



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

23. Tenendo in considerazione i vincoli finanziari che molti Paesi devono affrontare, il Comitato incoraggia l'Italia a impegnarsi per invertire la tendenza alla riduzione dell'aiuto pubblico allo sviluppo e a riprendere il processo di crescita al fine di conseguire l'obiettivo internazionale dello 0,7% del PNL entro il 2015. Il Comitato incoraggia altresì l'Italia a garantire che l'attuazione dei diritti dell'infanzia divenga una priorità degli accordi sulla cooperazione internazionale conclusi con i Paesi in via di sviluppo, e a impegnarsi per incrementare il suo sostegno alle organizzazioni internazionali che operano per i diritti dei bambini e degli adolescenti, in particolare l'UNICEF. Così facendo, il Comitato suggerisce all'Italia di tenere in considerazione le Osservazioni conclusive del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia, indirizzate ai Paesi destinatari della cooperazione. *CRC/C/ITA/3-4, punto 23*

Il Comitato ONU sui Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nel **Commento Generale n. 5³⁵** ribadisce che gli Stati parte della CRC devono intraprendere nell'ambito della cooperazione internazionale tutte le misure necessarie al rispetto, alla protezione e alla piena realizzazione dei diritti delle persone di età minore, così come specificato anche nello

Statuto delle NU³⁶ in cui gli Stati membri si impegnano ad agire con spirito cooperativo "al fine di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli fra le nazioni, basate sul rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti dell'autodeterminazione dei popoli".

Ciò significa che non è sufficiente ottemperare agli obblighi internazionali solo da un punto di vista interno, per raggiungere gli obiettivi della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ma che, in qualsiasi situazione si trovi, lo Stato non può venir meno a tutte quelle attività che coinvolgono interventi in Paesi terzi. Nelle azioni di cooperazione internazionale la priorità nelle strategie politiche e negli impegni finanziari³⁷ deve essere quindi quella di utilizzare il massimo delle risorse disponibili, come previsto dall'art. 4 della CRC.

La **Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Difensori dei diritti umani** del 1999 ci riporta nuovamente all'importante ruolo *della cooperazione internazionale e l'apprezzabile lavoro di individui, gruppi e associazioni nel contribuire all'effettiva eliminazione di tutte le violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali dei popoli e degli individui.*

Anche a livello europeo ci sono diversi richiami agli Stati in materia di cooperazione allo sviluppo: l'approvazione della **Risoluzione del Parlamento Europeo del 25 novembre 2014** sull'UE e sul quadro di sviluppo globale post 2015³⁸, in cui si rinforza il concetto di responsabilità reciproca e trasparenza a tutti i livelli come fulcro del nuovo quadro di sviluppo; l'approvazione della

³⁵ Si veda la versione inglese del Commento:

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2003%2f5&Lang=en

³⁶ 36 Agli articoli 13-55-56. Tale concetto è presente anche nel preambolo della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani in cui viene ribadito il fatto che gli Stati membri sono obbligati a perseguire, in cooperazione con le Nazioni Unite, il rispetto e l'osservanza universale dei diritti umani e delle libertà fondamentali

³⁷ Si ricorda la Strategia del Consiglio d'Europa per i diritti dei minori (2016-2021) in cui si ribadisce con forza l'impegno strategico e finanziario che sarà diretto a tutte quelle iniziative che promuoveranno i diritti di bambini e bambine in *cooperative projects*.

³⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2014-0059+0+DOC+PDF+V0//IT>



Risoluzione del Parlamento Europeo del 14 febbraio 2017 sulla revisione del consenso europeo in materia di sviluppo³⁹, che “riconosce l'importanza di una chiara strategia esterna europea anche in ambito di cooperazione allo sviluppo”⁴⁰, sottolineando come la stessa possa derivare dall'inclusione, dalla fiducia e dall'innovazione basate sul rispetto da partedi tutti i partner dell'utilizzo delle strategie nazionali e dei quadri di risultato per Paese; l'adozione da parte dell'Unione Europea delle **Guidelines for the promotion and protection of the rights of the child**⁴¹ del 6 marzo 2017, in base alle quali i principi e gli standards dei diritti umani sono strumenti e obiettivi della cooperazione internazionale e, quindi, gli Stati ne dovranno tenere assolutamente conto nelle loro programmazioni, in modo tale che ci sia una coerenza generale (trasversale) di tutte le politiche o azioni per quanto riguarda i diritti umani dei minori⁴².

A completamento di questo quadro normativo internazionale è d'obbligo fare riferimento alla **Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**, dove l'importanza della cooperazione internazionale trova un suo assoluto fondamento per il miglioramento delle condizioni di vita delle persone di età minore – in ogni Paese – all'articolo 4, in base al quale vanno adottate “tutte le misure necessarie nel quadro della cooperazione internazionale per

realizzare i diritti contenuti nella Convenzione”.

Alla luce di quanto espresso nei documenti internazionali, l'analisi della realtà italiana risulta essere controversa. Se da un lato si ritiene fondamentale considerare due eventi che hanno inciso significativamente sulla cooperazione internazionale dell'Italia dal 2011 – l'entrata in vigore della **nuova Legge 125/2014 sulla cooperazione**⁴³ e l'istituzione nel 2016 dell'**Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS)**⁴⁴ – dall'altro non ci sono grandi cambiamenti negli sforzi finanziari che l'Italia sta compiendo, anche se si registra una lieve tendenza in crescita. L'obiettivo dello 0,7% del PIL entro il 2015, indicato dal Comitato ONU, non è stato raggiunto⁴⁵.

Purtroppo nella nuova legge sulla cooperazione internazionale e nel nuovo sistema della cooperazione allo sviluppo avviato in Italia non ci sono riferimenti espliciti all'impegno per l'infanzia e l'adolescenza, e questo è significativo. D'altra parte si può vedere, anche se di riflesso, la volontà di impegnarsi in questo ambito attraverso la scelta di inserire l'Agenda 2030 al centro delle politiche e delle strategie di sviluppo; tuttavia viene da chiedersi se ciò possa essere sufficiente per mostrare una chiara scelta di promozione dei diritti umani delle persone di età minore, essendo fondamentale per l'UE sia investire sui minorenni nell'ottica dell'efficacia degli aiuti, sia **migliorare la comunicazione**

³⁹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0026+0+DOC+PDF+V0//IT>.

⁴⁰ Definita come “lotta per la dignità attraverso l'eliminazione della povertà”.

⁴¹ https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_guidelines_rights_of_child_0.pdf.

⁴² Si ricorda anche “EU-UNICEF Child Rights toolkit: integration child rights in development cooperation”, in cui si suggeriscono una serie di modalità per assicurare che i diritti di bambini e bambine siano effettivamente integrati e applicati nei programmi di cooperazione allo sviluppo.

⁴³ In vigore dal 29 agosto 2014.

⁴⁴ Il funzionamento dell'Agenzia (AICS), istituita con l'art. 17 della Legge 125/2015, è disciplinato dallo Statuto approvato con Decreto

del Ministero degli Affari Esteri 113/2015 e dal Regolamento di organizzazione di cui al Decreto MAE del 15 dicembre 2015.

⁴⁵ Dalla Relazione annuale sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 2015 – la cui pubblicazione è prevista a cura del MAE insieme al Ministero dell'Economia e delle Finanze – e dall'art. 12 della Legge 125/2014 (scaricabile al seguente link: http://www.esteri.it/mae/resource/doc/2017/03/relazione_attivita_cooperazione2015.pdf) emerge che la percentuale di fondi destinati alla cooperazione nell'anno 2015 è dello 0,22%. Nonostante la relazione dovrebbe essere relativa ai dati dell'anno precedente, nella stessa sono indicati i progetti finanziati nel 2015, inclusi quelli a beneficio di minorenni, il cui svolgimento si è protratto al 2016. Manca quindi la relazione completa sul 2016



sulla cooperazione allo sviluppo rivolta alle persone di età minore⁴⁶.

Dall'analisi del **Documento triennale di programmazione e di indirizzo della politica di cooperazione allo sviluppo 2016-2018** del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) emerge che è stato superato l'approccio specifico rivolto ai minori, sostituendolo con uno sguardo globale ai giovani e ai minori: *“Per migliorare le condizioni di vita dei giovani e dei minori di età è sì basato sulla tutela dei diritti – il traffico di giovani donne, adolescenti e bambini, lo sfruttamento del lavoro minorile e le nuove forme di schiavitù – ma va sempre più orientandosi verso un approccio non settoriale, mirato alla partecipazione e al protagonismo dei minori e dei giovani”*. Questo cambio di visione risulta fondamentale anche alla luce della Delibera 166 del 2010 con cui il MAECI si è impegnato formalmente nell'adottare lo HRBA (Human Rights Based Approach) nelle politiche e strategie di sviluppo e lo HRBP (Human Rights Based Programming) per la formulazione e valutazione di programmi e progetti, al fine di sostenere l'ownership democratica degli interventi. È ancora presto per valutare questi nuovi approcci e le loro conseguenze sull'azione italiana.

Non risulta che abbia avuto seguito un'analisi secondo il CRBA (Child Rights Based Approach) e il CRBP (Child Rights Based Programming), che sarebbe invece auspicabile anche nell'ambito del Documento di programmazione e di indirizzo 2016-2018, che vede le tematiche minorili affrontate in modalità trasversale.

Inoltre, al momento non risulta che sia stato sviluppato un sistema di valutazione

e comunicazione con l'esterno, relativo all'applicazione del *marker* delle Linee Guida da parte dell'AICS.

Anche lo stesso portale <http://openaid.esteri.it>, lanciato nel corso dell'anno 2015, da un lato centra l'obiettivo di fornire informazioni dettagliate sulle risorse spese nella cooperazione, ma non permette di ottenere informazioni relative alla classificazione degli interventi e rende difficile identificare quali e quanti contributi siano destinati a favore dell'infanzia e dell'adolescenza.

Non risulta attivo, al momento, un sistema di valutazione delle proposte e dell'impatto degli interventi che sia basato anche sulla partecipazione e il coinvolgimento delle persone di età minore alle politiche di sviluppo del Paese oggetto di intervento (art. 12 della CRC); si auspica che nella prossima revisione delle Linee Guida sui Minori⁴⁷ sia maggiormente esplicitata l'aderenza delle stesse ai principi cardine della CRC, la metodologia di valutazione delle proposte e che la comunicazione verso l'esterno sia riclassificata tenendo conto di tali osservazioni.

In ambito di adeguamento della legislazione nazionale al diritto internazionale, vanno riconosciuti gli sforzi del Governo Italiano nel voler migliorare e aumentare l'impegno volto alla protezione dei diritti umani delle persone di età minore. Tra questi ricordiamo: la ratifica ed esecuzione⁴⁸ della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale⁴⁹, in cui si ribadisce la necessità della promozione della cooperazione nazionale e internazionale in questo ambito, e l'approvazione del primo “Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento” del 26 febbraio

⁴⁶ Entrambi questi aspetti sono evidenziati nella Risoluzione del Parlamento Europeo del 14 febbraio 2017, paragrafo 25, ma erano esplicitati già prima della promulgazione della Legge 125/2014 nelle Conclusioni del Consiglio dell'UE del 19 maggio 2014 relative a un approccio alla cooperazione allo sviluppo basato sui diritti, che includa tutti i diritti umani

(<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9987-2014-INIT/it/pdf>).

⁴⁷ http://www.aw.aics.gov.it/wp-content/uploads/2016/04/2011-12-12_LineeGuidaMinori2012.pdf.

⁴⁸ Con Legge n. 172 del 1 ottobre 2012.

⁴⁹ Nello specifico sul tema si vedano gli articoli 1, 14, 15, 38



2016⁵⁰, in cui in modo esplicito, nella sezione “Le quattro direttrici: *prevention, prosecution, protection, partnership*”, si fa riferimento a interventi di cooperazione internazionale attraverso la prevenzione e le azioni nei Paesi di origine dei migranti e attraverso le iniziative di cooperazione allo sviluppo.

Si auspica che tali atti siano solo l’inizio di una nuova visione di impegno e azione dell’Italia nel sistema internazionale di cooperazione.

La realtà italiana dei **fondi destinati all’APS (Aiuto Pubblico allo Sviluppo)**, purtroppo, continua a essere molto al di sotto dell’obiettivo internazionale dello 0,7% del PIL, da raggiungersi entro il 2030 secondo la nuova Agenda per lo Sviluppo Sostenibile. L’impegno italiano è stato ribadito anche in occasione delle Conferenza di Addis Abeba del 2015, dove in vista della Presidenza italiana del G7, il Governo ha dichiarato di voler ambire a entrare nella cerchia dei primi 4-5 Paesi del Gruppo. Nonostante tali obiettivi e dichiarazioni, nel 2015 l’Italia ha destinato all’Aiuto Pubblico allo Sviluppo solo lo 0,22% del PIL, cioè molto al di sotto sia dell’obiettivo dello 0,7%, sia della media dei paesi donatori. Lo stanziamento dell’AICS destinato ad attività di cooperazione nel 2016 è stato pari a € 468.812.884,00 Euro. Di questi, circa € 30.451.872,44 (6,5 %) sono stati destinati al finanziamento di iniziative con target infanzia e adolescenza, così suddivisi:

€ 3.061.872,44 per iniziative proposte e realizzate da OSC; € 4.820.000,00 per iniziative a gestione diretta o realizzate sul canale bi/ multilaterale attraverso governi locali o OOII;

€ 9.170.000,00 per iniziative di emergenza, di cui € 7.230.000,00 per iniziative realizzate da OSC e € 1.940.000,00 per iniziative sul canale multilaterale attraverso OO.II.; per interventi sulla crisi siriana sono stati stanziati ulteriori

€ 2.400.000,00 a favore del programma di resilienza realizzato da UNICEF e € 600.000,00 a favore di OIM; € 10.400.000,00 come contributi volontari ad OO.II⁵¹.

ANNO	TOTALE DOTAZIONE DGCS (M)	TOTALE INFANZIA (M)	% SU TOTALE
2010	326	42	13%
2011	179	36	20%
2012	86	39	45%
2013	227	34	15%
2014	232	55	24%
2015	335	28	8.5%
2016	468	30	6.5%

Anche la **cooperazione decentrata** in Italia ha ricevuto una notevole spinta e valorizzazione dalla nuova Legge 125/2014 e dalla nuova Agenda ONU 2030, facendo assumere una particolare rilevanza alla promozione dei partenariati territoriali⁵². Nel corso dell’anno 2016, si è evidenziata una favorevole attenzione da parte degli Enti Locali nello sviluppare azioni sinergiche di inclusione sul territorio dei numerosi minori stranieri non accompagnati (MSNA) e tentativi di prevenzione nei Paesi originari o di transito, attraverso iniziative di sostegno alle attività economiche, accordi e corridoi umanitari⁵³.

⁵⁰ <http://www.pariopportunita.gov.it/media/2687/piano-nazionale-di-azione-contro-la-tratta-e-il-grave-sfruttamento-2016-2018.pdf>

⁵¹ Comunicazione inviata dall’Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo Ufficio IV – Sviluppo Umano al Gruppo CRC in data ottobre 2017

⁵² Si veda a titolo esemplificativo la Risoluzione N.3341 approvata dall’Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna in data 11/10/2016

⁵³ Si veda ad esempio “Start-ER Salute Tutela e Accoglienza per Richiedenti e Titolari di Protezione Internazionale in Emilia-



Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale di verificare l'applicazione dello strumento "*Linee Guida sui Minori*" del 2012 e aggiornarlo sulla base delle risultanze emerse e delle presenti raccomandazioni, includendo il CRBA e il CRBP;

2. Al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale di aggiornare lo strumento "*Linee Guida di Valutazione in itinere ed ex post*" del 2010, includendo la valutazione della partecipazione e il coinvolgimento delle persone di età minore negli interventi finanziati (art. 3 della CRC), e possibilmente di integrarlo già nel programma delle Valutazioni 2017-2020 dell'AICS; **all'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo** di creare una sezione "Focus infanzia e adolescenza" all'interno del portale <http://openaid.esteri.it> nella quale possano essere rappresentate le azioni e i fondi interessati e le valutazioni realizzate secondo il CRBP.

(Child Rights Based Programming).