

Capitolo I.

Misure generali di attuazione della CRC in Italia

4° rapporto di aggiornamento 2007-2008



19

I DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA

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

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)

La cooperazione italiana continua purtroppo a risentire di una crisi che, da anni, trova conferma nelle poche risorse dedicate all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS). Nonostante i progressi compiuti dal Governo nel corso della XV legislatura, l'Italia, infatti, non sembra purtroppo essere ancora in grado di mantenere gli impegni assunti in materia di **Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS)**, che vorrebbero un investimento dello 0,7% del Prodotto Interno Lordo (PIL) entro il 2015. Secondo le stime OCSE-DAC l'Italia, pur in ripresa rispetto al passato, è davanti soltanto alla Grecia con lo 0,20% del PIL, pari a 3 miliardi 641 milioni di dollari, destinato all'APS⁹⁹. Dunque non è stato raggiunto nemmeno il traguardo intermedio dello 0,33% del PIL in favore dell'APS previsto per il 2006¹⁰⁰.

⁹⁹ Fonte: OCSE-DAC, 4 aprile 2008 (dati riferiti al 2006). www.oecd.org

¹⁰⁰ Al fine di conseguire il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e, in particolare, la destinazione dello 0,7% del PIL per l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo entro il 2015, i Paesi Europei si sono posti quale obiettivo intermedio in occasione del Consiglio Europeo di Lisbona nel 2002 il raggiungimento dello 0,33% PIL entro il 2006. In proposito si veda anche: *La cooperazione italiana e gli Obiettivi del Millennio. Una sfida per l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo*, Documento conclusivo della missione affidata dalla Vice Ministra Patrizia Sentinelli, Sintesi del dibattito e dei contributi del Gruppo di lavoro sugli Obiettivi del Millennio coordinato da Savino Pezzotta, aprile 2007.

Un segnale positivo, va peraltro, riconosciuto nel versamento anticipato della quota annuale di 130 milioni di euro al **Fondo Globale per la Lotta all'AIDS, Tubercolosi e Malaria**¹⁰¹, accogliendo le istanze della società civile, che dimostra la volontà del Governo di colmare i debiti accumulati in passato. Occorre in ogni caso segnalare che resta ancora consistente l'importo arretrato da saldare, pari a 260 milioni di euro, dal momento che il Ministero dell'Economia e delle Finanze non ha ancora provveduto all'effettiva erogazione¹⁰².

La **Legge Finanziaria** prevede per il 2008 un aumento pari a 100 milioni di euro dei fondi destinati all'APS gestito dal Ministero degli Affari Esteri (MAE), che passano così a 742 milioni di euro. Tuttavia le somme destinate all'APS, in tale documento, non sono riunite sotto un unico capitolo di spesa, ma sono invece ripartite tra il MAE per un terzo e il Ministero dell'Economia e delle Finanze per due terzi¹⁰³. Questo è un problema più volte evidenziato, sia da organizzazioni impegnate nel mondo della cooperazione allo sviluppo, sia da esponenti del mondo politico, i quali, tutti, indicano nella Istituzione di un Fondo Unico, una coerente soluzione¹⁰⁴, peraltro, già prevista all'interno della proposta di riforma della cooperazione ferma in Senato al momento della stesura del presente rapporto¹⁰⁵.

Nonostante, come anticipato nel 3° Rapporto CRC, il Consiglio dei Ministri avesse proposto ad aprile 2007¹⁰⁶ un **disegno di legge** dal quale partire, non si è trovato in Parlamento quel consenso necessario a garantire un *iter* di approvazione rapido che permettesse di chiudere il 2007 con una riforma della cooperazione¹⁰⁷.

Si segnala invece che con **delibera del 9 ottobre 2006**, il MAE ha semplificato le procedure per la presentazione dei

¹⁰¹ www.theglobalfund.org/it

¹⁰² Informazione stampa della Vice Ministra Sentinelli *Avviare le riforme e migliorare gli strumenti* giugno 2007, pag. 5.

¹⁰³ Tabella C, stanziamenti autorizzati in relazione a disposizioni di legge la cui quantificazione annua è demandata alla Legge Finanziaria, allegata alla Legge Finanziaria 2008, pagg. 240, 241, 254.

¹⁰⁴ In tal senso CINI *Position paper sugli elementi chiave del Disegno di Legge Delega per la riforma della cooperazione italiana*. Ed ancora dal sito del Ministero degli Affari Esteri le Riflessioni dell'On. Patrizia Sentinelli sulla Finanziaria 2008 www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/Speciali/forum2007/finanziaria.htm

¹⁰⁵ La discussione del disegno di legge S 1537 «Disegno di legge delega per la riforma della cooperazione italiana» è stata limitata ad una sola Commissione parlamentare, la Commissione Esteri del Senato, nella quale le prime proposte di riforma sono state depositate, senza mai approdare all'altro ramo del Parlamento.

¹⁰⁶ Disegno di legge delega per la riforma della cooperazione italiana S 1537 approvato dal Consiglio dei Ministri nell'aprile 2007.

¹⁰⁷ In data 26 febbraio 2007 la Commissione Esteri del Senato ha licenziato il testo di riforma dopo averlo ulteriormente limato e discusso, senza però permettere alle ONG di partecipare alle audizioni conclusive.

Capitolo I.

Misure generali di attuazione della CRC in Italia

4° rapporto di aggiornamento 2007-2008



20

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

progetti promossi dalle Organizzazioni Non Governative¹⁰⁸, sistema tradizionalmente molto burocratico e lento nella valutazione ed approvazione dei progetti¹⁰⁹ e sarà quindi importante monitorarne l'attuazione.

In attesa di un'auspicata riforma, pertanto, ci si limita ad analizzare i dati trasmessi dal MAE ed inerenti all'impegno della cooperazione verso l'infanzia ed i giovani, i quali forniscono un quadro chiaro delle priorità riconosciute per l'anno 2007. A tal proposito si precisa che, **le risorse stanziare nel 2007** per progetti in favore dei minori sono state inferiori, benché di poco, rispetto a quelle del 2006. Infatti analizzando i dati trasmessi dalla Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del MAE¹¹⁰, si rileva che le risorse stanziare nel 2007 sono state € 17.849.369, ossia inferiori di € 506.948,54 rispetto al 2006. In merito alla destinazione di tali fondi per **area geografica**, si rileva un sensibile spostamento delle risorse allocate dall'Africa al Medio Oriente, per il quale quest'anno sono stati spesi € 5.523.564 a fronte di soli € 1.348.694 investiti per il continente africano. Ciò che invece trova conferma ancora una volta è la tendenza del Governo a privilegiare quali destinatari dei fondi le Organizzazioni Internazionali Intergovernative¹¹¹ cui è andato ben il 41% delle risorse, a scapito delle Organizzazioni Non Governative che di conseguenza faticano ad assumere un ruolo di primo piano nel quadro della cooperazione allo sviluppo. Infine in merito alle **tematiche riconosciute prioritarie**, rispetto al 2006, si rileva una novità: tratta, sfruttamento sessuale e lavoro minorile, che erano al primo posto per investimenti con € 5.456.679,86 stanziati nel 2006, si sono invece ridotti a

€ 4.528.225¹¹² nel 2007. Gli investimenti maggiori sono invece andati ai progetti di natura sociale per i quali nel 2007 sono stati destinati € 5.867.023.

Anche nell'ambito della **cooperazione decentrata** la mancanza di una precisa scelta politica da parte delle Regioni a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, ha portato a far registrare una diminuzione delle risorse stanziare nel 2007 per progetti di cooperazione realizzati dalle Regioni in tale settore nei Paesi in via di sviluppo: secondo le risposte ad un questionario rivolte alle Regioni solo 9 Regioni, anziché 15 come nel 2006, hanno dichiarato di realizzarne¹¹³. Per assicurare un impegno costante, alcune associazioni¹¹⁴ hanno proposto che, anche a livello regionale, vengano adottate delle Linee guida per la cooperazione decentrata per i diritti dei bambini e degli adolescenti¹¹⁵.

Al di là del mero profilo quantitativo, peraltro, pare opportuno richiamare nuovamente l'attenzione sul concetto di **qualità degli interventi**, principio fondamentale richiamato dalla stessa CRC, rispetto al quale non si è avuta conferma da parte del MAE dell'esistenza e conseguente adozione di strumenti di valutazione *ex ante* così come *ex post*. Sarebbe invece auspicabile il ricorso ad indicatori chiari e misurabili, che garantiscano la qualità e l'impatto positivo degli interventi finanziati, analizzando in particolare il relativo beneficio finale sui minori che ne sono destinatari. Da quanto comunicato dal MAE¹¹⁶ pare, infatti, che al di là delle Linee guida sui minori, che peraltro per loro natura hanno una funzione di indirizzo, non siano stati adottati altri meccanismi di valutazione che contemplino gli strumenti sopra indicati¹¹⁷. Un intervento di cooperazione destinato al miglioramento delle condizioni di vita di bambini dovrebbe avere, come sancito anche dalla CRC, un "approccio" basato sui diritti e non sui bisogni. Tale principio, benché contenuto anche nelle Linee guida sopra citate, trova difficilmente applicazione o per lo meno è difficilmente ve-

¹⁰⁸ Delibera sulle procedure per la valutazione, la gestione ed il monitoraggio dei progetti promossi da ONG (9 ottobre 2006) che mira a semplificare le procedure in vigore, con l'obiettivo minimo di dimezzare i tempi tra la presentazione di un progetto ONG e la sua approvazione. Per la prima volta sono fissati tempi certi (165 giorni) per l'approvazione dei progetti da parte degli Uffici (compresi gli Uffici di cooperazione all'estero). Sono state adottate semplificazioni dei formati dei progetti, ridotti i passaggi tra gli Uffici e adottati indicatori finanziari più flessibili per una gestione più adeguata ai contesti.

Tratto da Sentinelli P. *Avviare le riforme e migliorare gli strumenti. Attività e risultati del primo anno di Governo* disponibile sul sito www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/Pubblicazioni/pdf/Attivita_risultati_2006-07.pdf

¹⁰⁹ Nella prassi l'attesa per la valutazione ed approvazione di un progetto da parte del MAE ha una durata media di 15 -36 mesi. La Vice Ministra Sentinelli, in un comunicato del giugno 2007, ha confermato che la durata media era di due anni. Cfr. Sentinelli P. *Avviare le riforme e migliorare gli strumenti. Attività e risultati del primo anno di Governo* cit.

¹¹⁰ I dati sono stati forniti dall'Unità Tecnica Centrale (UTC) del Ministero degli Affari Esteri.

¹¹¹ Per conoscere l'elenco delle Organizzazioni a cui si fa riferimento si veda www.esteri.it/MAE/IT/Politica_Estera/Organizzazioni_Internazionali/

¹¹² L'ammontare degli altri finanziamenti per tematica sono: diritti dei minori: € 1.606.686; educazione: € 788.898; educazione-formazione: € 77.306; formazione: € 75.851; sanità: € 1.602.323; socio-economica: € 773.179; socio-educativa: € 513.000; vittime violenza € 2.016.878.

¹¹³ Coordinamento PIDIDA *Rapporto 2007. Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: l'analisi delle politiche regionali. La parola alle Regioni* luglio 2007.

¹¹⁴ Coordinamento PIDIDA.

¹¹⁵ Coordinamento PIDIDA *Verso delle Linee Guida regionali sulla cooperazione decentrata per l'infanzia e l'adolescenza* disponibili sul sito www.infanziaediritti.it

¹¹⁶ Comunicazione del febbraio 2008, UTC MAE.

¹¹⁷ Tale approccio è richiamato dalle Nazioni Unite; per un'esposizione sintetica si veda: OHCHR *Frequently asked questions on a human rights based approach to development cooperation* United Nations, New York and Geneva, 2006; CRIN *Rights based programming in www.crin.org/hrbap/*. Infine, Save the Children Child programming – *How to apply rights based approaches to programming*, 2005.

Capitolo I.

Misure generali di attuazione della CRC in Italia

4° rapporto di aggiornamento 2007-2008



21

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

rificabile, in assenza di uno strumento di valutazione che ne garantisca l'applicazione. Infine, sempre in merito alla qualità degli interventi, si sottolinea che un'attenzione particolare ai diritti dell'infanzia dovrebbe essere trasversale in tutti i progetti al di là che siano o meno destinati specificatamente ai minori (*mainstreaming*).

Tra le problematiche che maggiormente affliggono l'infanzia nel mondo emerge **lo sfruttamento del lavoro minorile**. Anche se la nostra cooperazione cerca già di affrontare il problema, sarebbe necessaria un'attenzione maggiore, che possa tradursi nell'aumento delle risorse in favore di progetti che mirino alla prevenzione dello sfruttamento ed al recupero dei minori che ne sono vittima. Dai dati resi noti dal MAE non è stato possibile comparare le risorse messe a disposizione a tal fine nel 2006 con quelle del 2007, poiché il "lavoro minorile" nel 2006 era compreso in un capitolo comprendente altre categorie¹¹⁸ di progetti. Si evidenzia che un forte stimolo ad un'azione organica viene anche dalla Risoluzione approvata dal Parlamento Europeo il 16 gennaio 2008: «Verso una strategia dell'Unione Europea sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza»¹¹⁹ che condanna tutte le forme di sfruttamento del lavoro minorile, e non solo le peggiori, indicando l'educazione come via di uscita¹²⁰.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Parlamento** di riprendere ed approvare entro il 2008 il disegno di legge delega per la riforma del sistema della cooperazione italiana;
2. Al **Parlamento** di prevedere all'interno della prossima Legge Finanziaria un Fondo Unico per l'Aiuto Pubblico allo Sviluppo, in cui siano fatte convergere tutte le risorse ad esso dedicate, e che preveda una quota di risorse da stanziare specificatamente in favore del finanziamento di progetti 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.

¹¹⁸ Nel 2006 gli investimenti per progetti contro lo sfruttamento del lavoro minorile erano riuniti insieme a tratta e sfruttamento sessuale.

¹¹⁹ Si vedano gli artt. 120 - 122 della risoluzione, consultabile per intero sul sito www.europarl.europa.eu

¹²⁰ Nella risoluzione si auspica un maggior impegno della Commissione Europea per includere il tema nelle discussioni in corso nell'ambito della riforma degli accordi commerciali (come gli EPA, in discussione con i Governi Africani). Assai innovative le raccomandazioni sul tema della Responsabilità sociale delle imprese affinché si assicuri il monitoraggio delle filiere produttive; ciò può avere effetti positivi, non solo sulla eliminazione dello sfruttamento del lavoro minorile dai prodotti venduti nella UE, ma anche da tutti gli altri prodotti e servizi usati nei Paesi in cui è più alto il numero di bambini ed adolescenti sfruttati.