



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

8. Il Comitato ONU accoglie favorevolmente l'adozione delle Linee guida della Cooperazione italiana sull'infanzia e l'adolescenza, che forniscono una visione dello sviluppo delle generazioni più giovani come area d'investimento. Tuttavia, il Comitato continua a manifestare preoccupazione per il fatto che la Convenzione non sia applicata, come recita l'art. 4 della Convenzione, «al massimo livello consentito dalle risorse disponibili».

9. Il Comitato ONU raccomanda che l'Italia continui ad incrementare, nella massima misura possibile, le risorse stanziare per i bambini e le loro famiglie e ad effettuare un'analisi di tutti i bilanci totali e settoriali dello Stato parte e delle Regioni, in modo da analizzare la quota spesa per l'infanzia, identificare le priorità e allocare le risorse «al massimo livello consentito dalle risorse disponibili». Inoltre, il Comitato raccomanda che l'Italia applichi questo principio alle attività svolte dalla Cooperazione internazionale allo sviluppo del Ministero degli Affari esteri.

(CRC/C/15/Add. 198, punti 8 e 9)

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

L'importanza della cooperazione internazionale come strumento chiave per l'attuazione non soltanto degli articoli 4 e 6 della CRC, ma di tutti i diritti, ispira tutto il testo della Convenzione e la successiva produzione dei documenti ufficiali del Comitato ONU.

Tutti i bambini sono titolari di tutti i diritti garantiti dalla CRC: ciascun Stato, e l'Italia in particolare in quanto settima economia mondiale, deve impegnarsi effettivamente e al massimo delle proprie possibilità per adempiere, anche in termini di cooperazione internazionale, alle obbligazioni di rispetto, protezione e piena attuazione correlate a ciascuno dei diritti riconosciuti dalla Convenzione.

La questione non è solo quantitativa, cioè economica, in quanto l'attuazione della Convenzione richiede anche il soddisfacimento di precisi **standard qualitativi**.

In primo luogo si richiede che vi sia un'attenzione dedicata (*mainstreaming*) alla promozione e protezione dei diritti dei bambini e degli adolescenti in tutti i programmi di cooperazione allo sviluppo e in qualunque intervento umanitario. Non soltanto dunque nei programmi specificamente dedicati allo sviluppo e all'assistenza di bambini ed adolescenti, ma in *qualsunque* programma di cooperazione internazionale.

Ogni programma di cooperazione internazionale che intenda attuare gli obblighi previsti dalla CRC deve valutare *ex ante*, in fase di studio di fattibilità e di analisi della situazione, l'impatto che potrà avere sul godimento da parte dei bambini e degli adolescenti dei diritti riconosciuti loro dalla Convenzione e specificare in termini di attività, di risultati

Capitolo I.

Misure generali di attuazione della CRC in Italia

2° rapporto di aggiornamento 2005-2006



18

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

attesi e di indicatori come intende proteggere e possibilmente promuovere i diritti dei bambini e degli adolescenti nell'ambito dell'azione di cooperazione internazionale.

In questa prospettiva l'impatto e l'efficacia del programma di cooperazione, in termini di protezione e promozione dei diritti dei bambini e degli adolescenti, deve essere parte integrante della valutazione *ex post*.

In secondo luogo, sempre in termini di standard qualitativi di attuazione della Convenzione, il programma di cooperazione internazionale deve adottare un approccio basato sui diritti umani, in particolare sui diritti dell'infanzia.

Tale approccio, esposto con sempre più chiarezza nei fondamenti e nelle modalità di azione da parte delle Nazioni Unite³⁶, ma anche dalle organizzazioni non governative a livello internazionale³⁷, si contrappone all'approccio di cooperazione basato sui bisogni.

Caratteristiche precipue dell'approccio basato sui diritti in sede di analisi della situazione sono l'individuazione del sistema di riferimento di responsabilità differenziate e dei correlati doveri di rispetto, protezione e la piena attuazione in riferimento allo specifico diritto, nonché la partecipazione attiva, libera e significativa da parte dei beneficiari al processo decisionale.

In sede di definizione del programma o dell'intervento di cooperazione internazionale, invece, l'approccio di cooperazione basato sui diritti si caratterizza, tra l'altro, per la predisposizione di una risposta integrata, intersettoriale, modulare e di lungo periodo in cui i beneficiari, da destinatari passivi di beni e servizi e oggetto di protezione sociale, diventano invece soggetti attivi di diritti. L'azione di cooperazione internazionale basata sui diritti deve infatti andare oltre la compensazione degli svantaggi (l'offerta di beni e servizi) per ampliare, in modo positivo, le capacità di scelta individuali e collettive³⁸, che non riguardano solo i bisogni materiali vitali (alimentarsi, curarsi, istruirsi) ma anche, nella prospettiva dell'indivisibilità ed interdipendenza di tutti i diritti umani, le capacità correlate a tutte le dimensioni della vita umana: civili, culturali, economiche, politiche e sociali.

³⁶ Si veda OHCHR, *Frequently asked questions on a human rights based approach to development cooperation*, United Nations, New York and Geneva, 2006,

http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/FAQ_en.pdf

³⁷ Si veda Child Rights Information Network (CRIN) «Rights based programming» resource page: www.crin.org/hrbap/; Child Rights Programming, *How to Apply Rights-Based Approaches in Programming*, Save the Children 2002; *An Introduction to Child Rights Programming, Concept and application*, Save the Children; *A tool kit on Child Rights Programming*, CRP, Save the Children Denmark.

³⁸ Le *capabilities* teorizzate da Amartya Sen, premio Nobel per l'economia del 1998.

A livello qualitativo la cooperazione internazionale italiana non realizza in maniera soddisfacente un approccio basato sui diritti dei bambini e degli adolescenti. La promozione e protezione dei diritti dei bambini e degli adolescenti infatti non è parte integrante di qualunque programma di sviluppo o di intervento umanitario. Anche per i programmi e gli interventi specificamente dedicati a bambini e adolescenti non è possibile reperire dati disaggregati, né verificare l'utilizzazione degli indicatori del *children rights based approach*: non discriminazione, partecipazione, superiore interesse del minore, sviluppo umano.

La cooperazione allo sviluppo italiana soffre dalla fine degli anni '90 una profonda crisi sistemica, peggiore della crisi contingente e/o strutturale che affligge molti altri dei Paesi DAC³⁹.

Tale condizione ha, tra l'altro, comportato: una netta riduzione delle risorse dedicate, un allungamento dei tempi di valutazione, approvazione e finanziamento dei progetti promossi dalle ONG, una mancata effettiva attuazione delle linee guida della cooperazione italiana sulla tematica minorile (adottate il 26 novembre 1998, ed aggiornate il 15 maggio 2004).

Per quanto concerne **le risorse finanziarie** dedicate si rileva una grave insufficienza: l'Italia rimane fanalino di coda fra i Paesi OCSE con una percentuale del PIL che si attesta appena allo 0,19% contro una media europea che invece si attesta allo 0,36%⁴⁰.

L'Italia però, in occasione della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dedicata all'infanzia (UNGASS), ha sottoscritto il documento «Un mondo a misura di bambino», in cui nella parte dedicata alla cooperazione internazionale, si è impegnata «...ad adoperarsi per far sì che l'obiettivo di devolvere lo 0,7% del prodotto nazionale lordo a favore dell'ODA (Aiuti ufficiali allo sviluppo), come stabilito a livello internazionale, sia raggiunto quanto prima. Noi ci impegniamo a non risparmiare sforzo alcuno al fine di invertire la tendenza negativa al ribasso dell'ODA e, come pattuito, di conseguire celermente l'obiettivo di utilizzare una percentuale tra lo 0,15 e lo 0,20

³⁹ Si veda UNDP, *Rapporto sullo sviluppo umano 2005: la cooperazione internazionale al bivio*, ed. italiana a cura di Rosemberg & Sellier, Torino, 2005.

⁴⁰ Il dato relativo al 2005 infatti, ad una analisi approfondita si presenta meno positivo di quanto sembri: il valore percentuale dello 0,29 è in buona parte costituito da fondi usati per ripianare il debito di alcuni Paesi e l'emergenza tsunami. Senza la parte sul debito, il contributo italiano scende allo 0,19 del PIL. L'Italia infatti, così come altri Paesi OCSE, utilizzando i fondi per l'aiuto allo sviluppo, per ripianare il debito, di fatto ne annulla l'efficacia.

Capitolo I.

Misure generali di attuazione della CRC in Italia

2° rapporto di aggiornamento 2005-2008



del PNL come ODA a favore dei Paesi meno sviluppati, in considerazione dell'urgenza e della gravità delle esigenze peculiari dell'infanzia»⁴¹.

Si evidenzia inoltre lo spostamento dei fondi verso le emergenze più mediatizzate. Ciò desta preoccupazione perché le pressioni create dall'attenzione mediatica nei confronti di determinati eventi a carattere eccezionale, di fatto rischiano di condizionare l'orientamento dei fondi in un'ottica di breve periodo, a discapito degli impegni presi dall'Italia nelle sedi sovranazionali riguardanti la lotta alla povertà e gli Obiettivi del Millennio. Infine occorre sottolineare la dilatazione dei tempi di valutazione, approvazione e finanziamento da parte del MAE (attualmente la durata dell'iter istruttorio per l'approvazione e per il finanziamento di un progetto può durare da 15 fino a 36 mesi).

Il Gruppo di Lavoro per la CRC raccomanda pertanto:

1. di aumentare delle risorse finanziarie dedicate alla cooperazione internazionale, in modo da portare entro il 2009 i fondi per la cooperazione allo sviluppo allo 0,7% del Prodotto Interno Lordo, come peraltro previsto dagli impegni assunti in occasione dell'UNGASS;
2. in particolare al MAE DGCS – Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo e UTC- Unità Tecnica Centrale e agli Enti locali, di dedicare risorse mirate per la promozione e protezione dei diritti dei bambini e degli adolescenti in ogni progetto di cooperazione⁴²;
3. di utilizzare un approccio basato sui diritti dell'infanzia in qualunque progetto di cooperazione internazionale;
4. al MIUR di inserire le tematiche dello sviluppo umano, dei diritti umani e della cooperazione internazionale, in particolare a favore dei bambini e degli adolescenti all'interno dei curricula scolastici.

19

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

⁴¹ Assemblea Generale delle Nazioni Unite - Sessione speciale dedicata all'infanzia, New York maggio 2002, *Un mondo a misura di bambino*, UNICEF Italia, 2002.

⁴² Il Coordinamento PIDIDA ha recentemente avviato una campagna affinché ogni Regione sottoscriva delle «Linee guida per la cooperazione decentrata per i diritti dell'infanzia e l'adolescenza» disponibile su www.infanziaediriti.it