

# © RAPPORTO NAZIONALE SULL'ITALIA

# Diritti economici, sociali e culturali: tra violazioni e moratorie<sup>1</sup>

a cura della Coalizione italiana Social Watch

Jason Nardi

Coordinatore nazionale Social Watch

Antonio Tricarico

Campagna per la Riforma della Banca Mondiale

Giulia Cortellesi, Tommaso Rondinella

e Elisabetta Segre

Lunaria / Sbilanciamoci

Mariarosa Cuttolo e Cinzia Turia

Mani Tese

Elisa Bacciotti

Ucodep

Carmine Annicchiarico e Sara Fioravanti

WWF

## Introduzione

a cura di Jason Nardi

Diritti umani, diritti sociali, diritti economici e culturali: in altre parole, diritti di cittadinanza. Affrontarli oggi in Italia non è banale. E monitorarli nel tempo può dare un'idea delle tendenze in atto, di quello che sta accadendo quotidianamente in un Paese come l'Italia abituato a considerarsi ai primi posti nel mondo, mentre per molti aspetti sta regredendo nel garantire ai propri cittadini (e agli "ospiti" immigrati) diritti fondamentali, sicurezza sociale, pari opportunità e un senso di comunità solidale. Dal senso di insicurezza diffuso per cui un numero sempre maggiore di famiglie non solo "non arriva a fine mese", ma ha sempre più contratti di lavoro precario; ai tagli continui in settori centrali per lo sviluppo reale del benessere di una società, come il sistema educativo, quello sanitario e l'ambiente; dall'accoglienza degli immigrati che avviene spesso in violazione di convenzioni internazionali sottoscritte dall'Italia (oppure in mancanza di una normativa su un diritto fondamentale come quello all'asilo), al disimpegno dello Stato nella protezione sociale – evidenziato anche dal recente Libro verde del Ministero del Welfare, intitolato "La vita buona nella società attiva", dove sono previsti tagli per 300 milioni di euro perché, in estrema sintesi, le spese per istruzione, salute, casa, sicurezza sul lavoro, previdenza, integrazione non sono considerate un investimento nello sviluppo sociale e nel futuro del Paese, ma soltanto un costo.

Molti recenti rapporti statistici e sociali italiani (Censis, Istat, Caritas, per citarne alcuni) ci raccontano un Paese che oltre a impoverirsi

economicamente in maniera diffusa, si sta polverizzando dal punto di vista della coesione sociale (il termine utilizzato dal Censis è "mucillagine sociale"), mentre la classe politica e dirigente è sempre più vecchia, con un ricambio generazionale lento o bloccato dai rapporti di potere consolidati. Il risultato è che problemi urgenti non vengono affrontati con gli strumenti e le risorse che pure il Paese avrebbe a disposizione, con il rischio reale di retrocedere in molti settori che si davano ormai per acquisiti. Al contrario, speculazioni e illegalità diffuse non sono stati contrastati con efficacia. Un esempio che riportiamo qui di seguito è come sia stata affrontata l'emergenza rifiuti "scoppiata" nel 2008, che ha portato alla luce i rapporti di connivenza con la criminalità organizzata che gestisce direttamente o indirettamente discariche e smaltimento di rifiuti tossici, mettendo a serio rischio la salute dei cittadini, una questione non solo di diritti fondamentali, ma di giustizia sociale e ambientale.

Il Belpaese, inoltre, non ha a tutt'oggi un quadro legislativo adeguato per combattere la discriminazione e violenza contro le donne come anche misure efficaci per prevenire il lavoro minorile e lo sfruttamento, che riguardano soprattutto prostituzione e sfruttamento da parte del crimine organizzato. Alcuni avanzamenti in questo campo ci sono stati, come riportiamo in questo rapporto, ma occorre ancora molto impegno in merito da parte dell'attuale governo. Sul fronte del diritto all'istruzione, si registra un aumento dell'accesso alle istituzioni scolastiche da parte dei portatori di handicap e dei minori immigrati, nonostante tentativi di discriminazione portati avanti da alcuni enti locali sull'onda di una crescente xenofobia. Con gli effetti della recente crisi finanziaria, si può pensare che le cose possano solo peggiorare. Fortunatamente, l'Italia ha una società civile attiva e diffusa, che riesce a reagire in maniera creativa e nonviolenta. Gli esempi delle ampie mobilitazioni sulle riforme del sistema scolastico e sulle questioni del lavoro sono, da questo punto di vista, incoraggianti e segno di una società che vuole partecipare attivamente alla costruzione del futuro del Paese.

A livello internazionale, se da una parte l'Italia promette di sostenere la lotta alla povertà e all'ineguaglianza, dall'altra non ha ancora definito una strategia complessiva per promuovere i diritti umani. L'Italia contribuisce in maniera significativa alle istituzioni multilaterali – dalle

agenzie delle Nazioni Unite al Fondo Monetario Internazionale e alla Banca Mondiale – e condivide con gli altri Paesi che hanno rappresentanti e funzionari nei Consigli di queste istituzioni la responsabilità dell'implementazione di un'agenda che promuova concretamente il rispetto dei diritti fondamentali.

L'Italia siederà nel nuovo Consiglio sui Diritti Umani delle Nazioni Unite nel 2010 e avrà la presidenza del G8 nel 2009: è decisivo il ruolo che potrà svolgere soprattutto in merito al diritto al cibo e alla sovranità alimentare, con le devastanti crisi alimentari, finanziarie e climatico-ambientali in corso, per cui si prevede un ulteriore rallentamento nel raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Come è stato decisivo il ruolo della diplomazia italiana che ha portato a un'importante vittoria (seppure non risolutiva) il 18 dicembre 2007, quando l'Assemblea Generale ha approvato la risoluzione presentata dal governo italiano per una moratoria sulla pena di morte.

Questi impegni (come anche quelli del Patto ESCR - diritti economici, sociali e culturali) saranno misurati non solo sulla base dell'apporto politico, ma anche sugli effettivi fondi che l'Italia metterà a disposizione per la cooperazione internazionale: dall'attuale 0,19% del PIL destinato in Aiuto Pubblico allo Sviluppo si rischia di raggiungere il minimo storico dello 0,10% previsto per il 2009, ponendo l'Italia agli ultimi posti tra i Paesi europei e compromettendo l'operatività di molti programmi di assistenza e progetti di sviluppo in corso.

## Povertà e diritto a non essere poveri

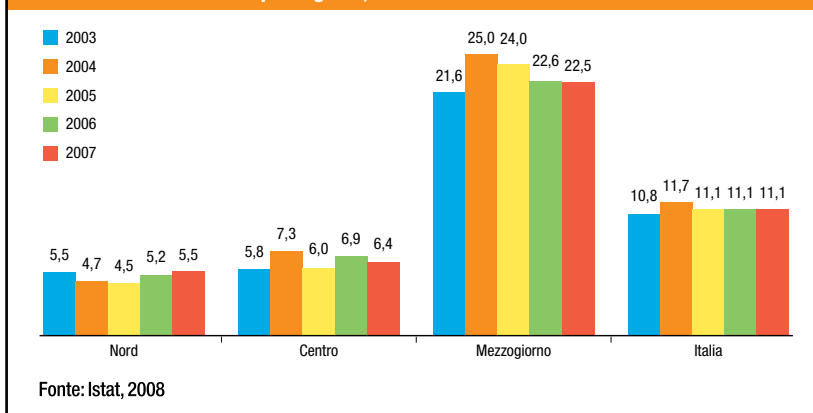
a cura di Elisabetta Segre

«In Italia disuguaglianza e povertà sono cresciute rapidamente durante i primi anni Novanta. Da livelli simili alla media OCSE si è passati a livelli vicini a quelli degli altri Paesi dell'Europa del Sud. Da allora la disuguaglianza è rimasta ad un livello comparativamente elevato. Tra i 30 Paesi OCSE oggi l'Italia ha il sesto più grande gap tra ricchi e poveri»<sup>2</sup>. Così descrive la situazione italiana la nota relativa al nostro Paese del Rapporto OCSE 2008 "Growing Unequal?". Il lavoro dell'OCSE non lascia dubbi al lettore: le povertà e le differenze, già elevate, stanno rapidamente crescendo. A generare questo fenomeno vengono indivi-

1 La presente analisi sull'Italia rappresenta una versione ampliata ed aggiornata rispetto al testo pubblicato nell'edizione internazionale del Rapporto Social Watch 2008.

2 Rapporto OCSE 2008, "Growing Unequal", Country Note Italy, p. 1.

FIGURA 1. Povertà relativa per regione, anni 2003-2007



duate essenzialmente due cause. Da un lato è indubbio che, in Italia come nel resto del mondo, negli ultimi anni i maggiori beneficiari della crescita economica siano stati gli appartenenti alle classi agiate. Un'ulteriore conferma a questo fatto viene dai recenti studi sulla mobilità sociale nel nostro Paese. In un lavoro pubblicato nel 2008<sup>3</sup> si evidenzia come l'Italia assieme agli Stati Uniti mostri alti livelli di persistenza della condizione economica ed educativa tra generazione successive. Detto in altri termini, il fatto che i genitori abbiano o meno un certo reddito o un certo titolo di studio conta moltissimo sulla probabilità che i figli raggiungano lo stesso livello di benessere economico e di istruzione che ha caratterizzato i genitori. D'altro canto, si è verificato, più che in altri Paesi, un progressivo peggioramento delle condizioni economiche della cosiddetta classe media, il cui impoverimento relativo ha contribuito notevolmente all'acuirsi delle disuguaglianze.

Nonostante il concetto di povertà vada molto al di là della sua specificazione in termini economici e monetari, soprattutto nei Paesi industrializzati, un rapido sguardo ai dati sulla povertà relativa in Italia fa capire come nel nostro Paese il diritto a non essere poveri è molto lontano dall'essere raggiunto. L'indagine ISTAT del 2008<sup>4</sup> mostra come per l'anno 2007 le famiglie che vivevano in situazioni di povertà relativa erano 2 milioni 653 mila e pari all'11,1% delle famiglie residenti; per un totale di 7 milioni 542 mila individui poveri, pari al 12,8% dell'intera popolazione<sup>5</sup>. Nel caso della rilevazione ISTAT vengono quindi classificate come povere le famiglie composte da due persone che hanno una spesa media mensile pari o inferiore ad un valore soglia che per il 2007 era di 986,35 euro al mese. Leggendo il Rapporto Censis 2008 si scopre qualcosa in più sulla situazione economica delle famiglie italiane. Il Rapporto parla di

budget riscitati in cui cresce l'incidenza dei consumi legati a beni necessari come gli alimentari, l'energia e la casa. In relazione all'abitazione poi, si scopre come 2,4 milioni di famiglie hanno un mutuo a carico che comporta un esborso medio annuo di 5,5 mila euro pari a circa il 14% della propria spesa. Per oltre 622 mila famiglie con una spesa media mensile fino a 2 mila euro il peso del mutuo sale a quasi il 27% della propria spesa totale e per i single giovani al 19,2%.

L'Italia è, inoltre, caratterizzata da un altissimo grado di diversificazione territoriale: le estreme differenze nello sviluppo economico delle regioni del Centro-Nord rispetto a quelle del Mezzogiorno si riproducono nelle incidenze di povertà. Nel Mezzogiorno il tasso di povertà è in media più di quattro volte quello del Nord e a livello regionale si passa da poco più del 3% in Veneto a quasi il 28% in Sicilia (vedere Figura 1). Nonostante la dinamica recente sia favorevole al Mezzogiorno, essendosi ridotto il divario in termini assoluti di circa 3 punti con il Nord tra il 2004 e il 2006, le distanze rimangono talmente elevate che occorre una certa cautela nell'individuare come "tendenza" (o inversione della stessa) questi movimenti. Il Paese appare, infatti, letteralmente spaccato in due, con tutte le regioni del Centro-Nord sotto il 10% (e alcune sotto il 5%) e tutte quelle del Mezzogiorno (eccezioni: Abruzzo e Sardegna) a ridosso o sopra il 20%.

Quanto alle caratteristiche delle famiglie povere, la presenza di più figli minori o di anziani nel nucleo familiare determina percentuali di povertà relativa più alte rispetto al dato aggregato registrato a livello nazionale: si sale infatti al 27,1% nel caso di figli minori a carico, e al 16,9% se il nucleo familiare include più di un anziano. Inoltre altri fattori che fortemente incidono sui livelli di povertà sono associati al grado di istruzione e al conseguente accesso al mercato del lavoro<sup>6</sup>.

D'altro canto, la lotta alla povertà in Italia risente moltissimo della mancanza di un piano strategico che individui univocamente obiettivi e strumenti così come un set di indicatori comuni, delle azioni prioritarie e delle procedure di controllo e valuta-

zione. Per dare vita ad una strategia di questo è imprescindibile un'armonizzazione dei differenti livelli istituzionali e il contributo di differenti attori sociali: dall'amministrazione pubblica alle organizzazioni non governative, dagli imprenditori al settore non profit.

### Quale risposta dello Stato per i servizi sociali

a cura di Elisabetta Segre

La spesa per l'assistenza sociale prevede una pluralità di interventi forniti da vari enti e livelli di governo. La distinzione principale è tra le prestazioni monetarie, di cui è responsabile il governo centrale, e i servizi alla persona, forniti soprattutto dagli Enti locali. I trasferimenti monetari centrali assorbono più dell'87% della spesa complessiva, mentre la spesa sociale erogata dagli Enti locali impiega non più del 12,8% delle risorse complessive (solo per un terzo utilizzate per prestazioni monetarie)<sup>7</sup>. Il welfare pubblico del nostro Paese è, dunque, caratterizzato da un netto sbilanciamento per l'elevatissima erogazione di prestazioni monetarie e la scarsa fornitura di servizi alla persona. Una ridotta spesa pubblica destinata ai servizi sociali alla persona e un'elevata spesa privata nel settore (vedi anche i costi affrontati da molte famiglie italiane per le "badanti") costituiscono tratti di fondo della realtà italiana. La quota di spesa sociale locale, già di per sé marginale rispetto alla spesa assistenziale complessiva, dopo l'approvazione della legge 328/00 – che ha riformato il settore delle politiche sociali – ha continuato a crescere, ma con ritmi assimilabili o addirittura più bassi del periodo precedente. In sostanza, non si è verificato il grande incremento di spesa locale socio-assistenziale necessario a far decollare il settore. E le prospettive future sembrano ancora meno rosee.

Il rapporto Caritas 2008<sup>8</sup> ci spiega, inoltre, come la spesa per la protezione sociale in Italia risulti notevolmente meno efficace ed incisiva nella lotta alla povertà rispetto ad altri Paesi europei. Come principali responsabili di questa situazione si individuano le due caratteristiche del nostro sistema di welfare appena citate: la centralità della gestione della spesa in contraddizione con il principio costituzionale di sussidiarietà ed il maggior ricorso a trasferimenti in denaro in alternativa all'erogazione di servizi<sup>9</sup>. A tal riguardo, nel confronto europeo l'Italia è agli ultimi posti per incidenza della spesa per l'erogazione di servizi sul totale delle prestazioni sociali: se nel nostro Paese non si raggiunge il 5%, in Paesi come la Danimarca o la Svezia, l'aiuto in termini di servizi supera il 20% e l'incidenza sulla povertà raggiunge livelli decisamente elevati.

Guardando i dati EUROSTAT 2005 (vedere Figura 2) a livello aggregato, la spesa per pro-

3 M. Franzini, M. Raitano (2008), "L'Istruzione dei genitori e dei figli. Disuguaglianze che persistono", Meridiana, n. 59-60.

4 ISTAT, La povertà relativa in Italia nel 2007, Statistiche in breve, 4 Novembre 2008.

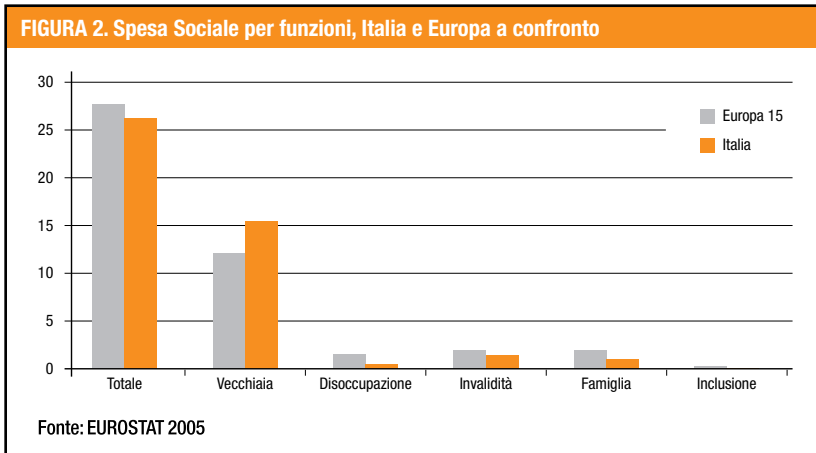
5 Questi dati, anche se profondamente diversi da quelli EUROSTAT, non sono con essi in contraddizione. La differenza ha infatti una causa metodologica: l'ISTAT considera i consumi delle famiglie mentre EUROSTAT i redditi dei singoli individui.

6 Cfr. ISTAT, La povertà relativa in Italia, Statistiche in breve, 4 Novembre 2008.

7 Dati Eurostat 2005.

8 Caritas, Rapporto 2008 su povertà ed esclusione in Italia.

9 Per "servizi" si possono intendere le forme di aiuto che vanno dagli interventi domiciliari a interventi intermedi o territoriali, come i centri diurni o i servizi educativi, a interventi residenziali, come le case famiglia, le residenze per persone non autosufficienti ecc.

**FIGURA 2. Spesa Sociale per funzioni, Italia e Europa a confronto**

tezione sociale in Italia risulta essere pari a circa un quarto del PIL. Nell'ultimo quinquennio ha continuato a crescere, mostrando però segni di rallentamento rispetto ai periodi precedenti nonché una lieve flessione tra il 2005 e il 2006. L'Italia utilizzava (Fig. 2) il 26,4% del proprio PIL per i programmi di protezione sociale contro una media dell'Unione Europea a 15 del 27,8%; in termini pro capite questo significa 6416 euro contro i 7390 della media dei Paesi UE a 15. Si tratta di una percentuale inferiore a quella di molti Paesi, ma non è solo questo che differenzia l'Italia dal resto dell'Europa. La particolarità italiana sta anche, forse soprattutto, nella composizione della spesa. La gran parte della spesa per la protezione sociale del nostro Paese è assorbita dal sistema pensionistico e, in particolare, dalle funzioni "vecchiaia e anzianità". Tali funzioni assorbono il 15,5% del PIL rispetto a una media europea del 12,2%. In termini percentuali si tratta del 58,6% della spesa complessiva: dato più elevato nell'Europa a 15. La spiegazione a questo dato anomalo si può facilmente trovare nell'organizzazione del sistema di ammortizzatori sociali. Infatti, nel nostro Paese è bassissima la spesa per i sussidi di disoccupazione (0,5% del PIL contro l'1,7% della media UE a 15), il cui compito viene piuttosto assolto da strumenti a carico del sistema pensionistico quali il prepensionamento, la cassaintegrazione o la mobilità. La quota assistenziale italiana della protezione sociale è al contrario straordinariamente bassa rispetto al resto d'Europa. Secondo EUROSTAT, la spesa per prestazioni agli invalidi e inabili assorbe l'1,5% del PIL, contro il 2,1% dell'Europa, la spesa per prestazioni in favore delle famiglie, della maternità e dei figli a carico è la metà della media europea (1,1% del PIL contro il 2,2% europeo), la spesa per promuovere l'inclusione e la partecipazione sociale è vicina allo zero, mentre in Europa assorbe lo 0,4% del PIL. Stesso discorso per la spesa di sostegno all'accesso o alla conduzione della casa di abitazione.

Per concludere questa breve disamina, l'assenza di un quadro forte di riferimento per le politiche sociali rende oltretutto assai più agevole un'azione di riduzione – di valore prima ancora

che finanziaria – anche di quello che già c'è: la questione sociale di un welfare pubblico, a responsabilità pubblica, per l'effettivo esercizio dei diritti di cittadinanza è trasformata, di fatto, nella privatizzazione caritatevole e nella gestione mercantile dei bisogni fondamentali; una civiltà solidale ed etica, fondata sull'interesse generale dei servizi universalistici uguali per tutti, garantiti in misura direttamente proporzionale al reddito attraverso la contribuzione progressiva prevista dalla Costituzione, lascia il campo a una civiltà individualistica e consumistica, fondata sui servizi differenziati per fasce diverse di popolazione a seconda dell'assicurazione che può garantire il reddito di cui si dispone. Alcune parti del recente Libro Verde sulle politiche sociali del Governo hanno il pregio di mostrare questo passaggio con notevole chiarezza.

### Immigrazione e rispetto dei diritti umani a cura di Giulia Cortellesi

Secondo l'Istat i cittadini stranieri residenti in Italia all'inizio del 2008 sono quasi 3.433.000<sup>10</sup>, circa un milione in più rispetto alla stessa data del 2007, inclusi i comunitari: il 62,5% nel Nord (più di 2 milioni) e il 25,0% nel Centro (poco meno di 1 milione) e il 12,5% nel Mezzogiorno (quasi mezzo milione). Le regioni con un maggior numero di immigrati stranieri sono la Lombardia (815.000 residenti e circa 910.000 presenze regolari) e il Lazio (391.000, 423.000). Su una popolazione complessiva di 59.619.290 persone, l'incidenza è del 5,8% (al di sotto della media UE, che è stata del 6,0% nel 2006). Nonostante le sue dimensioni non si discostino dalla media europea, nel nostro Paese il fenomeno migratorio, a partire dalle sue origini negli anni '60, è sempre stato associato a problemi di sicurezza e di ordine pubblico. Questa associazione ha fatto sì che le stesse leggi sull'immigrazione fossero espressione di un approccio securitario.

Tuttavia, anche se fin dal primo testo di legge

<sup>10</sup> Caritas e Migrantes stimano un numero di immigrati regolamente presenti che oscilla tra i 3.800.000 e i 4.000.000, perché tengono conto anche delle persone in attesa dell'approvazione della domanda di residenza.

entrato in vigore nel 1986 (D.L. 943/86) questa tendenza era palese, è senz'altro con l'entrata in vigore della legge nota come Bossi-Fini (D.L. 189/2002) che la normativa è diventata fortemente repressiva, prevedendo specifiche misure "disincentivanti" all'accesso nel nostro Paese, che a volte si configurano come violazioni del diritto della persona.

Questa legge, tuttora in vigore, disegna una linea continua di violazioni dei diritti della persona, sanzionata anche dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (caso Saadi/Italia), violazioni che in maniera più evidente si legano all'esistenza e alla gestione delle espulsioni attraverso i CPT (Centri di Permanenza Temporanea), istituiti nel 1998 dalla legge che ha preceduto la Bossi-Fini (Legge 40/98 Turco-Napolitano). I CPT sono strutture detentive dove vengono reclusi i cittadini stranieri sprovvisti di regolare titolo di soggiorno e dove, contrariamente a quanto previsto dalla stessa legge Bossi-Fini, gli "ospiti" sono privati della libertà personale, non ricevono assistenza legale e spesso neanche assistenza medica. Nei CPT sono inoltre sempre più diffuse procedure sommarie di espulsione senza identificazione e senza possibilità di diritto alla difesa.

In questo modo anche il diritto d'asilo è minacciato. A tutt'oggi il diritto di asilo non gode di un'adeguata protezione e l'Italia è l'unico Paese europeo che non ha una legge organica in materia. Le norme contenute nella Bossi-Fini prevedono forme di limitazione della libertà personale per i richiedenti asilo (attraverso il trattenimento in centri di identificazione o nei CPT<sup>11</sup>) in totale contrasto con la stessa Carta costituzionale, e lede il diritto alla difesa<sup>12</sup> nel caso di diniego dello status di rifugiato.

Nel corso dell'ultimo anno il tema della sicurezza ha assunto ancora maggior risalto dando vita a quella che viene definita dalla politica e dai media "la questione sicurezza". Episodi di violenza o di illegalità che coinvolgono cittadini stranieri sono oggetto di strumentalizzazioni e spesso di sovra-rappresentazioni che favoriscono nel "senso comune" una legittimazione di atteggiamenti razzisti e xenofobi.

A farne le spese, anche grazie al "pacchetto sicurezza" proposto ed in parte già approvato dal governo in carica, sono i cittadini stranieri in generale, e di volta in volta anche categorie molto specifiche che vengono elette – in base a principi essenzialistici ed etnicisti – a capro espiatorio sacrificato sull'altare della sicurezza e della percezione che i cittadini italiani ne hanno. I Rom sono oggetto in questi mesi di una discriminazione che prevederebbe, qualora le proposte fossero approvate, di rilevare le impronte digitali anche tra i minorenni e tra coloro che hanno cittadinanza italiana.

<sup>11</sup> Legge 189/2002, Capo II, Disposizioni in materia di asilo, articolo 32.

<sup>12</sup> Questo avviene generalmente nella prassi consolidata di trattare il richiedente asilo come un clandestino e comunque di non informare il migrante dei suoi diritti in materia di richiesta d'asilo e dei tempi da rispettare per espletare la relativa domanda.

Tutti coloro che manifestano comportamenti che si discostano dalle regole sociali stabilite sono ora oggetto di irrigidimenti legislativi mirati a colpire questa "diversità" e la visibilità del disagio: ne fanno le spese, solo per fare alcuni esempi, i lavavetri, i venditori ambulanti, i *writer*, i senza-tetto, gli artisti di strada, soprattutto se oltre ad essere "diversi" per comportamento lo sono anche per origine nazionale.

Il governo italiano, all'interno di questo diritto speciale, ha previsto anche le espulsioni mirate ed eccezionali nei confronti di cittadini europei che commettono atti criminali nel nostro Paese: i rumeni, oggetto di una forte stigmatizzazione a partire da alcuni episodi di violenza avvenuti nel 2007, pur essendo comunitari possono essere espulsi al pari di tutti gli immigrati extracomunitari.

L'irrigidimento normativo e in alcuni casi la sospensione del diritto nazionale ed internazionale a favore di norme speciali evidenziano una preoccupante tendenza del governo italiano a negare diritti fondamentali e ad avallare l'idea che il razzismo possa creare sicurezza, quando l'insicurezza percepita dai cittadini è molto spesso frutto di un'insicurezza sociale e di un disagio socio-economico crescente, anche se ancora negato.

## I Diritti dell'infanzia

a cura di *Mariarosa Cutillo e Cinzia Turla*

L'Italia è un Paese che promuove nella sostanza il rispetto dei diritti dell'infanzia e che crea condizioni sociali per cui ai minori sono garantiti in maniera paritaria l'accesso e il godimento dei servizi di base? Il Comitato ONU per i Diritti dell'Infanzia ha, a questo proposito, a più riprese evidenziato lacune per il nostro Paese.

Dall'approvazione della Convenzione sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (CRC) adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con la Legge del 27 maggio 1991, si sono create delle sinergie governative e non, il cui unico obiettivo è sempre stata la completa assimilazione a livello nazionale delle disposizioni Onu.

Nasce in questo contesto anche il Gruppo di lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'adolescenza che dal 2000 opera al fine di garantire un sistema di monitoraggio indipendente sull'attuazione della CRC e delle Osservazioni finali<sup>13</sup> del Comitato ONU in Italia. L'obiettivo prioritario è quello di preparare un rapporto sulla condizione dell'infanzia in Italia, supplementare a quello presentato dal Governo italiano, da sottoporre al Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza presso l'Alto Commissariato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite.

In risposta al Rapporto di monitoraggio del

2000 presentato dal Governo italiano sullo stato di attuazione della CRC, il Comitato ONU il 31 gennaio 2003 sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ha reso pubbliche le proprie Osservazioni Finali. Si tratta di un documento in cui sono evidenziati i progressi compiuti nel nostro Paese per dare attuazione alla Convenzione, dove si esprimono anche preoccupazioni per l'inottemperanza ad alcuni principi, e si avanzano precise raccomandazioni su cui il Governo sarà chiamato a render conto nel prossimo rapporto al Comitato ONU, previsto per il 2008. Al punto 52 delle Osservazioni Finali si raccomandava in particolare l'integrazione delle disposizioni Onu inerenti ai diritti dell'infanzia nella legislazione nazionale con particolare riferimento alla giustizia minorile.

Il comitato delle Nazioni Unite, a seguito del rapporto su due Protocolli Opzionali<sup>14</sup> presentato nel 2004 dalle istituzioni nazionali, ha emanato una serie di raccomandazioni relative alle tematiche dello sfruttamento, della violenza nei confronti dei minori e della riforma per la giustizia. In particolare l'articolo 4 della Convenzione richiede la sottoscrizione della stessa per l'adozione di misure amministrative e legislative necessarie per il miglioramento delle condizioni in cui si trovano i minori.

Il gruppo di lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza da parte sua pubblica nel 2006 il 2° rapporto nel quale vengono riprese le misure di attuazione delle disposizioni ONU e quelle relative alla difesa dei gruppi più vulnerabili, infine un'analisi approfondita del sistema educativo sanitario e di assistenza sociale completa il rapporto. Prendendo in considerazione l'ultimo rapporto pubblicato dal gruppo di lavoro (2007-2008), ove si realizza fra le altre cose una fotografia del quadro istituzionale sull'applicazione della Convenzione Onu e in particolare sul Rapporto di monitoraggio sulla CRC del 2006, vediamo che per quanto concerne la procedura minorile civile e penale, un grande traguardo è stato raggiunto nell'anno 2007 con l'entrata in vigore, dopo ben 6 anni di proroghe, della Legge 149/2001<sup>15</sup> che prevede la difesa d'ufficio del minore, la costituzione di un unico organo specializzato e l'elaborazione di un ordinamento penitenziario minorile. Sul fronte delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza, nonostante gli sforzi che hanno portato nel 2000 all'approvazione della Legge 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", con la modifica del titolo V della Costituzione, le problematiche che emergono nel contesto nazionale riguardano il decentramento nell'ambito delle politiche sociali sul territorio

14 Approvati dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2000 e ratificati dall'Italia con Legge 11 marzo 2002 n. 46: il Protocollo Opzionale concernente la vendita dei bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini, il Protocollo Opzionale relativo al coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati.

15 Legge 28 marzo 2001, n. 149 "Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori", nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile".

italiano. Ogni Regione infatti ha il riconoscimento della competenza esclusiva in materia di politiche sociali, il risultato è una naturale disomogeneità delle politiche nazionali.

La maggiore complessità è ora rappresentata dalla gestione delle politiche, la Legge 451/1997<sup>16</sup> prevedeva infatti un fondo vincolato per la promozione dei diritti e delle opportunità dell'infanzia e dell'adolescenza. Con la legge del 2000, che ha inglobato la precedente, si è invece costituito un Fondo Nazionale per Politiche Sociali che non prevede una destinazione particolare per le politiche relative all'infanzia e all'adolescenza. La Legge 328/2000 inoltre non prende in considerazione la riforma del Titolo V della Costituzione e il conseguente trasferimento di competenze dallo Stato centrale alle Regioni in molte materie tra cui le politiche sociali comprese le stesse politiche per l'infanzia. È quindi auspicabile un adattamento normativo di modo da poter pensare a un Piano Nazionale Infanzia anche a livello regionale attraverso un effettivo coordinamento fra Stato e Regioni, in tal maniera si armonizzerebbero gli strumenti di pianificazione nazionale con quelli regionali. La proposta dell'istituzione di un garante nazionale dell'infanzia e dell'adolescenza non ha avuto purtroppo buon esito. Anche la XV legislatura, infatti, non è giunta all'approvazione di un disegno di legge nonostante la questione fosse uno dei punti cardine del programma politico al momento delle elezioni nel 2006.

Per quanto concerne il diritto all'istruzione è sicuramente doverosa una distinzione fra i vari gruppi di adolescenti. A titolo esemplificativo prendiamo in considerazione i dati sugli adolescenti con disabilità e i minori stranieri, considerando queste due fasce come i gruppi più vulnerabili.

Per quanto riguarda il primo gruppo negli ultimi anni si è registrato un aumento significativo dell'accesso alle istituzioni scolastiche da parte dei portatori di handicap. Si parla del 6% rispetto all'anno scolastico 2005/2006 e del 25% rispetto all'anno scolastico 1995/1996. Oltre ad una questione numerica l'istituzione didattica ha provveduto a riadattare i programmi e a intavolare metodi educativi il cui obiettivo è l'educazione inclusiva.

La percentuale dei minori stranieri iscritti all'anno scolastico 2006/2007 è aumentata del 18,1%. Di questi il 50,5% ha provenienza extra-europea. Fra i primi Paesi di provenienza si trovano Albania (15,7%), Romania (13,7%), Marocco (13,6) e Cina (4,9%)<sup>17</sup>. Anche per quanto riguarda questa particolare fascia l'istituzione scuola ha provveduto a fornire i materiali e le risorse di sostegno: l'obiettivo è l'educazione all'integra-

16 Legge 23 dicembre 1997, n. 451 "Istituzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia".

17 4° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'Infanzia e dell'adolescenza in Italia 2007/2008, Gruppo di lavoro per la convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Capitolo 6 Educazione, gioco e attività culturale, pp. 91-94.

13 Documento pubblico con cui il Comitato ONU rende noto il proprio parere sullo stato di attuazione della CRC nel Paese oggetto di considerazione, sottolineando i progressi compiuti, evidenziando i punti critici ed esortando il Governo, attraverso le Raccomandazioni, ad intervenire ove necessario.

zione e alla multiculturalità anche se gli sforzi non hanno comunque raggiunto la totalità dei risultati. Infatti, nonostante i provvedimenti che negli ultimi anni si sono posti l'obiettivo integrazione, a livello decentrato la gestione del sistema educativo si è spesso allontanata da tale obiettivo.

Ignorando il decreto presidenziale num. 394<sup>18</sup> emanato nel 1999, che stabiliva il libero accesso al sistema educativo da parte dei figli di immigrati – quale che sia la posizione giuridica della famiglia e non prendendo in considerazione gli sforzi normativi che dal 1989 regolano l'inserimento degli stranieri nelle scuole e i successivi programmi per l'integrazione e la formazione di una società basata sul dialogo e la convivenza – il Comune di Milano nel mese di dicembre 2007 emana una circolare (num. 20) dove si nega l'accesso alle istituzioni scolastiche ai figli di immigrati irregolari. Un'unica possibilità era stata riservata a chi si sarebbe regolarizzato entro il mese di febbraio 2008. L'allora Ministro della Pubblica Istruzione condannò la misura e in merito si pronunciò anche il Parlamento Europeo il quale invitò tutti gli Stati membri e a garantire il diritto all'istruzione a prescindere dall'origine sociale ed etnica e dalla situazione fisica o giuridica del bambino o dei suoi genitori. Milano non è stato l'unico caso: in Veneto diverse amministrazioni comunali hanno introdotto quote al numero dei figli di immigrati iscritti alle scuole elementari.

Sempre secondo il rapporto, le peggiori forme di lavoro e sfruttamento minorile riguardano principalmente il traffico, la prostituzione e lo sfruttamento dei minori dal crimine organizzato. Nelle situazioni peggiori si ritrovano ovviamente i minori stranieri figli di immigrati costretti spesso a lavorare e vittime del mercato della prostituzione. Questo ultimo aspetto manca di dati ufficiali, ci si basa quindi su ricerche e indagini svolte dal mondo delle Ong e su casi di condanne e denunce. Si segnala che l'Italia continua ad essere tra i Paesi i cui turisti optano per prestazioni sessuali a pagamento con minorenni, spesso appartenenti alle fasce sociali più deboli come quella dei migranti. In Italia è stata comunque applicata la Legge 38/2006<sup>19</sup> in materia di sfruttamento sessuale dei minori a fini commerciali che ha permesso la denuncia e la condanna di casi di sfruttamento minorile per scopi sessuali. La legge prevede, inoltre, una disposizione unica nel suo genere. In base a questa legge gli operatori turistici sono tenuti ad inserire nei propri cataloghi e pubblicazioni un avviso dell'illegalità in tutto il mondo dello sfruttamento sessuale dei bambini, prevedendo informazioni sulla condizione del turismo sessuale in cui sono coinvolti anche i minori.

Per quanto concerne il lavoro minorile dei

migranti nella fascia di età compresa fra gli 11 e i 14 anni vi è una percentuale del 25,5% contro il 20,9% dei minori italiani. Inoltre è da considerare come forma di lavoro minorile il lavoro familiare frequente nei nuclei dei migranti; ad esempio, si stima che il 90% dei bambini cinesi in Italia sia coinvolto in una qualche attività lavorativa all'interno del proprio contesto familiare. Nel gruppo di minori di diverse nazionalità la quota di coloro che aiutano i genitori si abbassa al 56%<sup>20</sup> a cui è doveroso aggiungere il 9% di quelli che dichiarano di svolgere attività casalinghe, considerate comunque un deterrente allo sviluppo educativo e naturale del minore.

Tra i minori italiani si registra invece un tasso maggiore di impiego presso terzi, segno questo di una maggiore integrazione con il tessuto socio-economico e con il mercato del lavoro.

I minori stranieri non accompagnati (MSNA) rappresentano, infine, una particolare problematica; innanzitutto per la mancanza di censimenti attendibili e accurati e, in secondo luogo, per l'illegalità in cui spesso si trovano che rappresenta un grave ostacolo all'integrazione e all'accesso anche alle strutture educative.

Nel 2007 il Ministero della Solidarietà Sociale – anche in attuazione della Convenzione ILO 182 sulle Forme Peggiori di Sfruttamento del Lavoro Minorile – ha lanciato un'iniziativa *multistakeholder* sul lavoro minorile che avrebbe dovuto costruire un quadro operativo di misure e politiche così come una carta che avrebbe dovuto essere adottata e messa in atto dai diversi soggetti coinvolti.

Con il cambio di governo avvenuto a metà del 2008 il processo non si è fermato, la società civile chiede infatti di proseguire il lavoro per non perdere i risultati raggiunti nel 2007.

### Ambiente e diritti umani: una questione di giustizia sociale

a cura di Carmine Annicchiarico  
e Sara Fioravanti

La relazione tra ambiente e diritti umani non è solamente una questione filosofica, politica o puramente teorica, ma bensì un concetto quasi determinante per la comprensione del legame tra l'uomo e l'insieme dei sistemi ecologici in cui vive. Il nesso continuo tra giustizia ecologica e giustizia sociale<sup>21</sup> in questi anni ha riportato l'attenzione sul (dis)valore sociale dell'impronta ecologica<sup>22</sup>.

La questione è di estrema importanza tanto che la comunità internazionale ha riconosciuto nella *Carta mondiale della natura* il principio per cui l'umanità è parte della natura e la vita dipende

dal funzionamento ininterrotto del sistema naturale.

Il diritto all'ambiente, inteso come diritto a un ambiente salubre, è stato introdotto per la prima volta nella Dichiarazione di Stoccolma delle Nazioni Unite del 1972, dove è stato sancito che «l'uomo ha il diritto fondamentale alla libertà, all'uguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente la cui qualità gli permetta di vivere nella dignità e nel benessere». Questa affermazione è più di una promessa, di una connotazione giuridica, di un'aspirazione a cui tendere, è il chiaro riconoscimento di un diritto assoluto, unico e indiscutibilmente uguale per tutti in ogni parte del mondo.

A livello comunitario, il riconoscimento del diritto dell'uomo all'ambiente è arrivato all'interno del Consiglio europeo di Dublino nel 1990 in cui, tra gli obiettivi dell'azione comunitaria in campo ambientale, è stato fissato l'impegno a «garantire ai cittadini il diritto ad un ambiente pulito e salubre». Questa innovativa affermazione ha tutto carattere politico, ma è vero che va letta in relazione con il diritto alla salute garantito dal *Trattato di Maastricht* e applicato dalla Corte di Giustizia della CE che nell'interpretazione di alcune direttive comunitarie in materia di ambiente fa riferimento a tale diritto per spingere gli Stati membri a garantirne il rispetto come per i diritti individuali a livello di giurisdizioni nazionali.

Esempio di questo è senza dubbio la normativa comunitaria sui rifiuti che prevede come primo scopo la protezione dell'ambiente e la salute umana contro gli effetti nocivi della raccolta, trattamento e deposito dei rifiuti, in questo anche richiamando quella linea ideale che lega gli articoli 9 (tutela del paesaggio) e 32 (tutela della salute) della nostra Carta Costituzionale.

Diventano così casi emblematici di violazione del diritto all'ambiente come diritto dell'uomo, e dunque della normativa comunitaria, i recenti gravi casi di emergenza rifiuti verificati in Campania e in Puglia. La Commissione ha infatti aperto diverse procedure d'infrazione contro l'Italia per cattiva gestione dei rifiuti, ma tra le più importanti vi è senza dubbio quella conclusa con la condanna per non aver adottato le misure necessarie affinché fossero smaltiti, «senza pericolo per la salute dell'uomo e pregiudizio all'ambiente», i rifiuti dell'ex stabilimento Enichem di Manfredonia, che includevano rifiuti tossici e pericolosi come ad esempio i 3500 fusti metallici di rifiuti contaminati all'arsenico. Di non minore importanza è la recente procedura d'infrazione, che si aggiunge inesorabilmente a quella già grave sulla situazione della Campania, aperta per la presenza sul territorio italiano di oltre 4000 discariche abusive, che mettono a grave rischio la salute di tutti i cittadini italiani vista l'entità del numero e la collocazione su tutto il territorio nazionale e arrecano ingenti danni all'ambiente stesso per l'inquinamento provocato ormai da anni.

Un'altra cosa su cui si può configurare una «svendita» dei diritti umani è la questione dell'acqua pubblica.

18 Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 "Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286".

19 Legge 6 febbraio 2006, n. 38 "Disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo Internet".

20 4° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'Infanzia e dell'adolescenza in Italia 2007/2008, Gruppo di lavoro per la convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Capitolo 7 Misure speciali per la tutela dei minori, pp. 128-129.

21 Cfr. Sachs Wolfgang, *Ambiente e giustizia sociale. I limiti della globalizzazione*, Editori Riuniti 2002.

22 Cfr. Lester R. Brown, *Piano B 3.0 Mobilitarsi per salvare la civiltà*, Edizione Ambiente, 2008.

L'assenza di una regolamentazione ha consentito sinora che ex aziende municipalizzate si comportassero come soggetti privati e che i privati avessero le mani completamente libere e l'art. 32-bis della L. n. 133/2008 non è altro che un "manifesto politico" che ribadisce, accentuando questa tendenza, che si può e si deve raccomandare al Governo che finalmente detti regole per quel delicatissimo e particolare settore che è costituito dai servizi pubblici locali, tra cui il servizio idrico.

Le reti idriche devono rimanere pubbliche (e su questo nessuno può tornare indietro), una regolamentazione del settore dei servizi pubblici locali che rispetti pienamente i principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità, come auspicato dal 2001 e sinora mai realizzato pienamente e correttamente a difesa dei diritti degli utenti, dei cittadini e, più in generale, dei beni pubblici.

La distanza che intercorre quindi tra la buona volontà del legislatore e la realtà dei fatti in termini di uso e sfruttamento delle risorse naturali segna di pari passo la distanza che intercorre tra prevenzione (conservazione della biodiversità) ed emergenza. L'operare in emergenza significa aver già compromesso il servizio ecologico che la natura stessa offre a discapito anche della salute umana, ed in particolare della fasce sociali più deboli delle comunità locali.

L'attenzione deve quindi spostarsi soprattutto sul decisore politico, che deve orientare la legislazione sulla visione d'insieme nelle tematiche che riguardano i diritti dell'uomo e della natura<sup>23</sup>, al fine di assicurare giustizia ed equità sociale e non lavorare unicamente su soluzioni d'emergenza.

## Povertà nel mondo: il ruolo dell'Italia nella cooperazione allo sviluppo

a cura di Elisa Bacciotti

Numerose dichiarazioni e convenzioni sottoscritte da un ampio numero di Stati del mondo<sup>24</sup> classificano come fondamentali il diritto alla vita, alla salute<sup>25</sup>, all'istruzione<sup>26</sup>, all'acqua<sup>27</sup>. L'effettivo accesso a cure mediche, fonti d'acqua pulita e strutture igienico-sanitarie adeguate, e all'istruzione primaria per ogni uomo e donna del mondo, dovrebbe quindi essere assicurato a tutti senza esclusioni e discriminazioni.

I dati a nostra disposizione indicano che oggi

23 Cfr. Pollo Simone, *La morale della Natura*, Edizioni Laterza, 2008.

24 La Dichiarazione Universale per i Diritti dell'Uomo, il Patto Internazionale per i Diritti Economici e Sociali, la Convenzione sui diritti dell'infanzia, la Convenzione per l'Eliminazione di ogni forma di Discriminazione contro le donne, la Convenzione sui Diritti delle Persone Disabili.

25 Il Diritto alla Salute è tutelato dall'art. 25 della Dichiarazione Internazionale per i Diritti Umani, dall'art. 12 del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, dagli artt. 11 e 12 della Convenzione sull'Eliminazione di ogni forma di Discriminazione Contro le Donne e dagli articoli 6 e 24 della Convenzione sui diritti dell'infanzia. I diritti alla Salute riproduttiva sono anche ricono-

scritti ed adottati dai Piani d'Azione della Conferenza Internazionale su Popolazione e Sviluppo del Cairo (1994) e da quelli della Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite sulle Donne di Pechino (1995). I due piani d'azione citano anche i diritti sessuali, ovvero quelli di ciascuno ad ottenere senza coercizione e violenze e al massimo possibile la tutela della salute relativa alla sessualità.

scritti ed adottati dai Piani d'Azione della Conferenza Internazionale su Popolazione e Sviluppo del Cairo (1994) e da quelli della Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite sulle Donne di Pechino (1995). I due piani d'azione citano anche i diritti sessuali, ovvero quelli di ciascuno ad ottenere senza coercizione e violenze e al massimo possibile la tutela della salute relativa alla sessualità.

26 Il Diritto all'istruzione è tutelato, tra gli altri, dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (art. 26), dal Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (artt. 13 e 14), dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia (art. 28), dalla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (art. 10) e dalla Convenzione sull'Eliminazione di ogni forma di Discriminazione Razziale (art. 5).

27 Il Diritto umano all'acqua trova la propria base giuridica, a livello internazionale, in numerosi articoli delle principali Convenzioni, tra cui il Patto Internazionale sui Diritti Economici Sociali e Culturali (art. 11 e 12), l'art. 14-2 della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne e l'art. 24-2 della Convenzione sui Diritti dei Minori. Molto importante per la corretta individuazione di questo diritto è poi il General Comment n. 15 del 2002 del Comitato Economico e Sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC), che al punto 1 afferma: «L'acqua è una risorsa naturale limitata e un bene pubblico fondamentale per la realizzazione degli altri diritti umani. Il diritto umano all'acqua afferma che ognuno ha diritto ad acqua sufficiente, sicura, accettabile, fisicamente accessibile ed economicamente sostenibile per uso privato e per uso domestico».

In tal senso l'Italia ha precise responsabilità nel garantire migliori e più aiuti per la lotta alla povertà e l'accesso alla salute, all'acqua e all'istruzione nel mondo, responsabilità che le derivano da impegni internazionali sottoscritti in diverse sedi. Nel 1995, a conclusione del Vertice

28 Fonte: In the Public Interest, Oxfam International Research Paper, 2006.

29 In the Public Interest, ibid.

30 Investing in People, Oxfam International Briefing Paper, september 2007.

31 Fonte: Action Aid, L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo, Pronti per il G8? aprile 2008.

Mondiale per lo Sviluppo Sociale di Copenaghen l'Italia si era assunta l'impegno di destinare il 20% del proprio Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) al finanziamento di istruzione, salute, acqua e igiene nei Paesi del Sud: impegno riaffermato con la firma della Dichiarazione sul Millennio, nel 2000, e con l'adesione al Consensus Europeo sullo Sviluppo, adottato dall'Unione nel dicembre 2005 che, oltre a stabilire chiare tabelle di marcia per un incremento progressivo dell'APS fino a raggiungere lo 0,7% nel 2015, impegnava i membri UE a finanziare, in via prioritaria rispetto ad altri settori, la tutela dei beni comuni, dell'ambiente e l'accesso universale ai servizi di base.

A fronte di questi impegni, tuttavia, l'aiuto bilaterale investito dall'Italia nell'accesso ai servizi essenziali è inadeguato. Dal 2000 al 2006 il finanziamento dell'Italia all'accesso globale ai servizi essenziali è stato pari circa all'8,2% del totale dei suoi aiuti bilaterali<sup>31</sup>. Anche se il dato non tiene conto dell'APS erogato dall'Italia tramite il canale multilaterale, e non contabilizza quindi né il finanziamento italiano al Fondo di Sviluppo Europeo, che ha una politica di sostegno dei piani sanitari ed educativi dei Paesi beneficiari, né il finanziamento italiano ad iniziative per la lotta alle pandemie come il Fondo Globale per la Lotta all'AIDS, Tubercolosi e Malaria o a sostegno dell'istruzione, come il Fondo Catalitico dell'Education For All - Fast Track Initiative (un meccanismo di coordinamento delle risorse stanziato dai donatori per rafforzare i sistemi educativi nazionali), possiamo tuttavia affermare che l'APS italiano è, per quantità e qualità, lontano dagli obiettivi di Copenaghen.

Rispetto a quanto l'Italia si è impegnata a fare a Pechino sulla promozione dell'eguaglianza di genere, invece, si segnala che nel 2007 alle donne è stato riconosciuto un ruolo centrale nella cooperazione italiana, e che è stata definita una politica triennale per il rafforzamento del ruolo delle donne in Africa Sub-Sahariana: due elementi che segnano un'inversione di tendenza strategica e nell'allocazione delle risorse che crediamo debba essere confermata negli anni successivi.

La presenza del G8, che l'Italia assumerà nel 2009, e la presenza in agenda di temi legati al monitoraggio degli impegni presi dagli otto Governi su salute, istruzione, acqua, offrono all'Italia la possibilità di adottare un rinnovato impegno su questi temi, che si incentri su maggiori e migliori aiuti pubblici allo sviluppo, sulla capacità di lavorare per l'identificazione di strumenti innovativi di finanza per lo sviluppo (es. tasse di scopo), e sulla promozione/facilitazione di un processo che porti alla definizione di nuove regole, strutture, istituzioni di governance internazionale capaci di operare per il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e per la tutela dei beni comuni globali.

L'occasione per dimostrare questo impegno è anche offerta da alcune recenti iniziative, come la partecipazione italiana all'International Health

31 Fonte: Action Aid, L'Italia e la lotta alla povertà nel mondo, Pronti per il G8? aprile 2008.

Partnership<sup>32</sup> o alla Taskforce sul Finanziamento Innovativo dei Sistemi Sanitari, istituita al recente summit ONU sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio<sup>33</sup>, che si aggiungono al tradizionale impegno dell'Italia nel finanziamento al Fondo Globale per la lotta all'Aids, Tubercolosi e Malaria, e la co-presidenza dell'Education For All Fast Track Initiative. Tuttavia, per adesso l'Italia sembra aver preso decisioni che vanno nella direzione opposta, la più marcata delle quali riguarda la quantità dell'aiuto: se le misure proposte dal DPEF 2009-11 saranno confermate dalla Finanziaria 2009, l'APS italiano scenderà a meno dello 0,10% APS/PIL.

### Gli obblighi extra-territoriali dell'Italia nella realizzazione dei diritti sociali, economici e culturali

a cura di Antonio Tricarico

Quando si tratta la materia dei diritti umani da una prospettiva giuridica e del diritto internazionale guardando agli obblighi che derivano da questi per i singoli governi nazionali, da sempre l'attenzione dei governi – soprattutto quelli occidentali – è stata rivolta ai diritti civili e politici. Ma oggi il crollo di un modello di globalizzazione liberista che ha aumentato le disuguaglianze, generato crisi economiche e finanziarie sistemiche e riportato la questione povertà in primo piano nell'agenda politica anche dei Paesi "ricchi", rilancia l'urgenza di affrontare appieno l'attuazione anche dei diritti socio-economici codificati da tempo dal diritto internazionale nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ESCR) delle Nazioni Unite. Tale necessità è confermata dai limiti che mostra l'agenda degli Obiettivi di sviluppo del millennio, sempre più difficile da attuare, nonostante il suo approccio pratico e tecnico per l'attuazione parziale di alcuni dei diritti economici e sociali.

Il patto ESCR sta finalmente acquistando spazio nell'agenda internazionale con la discussione di questi mesi al Consiglio sui diritti umani delle Nazioni Unite sul nuovo protocollo addizionale che darebbe diritto ad individui e gruppi di individui di presentare ricorsi per presunte violazioni alla Commissione ESCR delle Nazioni Unite<sup>34</sup>.

L'Italia siederà nel nuovo Consiglio sui Diritti Umani delle Nazioni Unite nel 2010 ed è importante che si presenti con un valido curriculum

anche in questo campo in quell'occasione. La revisione periodica della Convenzione ESCR ogni cinque anni è una valida occasione per sollevare diverse preoccupazioni della società civile in un consesso internazionale. Al Governo italiano è richiesto di presentare alla Commissione sui diritti economici, sociali e culturali un primo rapporto della prossima (quinta) revisione entro il 30 giugno 2009<sup>35</sup>. Nelle raccomandazioni dell'ultimo rapporto la Commissione ha espressamente sollecitato il Governo italiano a coinvolgere maggiormente la società civile italiana nel processo di revisione periodica<sup>36</sup>.

Mentre in passato l'attenzione si è rivolta sempre ad analizzare l'attuazione degli impegni internazionali per quel che concerne l'azione e le responsabilità del Governo italiano sul territorio italiano – questione oggi probabilmente ancora più importante visti i numerosi dubbi sollevati in merito alle politiche adottate dal nuovo governo in materia di migranti e sostegno alle fasce più povere della popolazione – oggi risulta interessante esplorare anche come gli obblighi che emanano dal Patto ESCR per l'Italia si estendano anche fuori del territorio italiano. Con particolare riferimento alla partecipazione dell'Italia alle istituzioni economiche internazionali, spesso criticate per i pesanti impatti sociali e culturali associati alle politiche economiche promosse tramite i loro prestiti ed il loro operato nei Paesi in via di sviluppo.

Ha fatto da apripista il lavoro portato avanti dalla società civile tedesca – ed in particolare dal FIAN – negli anni scorsi sulle responsabilità del governo di Berlino nel rispetto degli obblighi internazionali che emanano dal Patto ESCR nel caso specifico del diritto al cibo e dell'operato al riguardo dei rappresentanti del governo tedesco quando siedono nei consigli direttivi della Banca Mondiale o del Fondo monetario internazionale. Queste istituzioni, infatti, sono state spesso criticate da più parti per aver promosso, ed in alcuni casi imposto, politiche di sviluppo nei Paesi poveri orientate a sostenere soltanto la produzione alimentare per l'export a danno della sicurezza e delle sovranità alimentare delle comunità locali. Tale focus del lavoro in Germania è risultato doppiamente innovativo trattandosi del diritto al cibo, ossia uno dei diritti umani di "terza generazione" che lo stesso diritto internazionale oggi non codifica e norma appieno.

Sorprendentemente le pressioni sull'esecutivo di Berlino e le stesse Nazioni Unite hanno portato il ministro dello sviluppo tedesco a riconoscere nel 2006 che effettivamente quando il direttore esecutivo tedesco siede nel Consiglio direttivo della Banca Mondiale a Washington nelle sue votazioni si deve sentire vincolato dagli obblighi internazionali per la Germania in materia. Da

allora nel format di reporting delle Nazioni Unite per la revisione periodica dei singoli Paesi membri è inclusa una sessione specifica che riporta le raccomandazioni per l'operato dei governi quando agiscono fuori dal proprio territorio e nelle istituzioni internazionali e quindi in una nuova prospettiva di extra-territorialità.

Risulterebbe alquanto interessante valutare da una prospettiva giuridica, quindi, anche quanto il Governo italiano rispetti tali obblighi in ambito di extra-territorialità. In particolare, sarebbe interessante focalizzarsi sul diritto al cibo – vista la drammatica crisi alimentare in corso e la proposta del Governo italiano di creazione di una "Banca del cibo" – ed anche sul diritto all'istruzione, dal momento che nel 2009 l'Italia avrà la presidenza del G8 ma anche la co-presidenza della Fast Track initiative on Education for All che racchiude i principali donatori internazionali. Al riguardo è importante ricordare il recente rapporto dell'Unesco su uno *human-rights based approach to education for all*<sup>37</sup>, che ripolitizza la questione del diritto all'istruzione da una prospettiva giuridica e dei diritti umani. Potrebbe emergere come l'operato del Governo italiano quando agisce nelle istituzioni internazionali – soprattutto quelle economiche e specializzate – non risulta in linea con gli obblighi che derivano per questo dal Patto ESCR, generando una legittima domanda di controllo ed accountability in futuro da parte dei cittadini italiani e della società civile internazionale.

### L'impegno dell'Italia nel promuovere la moratoria universale sulla pena di morte

a cura di Tommaso Rondinella

Merita di essere segnalata un'importante vittoria all'interno delle Nazioni Unite ottenuta dalla diplomazia italiana. Il 18 dicembre 2007 l'Assemblea Generale ha votato con una larga maggioranza (104 su 54, con 29 astenuti) in favore della risoluzione presentata dal Governo italiano che proclamava la moratoria internazionale sulla pena di morte. La risoluzione prevede una sospensione generale (non la vera e propria abolizione) della pena capitale nel mondo. Pur essendo però una risoluzione approvata dall'ONU, essa non ha un effetto vincolante sugli Stati membri delle Nazioni Unite. Questo significa che gli Stati che attualmente conservano tale procedura non possono essere costretti a interrompere le esecuzioni, ma vengono sottoposti a una forte pressione etica.

Inoltre, il testo della risoluzione contiene indicazioni molto importanti che vanno al di là dell'istituzione di una moratoria sulle esecuzioni in vista dell'abolizione. Ai Paesi mantenitori viene chiesto il rispetto degli standard internazionali, la trasparenza nella pubblicazione di dati e statistiche e una significativa riduzione del numero

32 L'International Health Partnership è una iniziativa (come Proving for Health, Catalytic Initiative to Save A Million Lives, Deliver Now for Women & Children) di coordinamento degli aiuti dei Paesi donatori volti al rafforzamento dei sistemi sanitari.

33 Recentemente lanciata all'High Level Summit delle Nazioni Unite sugli MDG, l' Innovative International Finance Health System è una iniziativa che si propone di salvare 10 milioni di madri e di bambini e 400 milioni di neonati tramite l'assunzione, la formazione e l'impiego di 1 milione di nuovi operatori sanitari. L'iniziativa – i cui dettagli devono essere ancora stabiliti – si propone di mobilitare 30 miliardi di dollari entro il 2015. L'Italia, rappresentata dal Ministro delle Finanze Giulio Tremonti, è tra gli 8 membri della Taskforce.

34 [http://www.escr-net.org/usr\\_doc/OP.doc](http://www.escr-net.org/usr_doc/OP.doc).

35 <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/NewhwVAISPRByCountry?o=penView&Start=1&Count=250&Expand=85.5#85.5>.

36 Point 53, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Italy, 14/12/2004. E/C.12/1/Add.103. (Concluding Observations/Comments).

37 A Human Rights-Based Approach to Education, A framework for the realization of children's right to education and rights within education; United Nations Children's Fund/ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2007.



di reati capitali. La risoluzione chiede inoltre al Segretario Generale dell'Onu di riferire l'effettiva implementazione della moratoria e di riportare la verifica alla prossima sessione dell'Assemblea. In questo modo, si è stabilito di inserire il tema nell'agenda del prossimo anno. Sebbene non vincolante, dunque, la risoluzione porta con sé un considerevole peso morale e politico. Impegna i Paesi che l'hanno approvata a lavorare verso l'abolizione e rappresenta un valido strumento per incoraggiare i mantenitori a metterne in discussione l'applicazione.

Ad oggi, l'evoluzione positiva verso l'abolizione della pena di morte in atto nel mondo da oltre dieci anni, è ulteriormente cresciuta nei primi nove mesi del 2008. I Paesi o i territori che hanno deciso di abolirla per legge o in pratica sono oggi 150. Di questi, i Paesi totalmente abolizionisti sono 95; quelli che attuano una moratoria delle esecuzioni sono 4; i Paesi abolizionisti di fatto, che non eseguono sentenze capitali da oltre dieci anni o che si sono impegnati internazionalmente ad abolire la pena di morte, sono 44. Nei primi nove mesi del 2008 è diminuito il numero di Paesi che hanno fatto ricorso alle esecuzioni capitali: sono stati 18, a fronte dei 26 del 2007 e dei 28 del 2006. Nei primi nove mesi del 2008, vi sono state almeno 5.454 esecuzioni, a fronte delle almeno 5.851 del 2007 e delle almeno 5.635 del 2006<sup>38</sup>. Una diminuzione significativa rispetto allo stesso periodo del 2007, dovuta sicuramente anche all'impegno dell'Italia per l'approvazione della risoluzione ONU. ■

<sup>38</sup> Dati diffusi da Nessuno Tocchi Caino, Amnesty International.