni, si registra solo una parziale risposta del Ministero degli Affari Esteri (MAE) alle indicazioni evidenziate nel corso dei precedenti rapporti. Se, infatti, è vero che si è avuta una riforma delle procedure per la presentazione dei progetti promossi dalle Orga-

nizzazioni Non Governative che ha ridotto tempi e semplificato procedure, è pur vero, che non risulta ancora essere stato messo a regime dalla nostra cooperazione un approccio coerente per gli interventi di cooperazione che incida sulle scelte strategiche, sulla *policy* e sull'implementazione dei programmi della cooperazione italiana.

Scorrendo brevemente i dati dell'ultimo quadriennio, si evidenzia come concretamente l'**investimento monetario in favore dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS)** si sia sempre attestato intorno allo 0,2% del PIL, ben lontano quindi dall'obiettivo internazionale dello 0,7% o da quello europeo 0,33% che doveva essere raggiunto nel 2009. Il limitato investimento finanziario fa sì che l'Italia rimanga uno dei paesi OCSE meno generosi per il suo contributo alla lotta alla povertà, collocandosi al terz'ultimo posto insieme alla Grecia¹⁰⁶. Se infatti nel 2005 solo lo 0,29% del PIL era stato destinato all'APS, contro una media europea del 0,36%¹⁰⁷, l'anno successivo ci si è attestati sullo 0,2%, ridotto allo 0,19% nel 2007, per ritornare allo 0,2% nel 2008 grazie alla remissione del debito, che aumenta del 45%.

Per il 2009 lo scenario appare altrettanto poco incoraggiante, con il taglio consistente che il Governo italiano ha deciso nei confronti della propria politica pubblica di cooperazione allo sviluppo. La finanziaria 2009¹⁰⁸ conferma il taglio del 56%, pari a 411 milioni di euro, sulle disponibilità della cooperazione di bilancio del MAE. Pur costituendo il bilancio della cooperazione circa lo 0,1% delle spese dello Stato, di fatto si trova nel 2009 a contribuire per ben il 4,7% al taglio generale della spesa pubblica. Tale disposizione ha ovviamente conseguenze immediate, sulla reale possibilità del Governo italiano di garantire una copertura agli impegni progressi¹⁰⁹, in particolare il contributo di 130 milioni di euro promesso al Fondo Globale per la lotta all'AIDS, tubercolosi e malaria potrebbe saltare¹¹⁰, per mancanza di risorse. Per quanto riguarda **le iniziative di cooperazione dedicate all'infanzia**, si rileva positivamente che dal 2007 il MAE trasmette puntualmente al Gruppo CRC, ai fini dell'aggiornamento annuale, i dati relativi alle risorse stanziare per tali progetti disaggregati per aree geografiche e tipologia di progetti. Come emerge anche dal Rapporto governativo¹¹¹, tali risorse ammontavano **nel 2006 a €18.356.317,54, nel 2007 a €17.849.369 e nel 2008 a €19.234.752**. Rispetto

¹⁰⁴ Disegno di Legge Delega al Governo approvato dal Consiglio dei Ministri il 12 gennaio 2007. Si vedano A.S. 1599 «Nuove disposizioni in materia di cooperazione e solidarietà internazionale» A.S. 1398 «Riorganizzazione della cooperazione allo sviluppo e delle politiche di solidarietà internazionale».

¹⁰⁵ Si veda in merito le proposte del Coordinamento Italiano Network Internazionali (CINI) per la riforma della legge sulla cooperazione disponibili su www.cininet.org

¹⁰⁶ Estrazione dato database OCSE/DAC, giugno 2009.

¹⁰⁷ Estrazione database OECD/DAC, giugno 2009.

¹⁰⁸ Legge 203/2008 tabella C.

¹⁰⁹ Alla fine del 2009 erano stati deliberati 129 milioni di euro sul 2009.

¹¹⁰ Audizione Sottosegretario On. Scotti alla Commissione Esteri della Camera, ottobre 2008.

¹¹¹ Rapporto governativo, op. cit., pag. 5.

Capitolo I

Misure generali di attuazione della CRC in Italia

2° rapporto supplementare



22

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

agli anni precedenti l'investimento a sostegno degli interventi a favore dell'infanzia cresce dell'11%, in linea con l'aumento nel 2008 del 13% delle disponibilità finanziarie complessive per interventi di cooperazione sostenuti dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo sviluppo (DGCS). Dello stanziamento 2008, il 15% è canalizzato in modo multilaterale, Bosnia-Erzegovina e Bolivia risultano essere i primi due paesi destinatari degli interventi italiani a sostegno dell'infanzia, con una quota rispettiva dell'11,7% e dell'8,5% del totale.

Ma non sono soltanto le cifre a preoccupare. Nel corso del monitoraggio compiuto in questi anni¹²² infatti è stata fatta presente la necessità di riconoscere alla promozione e protezione dei bambini un ruolo trasversale in tutti i progetti finanziati dalla cooperazione italiana, chiedendo che la stessa si ispirasse ai principi dello *Human Rights Based Approach* (HRBA), ormai sempre più frequentemente adottato dagli altri Paesi europei.

Lo scorso dicembre la DGCS del Ministero Affari Esteri, ha approvato il **Piano Strategico triennale** per il 2009-2011 dove sono indicate le priorità geografiche e tematiche della cooperazione, mentre i minori rappresentano una delle quattro tematiche trasversali¹²³. Il piano strategico pone l'efficacia dell'aiuto sia come una priorità che come una risposta ai limiti quantitativi italiani dell'APS. Si evidenzia che è stato costituito un gruppo interno alla DGCS con lo scopo di definire un **Piano Programmatico nazionale per l'efficacia degli Aiuti**, che auspichiamo possa essere approvato in stretta collaborazione con la società civile italiana. Tale sforzo, che comprende anche l'avvio della revisione delle Linee guida per l'infanzia, rischia però di essere privo delle risorse necessarie per essere implementato.

Se valutata secondo gli indicatori della Dichiarazione di Parigi¹²⁴, l'efficacia dell'aiuto italiano, in base a un recente studio OCSE-DAC, è migliorata in sette aree, ed ha anche centrato l'obiettivo dell'assistenza tecnica coordinata¹²⁵. Si evidenzia però che per gli «aiuti legati», cioè quelli vincolati alla fornitura di beni e servizi italiani, lo studio non ne riporta il valore. Questa mancanza è poco incoraggiante visto che «gli aiuti legati» sono uno dei nodi più critici della qualità dell'aiuto italiano.

Per quanto riguarda i progetti di **Cooperazione decentrata**

realizzati nei paesi in via di sviluppo si rileva che sono 13 le Regioni e Province Autonome¹²⁶ che hanno dichiarato, rispondendo ad un questionario inviato dalle ONG, di svolgere attività di cooperazione decentrata allo sviluppo; di esse, nove¹²⁷ hanno dichiarato di aver investito parte delle risorse in progetti destinati alla tutela della maternità, dell'infanzia e all'adolescenza. Come evidenziato nei precedenti Rapporti CRC affinché vi sia un impegno costante e preciso, anche a livello regionale, a favore dell'infanzia e dell'adolescenza sarebbe auspicabile l'adozione di «Linee guida per la Cooperazione decentrata per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza» da parte di tutte le Regioni¹²⁸.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Parlamento** di riprendere la discussione sulla riforma del sistema della cooperazione italiana;
2. Al **Ministero degli Affari Esteri - DGCS**, di rendere trasparente nella programmazione previsionale e nella presentazione del bilancio per l'anno successivo al Parlamento la quota di risorse che si intendono stanziare specificatamente in favore del finanziamento di interventi per l'infanzia e l'adolescenza;
3. Al **Ministero degli Affari Esteri - DGCS**, di adottare per la valutazione dei progetti destinati all'infanzia strumenti chiari di valutazione *ex ante* e *ex post*, che permettano di garantire l'efficacia degli interventi stessi ed il positivo impatto sui minori cui si riferiscono.

¹²² Si veda www.gruppocrc.net/risorse

¹²³ Si veda pag. 6 del Piano Strategico triennale, disponibile su www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgc/italiano/Cooperazione/Pdf/Programmazione%202009-2011.pdf

¹²⁴ *Paris Declaration on aid effectiveness*, maggio 2005.

¹²⁵ *Survey on monitoring the Paris Declaration*, OCSE-DAC, agosto 2008.

¹²⁶ Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Trentino Alto Adige - Provincia Autonoma di Trento, Trentino Alto Adige - Provincia Autonoma di Bolzano, Umbria, Val d'Aosta, Veneto, in Coordinamento PIDIDA, *Rapporto 2008, Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: l'analisi delle politiche regionali. La parola alle Regioni*, giugno 2008.

¹²⁷ Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Trentino Alto Adige - Provincia Autonoma di Trento, Umbria, in Coordinamento PIDIDA, *Rapporto 2008*, op. cit.

¹²⁸ Coordinamento PIDIDA, *Linee guida per la Cooperazione decentrata per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, giugno 2006, disponibile sul sito www.infanziaeidiretti.it