

# MISURE GENERALI DI ATTUAZIONE DELLA CRC IN ITALIA



16

i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

### 3. L'IMPEGNO PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA NELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

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 l'Italia 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, punto 23*

Nonostante alcuni importanti risultati ottenuti nel corso degli ultimi due anni, si rileva ancora oggi una forte discrasia fra l'impegno dell'Italia nella promozione e protezione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e le politiche in tema di Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS). La nomina del nuovo Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione è già stata salutata nel precedente Rapporto CRC come un segnale positivo nella direzione di una più



efficace collocazione delle tematiche della Cooperazione all'interno dell'attività di governo del Paese. Pur in assenza di una chiara ripartizione di deleghe con il Ministro degli Affari Esteri e in mancanza di un portafoglio dedicato alla Cooperazione, la nomina del Ministro ha effettivamente contribuito ad un rilancio della cooperazione all'interno dell'agenda politica italiana. Un primo segnale in questo senso è stato il **Forum della Cooperazione**, tenutosi a Milano nell'ottobre 2012, che ha visto un alto coinvolgimento istituzionale (hanno partecipato sei Ministri, il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Presidente della Repubblica con un videomessaggio) e di partecipazione generale (2000 persone iscritte). Nell'occasione, il Governo ha sostenuto la centralità della cooperazione nella politica estera italiana<sup>53</sup>. Segnali più concreti sono stati l'aumento di fondi destinati alla cooperazione che, pur restando lontani dagli obiettivi fissati in sede internazionale, mostrano comunque un'inversione di tendenza che è importante registrare. Tale inversione sarà però visibile solo a partire dal 2013. I dati ufficiali per l'APS nel 2012, frutto delle decisioni di economia e finanza del 2011, segnano ancora una flessione: per l'Italia il rapporto Aiuto Pubblico allo Sviluppo/Reddito Nazionale Lordo (APS/RNL) nel 2012 è dello 0,13%<sup>54</sup>, con una flessione del 34,7% rispetto al 2011, dovuto alla riduzione degli aiuti ai rifugiati e delle iniziative di riduzione del debito. Questo risultato posiziona il nostro Paese al penultimo posto per contributo relativo nell'insieme dei Paesi DAC, seguiti solo dalla Grecia. Il traguardo dello 0,7% del PIL entro il 2015 sembra ancora difficile da raggiungere, ma con i provvedimenti del 2012 si interrompe la serie negativa che dal 2009 ha caratterizzato i dati sulla Cooperazione. Nella legge finanziaria del 2012 sono stati allocati 227 milioni di euro per la cooperazione internazionale rispetto agli 86 milioni del 2011. Secondo una recente analisi

del Ministro della Cooperazione, *“la legge di stabilità 2013 ha portato le previsioni del livello di APS per il 2013 allo 0,15-0,16 per cento del RNL (corrispondenti a 2,3-2,4 miliardi di euro)”*<sup>55</sup>. Questi dati comprendono il contributo della Cooperazione decentrata che, analizzato separatamente, presenta invece un quadro di crisi molto grave delle risorse disponibili per la Cooperazione tra territori, nel quale si è passati da un contributo aggregato di Regioni e Province di circa 70 milioni di euro l'anno nel periodo 2006-2009, ad un contributo ridotto a circa un terzo nel triennio successivo<sup>56</sup>.

All'interno di questo quadro resta ancora **difficile identificare con chiarezza le risorse destinate specificatamente all'infanzia**, mancando una chiara pianificazione dell'allocazione delle risorse ed essendo molto difficoltoso il reperimento di informazioni chiare relative al loro utilizzo. Secondo i dati forniti quest'anno dal MAE<sup>57</sup>, il totale deliberato con meccanismi a dono in favore di iniziative sull'infanzia<sup>58</sup> registra una netta diminuzione in termini assoluti nell'ultimo triennio. Su tali fondi, per la percentuale gestita da Organizzazioni Non Governative si registra una importante ulteriore diminuzione.

Anno	Totale Infanzia (€)	Di Cui Ong (€)	Ong/Tot
2010	41.988.179	13.615.638	32%
2011	36.353.371	16.305.427	45%
2012	27.337.931	7.221.659	26%

Tabella 1. Totale per anno deliberato per iniziative in favore dell'infanzia a valere sui capitoli 2180, 2181, 2182, 2183, 2184. La colonna ONG si riferisce solo al capitolo 2181. Dati forniti dal Ministero degli Affari Esteri.

53 Ministro Riccardi, Discorso conclusivo Forum Cooperazione, ottobre 2012. Disponibile su [www.forumcooperazione.it/forum/events/2012/it/Documenti%20Forum/Discorso%20di%20chiusura%20Forum%20Andrea%20Riccardi%20%20Ministro%20per%20la%20Cooperazione%20Internazionale%20e%20l%27Integrazione.pdf](http://www.forumcooperazione.it/forum/events/2012/it/Documenti%20Forum/Discorso%20di%20chiusura%20Forum%20Andrea%20Riccardi%20%20Ministro%20per%20la%20Cooperazione%20Internazionale%20e%20l%27Integrazione.pdf)

54 Dati OCSE/DAC per il 2012. [www.oecd.org/dac/stats/](http://www.oecd.org/dac/stats/)

55 Stima dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) per il 2013, Ministero Cooperazione, marzo 2013. [www.cooperazioneintegrazione.it/media/21557/metodologia\\_aps\\_e\\_stime\\_aps\\_2013\\_sintesi.pdf](http://www.cooperazioneintegrazione.it/media/21557/metodologia_aps_e_stime_aps_2013_sintesi.pdf)

56 Stime a cura dell'Osservatorio Interregionale Cooperazione allo Sviluppo – OICS, presentate alla Scuola Superiore Pubblica Amministrazione, Workshop 24 gennaio 2013, in “Presentazione della Cooperazione internazionale delle Regioni e degli Enti Locali”.

57 Per motivi legati alle modalità di estrazione dei dati da parte del Ministero degli Affari Esteri – DGCS, i dati forniti quest'anno sono basati su un archivio più esteso di delibere rispetto a quelli forniti in occasione della preparazione del precedente Rapporto CRC. Per questo motivo e non avendo a disposizione altri dati, le cifre riportate in questo rapporto non risultano immediatamente conciliabili con quelle fornite nelle scorse edizioni.

58 In mancanza di una classificazione tematica degli interventi di Cooperazione, l'elaborazione del MAE è stata realizzata tramite una ricerca per parole chiave all'interno dell'archivio delle delibere.



La riflessione sulle risorse destinate all'infanzia nelle attività di Cooperazione allo sviluppo non può però limitarsi ad un esercizio di contabilità. Al di là dei valori assoluti, il dato che emerge è la **manca di un indirizzo preciso rispetto al ruolo dell'infanzia nella cooperazione**. È fondamentale porsi degli interrogativi sull'efficacia degli interventi realizzati. Su questo tema molto resta da fare e ad oggi si deve constatare che non esiste un vero sistema di valutazione complessiva dell'efficacia dell'utilizzo delle risorse destinate alla Cooperazione in generale, tanto meno delle risorse specifiche per l'infanzia<sup>59</sup>. Rispetto all'assetto istituzionale, il processo di revisione della Legge 49/1987 sulla Cooperazione ha conosciuto nel corso del 2012 un nuovo impulso che ha portato alla definizione di **una nuova proposta di legge**<sup>60</sup>. Al processo di revisione della proposta sono state chiamate a partecipare le principali rappresentanze delle ONG Italiane, che hanno quindi avuto l'importante occasione di far riflettere le proprie istanze nella nuova legge. La proposta è arrivata ad uno stadio avanzato dell'iter di approvazione, che tuttavia è stato interrotto a causa della fine della legislatura. La campagna elettorale di inizio 2013 è stata caratterizzata da una sostanziale assenza dei temi della Cooperazione e della Cooperazione per l'infanzia in particolare, dal dibattito politico. La società civile non ha esitato a richiamare l'attenzione dei partiti politici con un'importante campagna di sensibilizzazione che chiedeva un posizionamento dei candidati al Parlamento rispetto alle principali questioni della Cooperazione<sup>61</sup>. Il clima di grande incertezza politica nel quale si trova oggi il Paese non costituisce un buon presupposto per il compimento di quella riforma che da troppo tempo resta incompiuta, lasciando la Cooperazione italiana in un assetto ormai superato dagli eventi storici, dagli attori principali e dalle stesse istituzioni. Paradossalmente, sono le stesse istituzioni che operano dal livello locale della Cooperazione

decentrata a quello multilaterale delle grandi organizzazioni internazionali fino alla Commissione europea, nella totale assenza di un quadro di riferimento che dia opportuna collocazione alle preziose risorse in gioco. **L'accreditamento nel luglio 2012 dell'Italia alla gestione dei fondi UE in ambito della cooperazione delegata** costituisce un ulteriore elemento, ultimo solo in ordine temporale, che impone di affrontare con la massima urgenza una profonda e completa revisione del sistema della Cooperazione.

Questa mancanza di riferimenti nazionali si riflette direttamente nella scarsa incisività del Paese nella definizione delle politiche dell'Unione europea. **Il budget della Commissione europea**, rivisto nel Summit dei Governi europei l'8 Febbraio 2013, è **stato tagliato** rispetto alla versione proposta dalla Commissione, **nei capitoli relativi allo sviluppo e all'aiuto umanitario**, capitoli tra i maggiormente colpiti. Come evidenziato dal *Children's Rights Action Group*<sup>62</sup>, le risorse per l'infanzia nel budget della Commissione per il periodo 2014-2020 riflettono la volontà politica di esercitare la propria *leadership* nei confronti delle sfide globali di questi tempi e "l'investimento sull'infanzia è economicamente sensato". Letto in quest'ottica, il taglio di oltre il 15% nei capitoli dove sono allocate le risorse per l'infanzia globale, a fronte di una riduzione del 3% delle risorse per l'agricoltura, ad esempio, riflette chiaramente una visione politica degli Stati membri che la società civile non può che denunciare con decisione, anche alla luce delle recenti raccomandazioni che la stessa Commissione europea ha formulato agli Stati, tra cui l'Italia, rispetto all'adozione ed applicazione di "politiche volte a eradicare la povertà e l'esclusione sociale dei minori"<sup>63</sup>. Il nostro Paese sconta il suo scarso impegno sul tema della Cooperazione, quindi, anche in ambito europeo, dove le ingenti risorse trasferite al bilancio comunitario non vengo-

59 Ministro Cooperazione e Integrazione, ottobre 2012, Libro Bianco Cooperazione Italiana.

60 Testo Unificato predisposto dal Comitato ristretto per i disegni di legge n. 1744, 2486, disponibile su [www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=00671095&part=doc\\_doc\\_allegato\\_a&parse=no](http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=16&id=00671095&part=doc_doc_allegato_a&parse=no)

61 [www.ilcandidatochemanca.it/](http://www.ilcandidatochemanca.it/)

62 [www.eurochild.org/fileadmin/ThematicPriorities/ChildrensRights/CRAG/CRAG\\_MFF\\_statement\\_November\\_2012.pdf](http://www.eurochild.org/fileadmin/ThematicPriorities/ChildrensRights/CRAG/CRAG_MFF_statement_November_2012.pdf)

63 Commissione europea, Raccomandazione 2013/112/UE "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale", 20 febbraio 2013, Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea L 56 del 2 marzo 2013 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:059:FULL:IT:PDF>).



no impiegate su temi rilevanti come lo sviluppo. Si perde così l'opportunità di influenzare le politiche di Cooperazione allo sviluppo ed aiuto umanitario in ambito europeo, prospettiva che potrebbe caratterizzare la già evocata riforma del sistema Cooperazione<sup>64</sup>.

In senso generale possiamo affermare che l'infanzia rimane assente, come tematica, dalle principali discussioni sulla Cooperazione in Italia. Nonostante l'impegno profuso nella redazione nel 2011 delle **Linee Guida della Cooperazione Italia sui Minori**<sup>65</sup>, esse hanno avuto un seguito limitato ed oggi **non siamo in grado di valutarne il loro reale impiego** nelle politiche di Cooperazione internazionale. Non sappiamo se i *marker* identificati siano stati applicati a processi di valutazione o almeno ciò non è stato reso pubblico.

Dal punto di vista delle **priorità tematiche**, l'infanzia rimane al margine, tanto che pur identificando nell'Educazione uno dei settori di intervento nelle nuove Linee guida 2013-15<sup>66</sup>, e nonostante già nelle raccomandazioni 2011 del Comitato ONU fosse contenuta l'indicazione di dare priorità ai diritti dei minori negli accordi di Cooperazione, in almeno due programmazioni recenti per Etiopia e Burkina Faso<sup>67</sup>, la tematica dei minori rimane sostanzialmente assente.

**Le raccomandazioni formulate dal Gruppo CRC nel precedente rapporto sono rimaste disattese. Si ritiene pertanto necessario rinnovarle nella sostanza. In particolare si raccomanda:**

1. **Al Parlamento italiano**, di finalizzare al più presto una riforma completa del sistema della Cooperazione italiana nella quale la promozione e protezione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza abbia un ruolo adeguato;

2. **Al Governo**, di presentare un'allocazione chiara di risorse finanziarie destinate alle politiche legate all'infanzia e all'adolescenza all'interno delle azioni di Cooperazione italiane sia in fase di pianificazione che a consuntivo, tramite una piattaforma pubblicamente accessibile sul modello di OpenCoesione<sup>68</sup>;
3. **Al Governo**, di coinvolgere attivamente il **Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza** nello sviluppo delle strategie politiche di cooperazione internazionale.

64 Lucia D'Onofrio, "Governance del Processo di Cooperazione Internazionale, Linee di analisi comparata tra sei paesi europei, Settore legislativo del Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione", giugno 2012. [www.cooperazioneintegrazione.it/media/21425/governancecoopintern.pdf](http://www.cooperazioneintegrazione.it/media/21425/governancecoopintern.pdf)

65 Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, "Linee Guida della Cooperazione Italiana sui Minori", 2011. [www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/Documentazione/PubblicazioniTrattati/2011-12-12\\_LineeGuidaMinori2012.pdf](http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/Documentazione/PubblicazioniTrattati/2011-12-12_LineeGuidaMinori2012.pdf)

66 [www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/documentazione/PubblicazioniTrattati/LL.GG.CD.19.12.12.pdf](http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/documentazione/PubblicazioniTrattati/LL.GG.CD.19.12.12.pdf)

67 MAE-DGCS, Uff IV, Quadro Paese Burkina Faso 2013-2015, Sintesi Programma Paese Etiopia 2013-2015.

68 Per approfondimenti si veda [www.opencoessione.it/](http://www.opencoessione.it/)