

MISURE GENERALI DI ATTUAZIONE DELLA CRC IN ITALIA

2. LE RISORSE DESTINATE ALL'INFANZIA E ALL'ADOLESCENZA

18

i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

b. Impegno per l'Infanzia e l'adolescenza nella cooperazione internazionale

22. Il Comitato prende atto che nel 2006 l'Italia ha destinato circa lo 0,20% del reddito nazionale lordo (RNL) all'assistenza internazionale e che si è impegnata a raggiungere l'obiettivo concordato a livello internazionale dello 0,7% del prodotto interno lordo (PIL) entro il 2015. Nota tuttavia con preoccupazione che i livelli degli aiuti pubblici allo sviluppo, compreso il contributo a favore del Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia (UNICEF), dopo il picco del 2006 sono diminuiti costantemente, giungendo a meno della metà di tale importo nel 2010.

23. Alla luce dei vincoli finanziari imposti a molti paesi, il Comitato incoraggia l'Italia ad adoperarsi per correggere il calo degli aiuti pubblici allo sviluppo e a riconfermare una tendenza alla crescita, al fine di raggiungere l'obiettivo concordato internazionalmente dello 0,7 per cento del PIL entro il 2015. Incoraggia inoltre lo Stato parte a fare del rispetto dei diritti dei minori una priorità di primo piano per gli accordi di cooperazione internazionale sottoscritti con i paesi in via di sviluppo e a impegnarsi per aumentare il supporto fornito alle organizzazioni internazionali che li tutelano, in particolare l'UNICEF. A questo scopo, il Comitato invita a tenere presente le Osservazioni conclusive del Comitato sui diritti dell'infanzia per il paese destinatario.

CRC/C/ITA/CO/3-4, punti 22 e 23

Al fine di offrire una visione completa delle evoluzioni registrate nel settore della cooperazione allo sviluppo, si analizzerà il tema prendendo in considerazione l'ultimo triennio, così da completare ed aggiornare in modo coerente l'ultima fotografia data nel 2° Rapporto Supplementare del Gruppo CRC.

Contrariamente a quanto più volte auspicato dal Gruppo CRC e dal Comitato ONU, ciò che emerge in modo inequivocabile dall'analisi è l'assenza di una riforma del settore, benché alcuni elementi fortemente innovativi facciano forse sperare nell'auspicato cambio di direzione.

In questo senso, infatti, deve essere letta l'**istituzione del Ministero per la Cooperazione internazionale e l'Integrazione**, avvenuta con il Governo Monti nel novembre 2011, che già nel nome porta con sé



una visione nuova ed una volontà di approcciare la materia in maniera più coerente con l'evoluzione che questo settore sta avendo in tutta Europa. Va evidenziato, tuttavia, che il nuovo Ministero, oltre ad essere senza portafoglio non è titolare di una competenza esclusiva sulla materia, che continua ad essere condivisa con il Ministero degli Affari Esteri⁶⁰. Ciò, evidentemente, lascia ancora aperti dubbi circa l'effettiva incisività che l'azione del nuovo Ministero potrà avere, anche se l'Italia compiendo questo significativo passo si è allineata alla metà dei Paesi OCSE che già avevano da tempo un Ministero dedicato alla Cooperazione⁶¹. È auspicabile che la presenza, oggi, del Ministro della Cooperazione possa finalmente garantire una maggiore promozione e condivisione di un approccio ai diritti umani e in particolare ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza trasversale a tutti i Ministeri, così da favorirne un effettivo *mainstreaming* nelle diverse politiche del Paese. Ciò peraltro trova già parziale conferma nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 aprile 2012, che avvia un processo in tal senso⁶². Altro elemento certamente degno di attenzione è l'adozione delle Linee Guida sui Minori 2011⁶³, che vanno ad aggiornare quelle del 1998 e la più recente versione del 2004. Tale documento è uno dei prodotti voluti dal «Piano Efficacia» del Ministero degli Affari Esteri, che prevede un riordino ed un'attualizzazione di tutte le Linee Guida Tematiche della Cooperazione italiana. Nel testo dedicato ai minori, per la prima volta, si fa strada la volontà di recepire, facendoli propri, i principi del *Child Rights Approach*, così come emerge dai *marker* (indicatori) contenuti a fine documento e come più volte auspicato dal Gruppo CRC⁶⁴. Nel corso del processo di revisione delle Linee Guida, la società civile e alcune associazioni del Gruppo CRC sono state consultate in merito ai contenuti precedentemente elaborati dal Ministero. Il documento prodotto, seppur riconosca

l'importanza di un approccio ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (*Child Rights Based Approach*) all'interno delle politiche di cooperazione allo sviluppo, attraverso una metodologia che vede il minore di età **non più come oggetto** di protezione (beneficiario) bensì come **soggetto attivo** di diritti inalienabili e **agente principale di sviluppo (attore/protagonista)**, è ancora perfettibile, soprattutto in termini di *marker*.

Tuttavia, a parte le suddette novità, di cui ancora non è possibile valutare l'impatto, le scelte politiche e finanziarie dell'Italia, ad oggi, non hanno permesso di recepire né le Raccomandazioni del Comitato ONU né, tantomeno, quelle espresse dal Gruppo CRC. Lo stesso è a dirsi, del resto, anche della riforma della Cooperazione⁶⁵, rimasta ad oggi incompiuta, pur essendo rilevabili in Parlamento nuove proposte di legge in materia. L'impianto complessivo della Cooperazione italiana così come emerge dall'ormai anacronistica Legge 49/87 è obsoleto e inadeguato. La Cooperazione italiana resta, infatti, ancora legata a dinamiche e visioni del contesto internazionale e dello sviluppo che non esistono più o che, forse, erano solo intuibili negli anni '80 ed oggi sono, però, diventate realtà.

All'interno del quadro d'azione della Cooperazione italiana l'infanzia non è prioritaria, come si evince dalle Linee Strategiche 2012-2014, in cui è solo marginalmente considerata quale tematica 'trasversale' e non, invece, affrontata come priorità⁶⁶. La richiesta del Comitato ONU di provvedere ad incrementare negli anni, nella massima misura possibile, le risorse per l'infanzia, anche in

60 La cooperazione internazionale può rinascere, Analisi e proposte di Link 2007 - Cooperazione in Rete - 11 gennaio 2012. Disponibile su www.link2007.org/assets/files/documenti/Lacooperazionepuorinascere11.1.2012.pdf

61 Regno Unito, Germania, Canada, Lussemburgo, Svezia, Danimarca, Norvegia, Belgio, Nuova Zelanda, Olanda, Finlandia e Irlanda. La cooperazione internazionale può rinascere, op. cit.

62 In www.spaziocooperazioneadecentrata.it/Documenti/NEWS/2012/04-aprile/DirettivaPresidenteMonti.pdf

63 In «La Cooperazione Italiana Informa», n. 3 Anno I - Dicembre 2011; pag. 42 e ss.

64 2° Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in <http://www.gruppocrc.net/-documenti->

65 Si veda oltre ai vari disegni di legge d'iniziativa parlamentare, anche il Disegno di Legge Delega al Governo approvato dal Consiglio dei Ministri il 12 Gennaio 2007. Anche nella XVI legislatura sono stati presentati vari disegni di legge sulla stessa materia. Si vedano in Senato AS 1744 «Riforma della disciplina legislativa sulla cooperazione allo sviluppo e la solidarietà internazionale» (Tonini) e AS 2486 «Nuova disciplina per la costruzione della pace, la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà internazionale» (Di Giovan Paolo). Vedasi infine il commento del CINI alla riforma Tonini in www.cininet.org Alla Camera: AC 4673 «Nuova disciplina in materia di cooperazione allo sviluppo e deleghe al Governo per l'istituzione dell'Agenda per la cooperazione allo sviluppo e la solidarietà internazionale nonché in materia di servizio civile dei volontari internazionali e di istituzione della Consulta per la cooperazione allo sviluppo» (Barbi) e AC 5016 «Disposizioni per la riorganizzazione della cooperazione allo sviluppo e delle politiche di solidarietà internazionale, istituzione dell'Agenda per la cooperazione allo sviluppo e della Consulta per la cooperazione allo sviluppo e norme in materia di commercio equo e solidale, di microcredito e di sostegno e adozione a distanza» (Di Stanislao).

66 Disponibili su http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/documentazione/PubblicazioniTrattati/2011-12-20_LineeGuida2012-2014.pdf



20 cooperazione, non pare aver trovato riscontro. I dati relativi agli investimenti percentuali sul PIL dell'ultimo quinquennio, unitamente alla chiara posizione adottata dal Governo attraverso le Leggi finanziarie, non lasciano dubbi circa il ruolo assolutamente secondario attribuito dall'Italia alla Cooperazione allo Sviluppo, non ritenuta funzionale ad un globale e moderno sviluppo e rilancio del Paese.

Le cifre degli ultimi quattro anni sono in tal senso chiare. **Gli importi destinati complessivamente all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo** nel periodo considerato, infatti, sono andati **decrescendo in modo costante**, costringendo l'Italia ad attestarsi su posizioni di assoluta arretratezza rispetto agli altri Paesi DAC, allontanandosi dall'obiettivo dello 0,7% entro il 2015. Nel 2008 la percentuale del PIL destinato all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo è stata dello 0,20%, per poi ridursi allo 0,16% nel 2009 e allo 0,15 nel 2010. Nel 2011 il valore è stato dello 0,19%, ma ciò è dovuto, secondo l'OECD-DAC, ad aiuti inflazionati dalla cancellazione dei debiti contratti dai Paesi poveri nei confronti dell'Italia e dai fondi erogati per accogliere i rifugiati provenienti dal Nord Africa a seguito delle crisi tunisina e libica. In altre parole, l'Italia ha conteggiato come Aiuti allo Sviluppo interventi che non sono propriamente tali⁶⁷.

Questo andamento trova piena conferma, come detto, nelle **Finanziarie** che si sono susseguite nell'ultimo quinquennio, nelle quali si registra un crollo degli stanziamenti del nostro Paese in favore del settore cooperazione. Dai 732 milioni di euro stanziati dalla Finanziaria del 2008, si è passati, in pochi anni, ad un quasi azzeramento del budget. Nel 2012, infatti, sono stati destinati alla Cooperazione internazionale solo 86 milioni di euro, che segnano in modo negativo l'ultimo quinquennio (321 milioni di euro nel 2009, 326 milioni nel 2010, 179 milioni nel 2011)⁶⁸.

Rispetto alle **risorse specificatamente allocate per programmi destinati all'infanzia**, i dati ricevuti dal

MAE dimostrano che l'ammontare globale deliberato in loro favore si è attestato, nel complesso, su dimensioni pressoché analoghe al 2008, registrando solo un aumento degno di rilievo nel 2010, poi non confermato nel 2011.

Annualità	Totale deliberato per programmi destinati all'infanzia
2008	19.234.742,26
2009	23.011.976
2010	28.779.337
2011	16.320.422

Rispetto al totale deliberato, la quota destinata alle ONG è andata significativamente riducendosi, se comparata all'ultimo rapporto del Gruppo CRC che nel 2008 registrava un investimento di €11.050.757,01. Nell'ultimo triennio, infatti, queste sono state le cifre riservate al mondo non governativo: - 4.631 nel 2009; - 6.571.766 nel 2010; - 2.917.280 nel 2011 pari circa al 26% del 2008⁶⁹.

Di questo andamento ha particolarmente risentito la Cooperazione decentrata che nel 2011 è stata marginale, a causa della complessiva riduzione di risorse che ha colpito le politiche locali.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Parlamento** di riprendere i lavori di riforma del sistema cooperazione;
2. Al **Ministero degli Affari Esteri - DGCS** di presentare in modo chiaro al Parlamento, in vista della definizione del bilancio per l'anno successivo, la quota di risorse che si intendono investire specificatamente in favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

67 www.oecd.org/document/3/0,3746,en_21571361_44315115_50058883_1_1_1_1,00.html

68 Diverse fonti hanno trattato il tema del decremento delle risorse alla cooperazione italiana, tra cui Carboni M., *La cooperazione italiana. Cronaca di una morte annunciata?*, Ed. Equilibri, 2011; *La cooperazione internazionale può rinascere*, op. cit.; «Finanziaria 2011, Aiuto allo sviluppo solo grazie all'Europa», Action Aid, in http://www.actionaid.it/filemanager/cms_actionaid/images/DOWNLOAD/Rapporti_GOVERNANCE/ActionAid_Finanziaria_2011.pdf

69 Dati forniti dal DGCS-MAE.