

La spesa pubblica e i diritti dei bambini

Approfondimento

Commento Generale del Comitato sui diritti del fanciullo sul tema della spesa pubblica e i diritti dei bambini dell'11 giugno 2015 (CRC/C/GC/19 *Public Spending and the Rights of the Child*)

Il Comitato sui diritti del fanciullo - organo convenzionale preposto al monitoraggio e all'implementazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia delle Nazioni Unite e dei suoi Protocolli opzionali - nel nuovo Commento Generale del giugno 2015 inerente l'art. 4¹ della Convenzione esamina il rapporto tra la spesa pubblica nazionale dei singoli Stati aderenti alla Convenzione stessa e i diritti dei bambini² allo scopo di fornire agli Stati contraenti una sorta di linee guida/principi generali per promuovere al loro interno un forte cambiamento nella gestione della spesa pubblica e dotarli di un più efficace quadro per il rispetto e la protezione dei minori. Il Comitato, pertanto, muovendosi nell'ottica di aggiungere un ulteriore importante tassello ad una più reale attuazione dei diritti dei bambini e degli adolescenti nel mondo, posto che i diritti dei bambini sono inevitabilmente influenzati dalla spesa pubblica che viene loro dedicata, indica in primo luogo la necessità che gli Stati stanino le risorse per dare attuazione concreta alle norme già esistenti e che ciò dovrà riguardare non soltanto le norme contenute nei trattati che riguardano specificatamente l'infanzia, ma anche quelle contenute negli altri atti di livello sovranazionale o nazionale come le leggi degli Stati, ma anche le legislazioni locali e regionali (oltre che i piani o le procedure) che incidono, o potrebbero incidere, sui diritti dei minorenni. È infatti necessaria un'azione ad ampio raggio che non si limiti ai soli atti normativi che si riferiscono direttamente ai bambini ma che se estenda anche a quelli di tipo più generale quali le leggi finanziarie e di bilancio pubblico.

A questo proposito il Comitato spiega che se l'obiettivo generale del Commento è **migliorare la comprensione degli obblighi** derivanti dalla Convenzione **in relazione alla spesa pubblica** per i diritti dei bambini, l'obiettivo specifico è quello di promuovere un reale e **profondo cambiamento nel modo di impiegare le risorse pubbliche da parte degli Stati**. L'obbligo che grava sugli Stati contraenti è, infatti, un obbligo cosiddetto "generale" nel senso che essi hanno un obbligo di adottare qualsiasi misura possibile che potrebbe essere necessaria per l'attuazione di qualsiasi diritto sancito della Convenzione e quindi, in ultima analisi, per fare in modo che tutti i diritti dei bambini sanciti dalla Convenzione di New York e dai suoi Protocolli opzionali siano rispettati, promossi e protetti. È poi vero che l'articolo 4 afferma che, per quanto riguarda

¹ Cfr. art. 4: "Gli Stati parti si impegnano ad adottare tutti i provvedimenti legislativi, amministrativi per l'attuazione dei diritti riconosciuti nella presente Convenzione. Per quanto riguarda i diritti economici, sociali e culturali, gli Stati parti adottano tali provvedimenti entro i limiti delle risorse disponibili e, ove necessario, nel quadro della cooperazione internazionale".

² Cfr. su questo tema - per quanto riguarda la situazione italiana - il Rapporto **Disordiniamo del 27 novembre 2015 curata** dall'ufficio del Garante per l'infanzia e l'adolescenza sulle risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza in Italia e sulle Istituzioni che in Italia si occupano di minori nel quale: "(...) si evidenzia soprattutto una Governance delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza frammentata e polverizzata tra decine di soggetti istituzionali cui afferiscono competenze diverse, spesso sovrapposte e, soprattutto, inserite in un quadro non facile, molto complesso, in cui - in seguito alla riforma del Titolo V - le politiche sociali, di cui quelle per l'infanzia e l'adolescenza fanno parte, sono state poste in capo alle Regioni. Lo stesso vale per le risorse. Il Governo centrale destina all'infanzia e all'adolescenza lo 0,7% del Bilancio dello Stato, circa 390 euro per minorenni ma mancando appunto una governance di sistema, un disegno chiaro e di lungo termine sulle politiche per l'infanzia e per l'adolescenza, esse non sempre sembrano convergere verso una pianificazione efficace delle azioni".

i diritti economici, sociali e culturali “*gli Stati parti adottano tali provvedimenti entro i limiti delle risorse disponibili e, ove necessario, nel quadro della cooperazione internazionale*”; tuttavia questa previsione deve essere letta mettendola in relazione al concetto di “**progressiva realizzazione**” che - sebbene non espressamente incluso nell'articolo 4 - è un concetto presente in altri articoli della Convenzione come l'art. 24 (Salute) e l'art. (Istruzione) e, dunque, da ritenersi implicitamente incluso anche all'articolo 4 vista l'interpretazione data dal Comitato di questo articolo nel **Commento generale n. 5**³. In esso, infatti, si spiega che “*la seconda frase dell'articolo 4, riflette un' accettazione realistica che la mancanza di risorse - qui intese come risorse finanziarie - possa ostacolare la piena attuazione dei diritti economici, sociali e culturali, in alcuni Stati membri*”; tuttavia, per poterla invocare e non essere inadempienti gli Stati devono essere in grado di dimostrare di aver realizzato il massimo “al limite delle risorse disponibili” e, se necessario, di aver anche cercato sostegno nella cooperazione internazionale⁴. Inoltre emerge che la norma in discorso suggerisce una distinzione tra i diritti civili e politici e i diritti economici, sociali e culturali proclamati dalla Convenzione mentre in generale questo non avviene perché, secondo la Convenzione, il “godimento dei diritti economici, sociali e culturali” risulta inestricabilmente intrecciato con il “godimento dei diritti civili e politici”. Gli Stati non hanno quindi alcun margine di discrezionalità perché su di loro grava un obbligo intrinseco richiamabile davanti a un tribunale a tutti i livelli (nazionale, regionale e locale) e a tutte le sfere (ministeri, dipartimenti, agenzie), secondo il quale hanno la responsabilità di garantire i diritti dei bambini (soprattutto quelli in situazioni di vulnerabilità) proclamati dalla Convenzione (con conseguente obbligo di capacità di risorse “sufficienti”) anche in tempi di crisi economica. Dunque gli Stati dovranno prendere tutte le misure necessarie e ragionevoli per prevenire le violazioni dei diritti dei bambini nel senso di garantire che le risorse economiche siano assegnate e spese in modo corretto per prevenire, indagare e porre rimedio ai danni causati da violazioni dei diritti dei bambini senza poter invocare la scusante della mancanza di risorse. Ciascuno Stato deve infatti stabilire un “obbligo minimo di base” per garantire i livelli minimi essenziali di ciascun bambino da garantirsi anche in tempi di austerità economica⁵. Inoltre, tenuto conto che la corruzione può contribuire ad impedire un uso corretto delle risorse disponibili, si specifica che anche quando si verifica questo fenomeno c'è un fallimento da parte dello Stato e un venir meno al dovere di rispettare l'obbligo di utilizzare il massimo delle risorse disponibili. Per questo motivo il Comitato chiede che la governance sia trasparente, inclusiva, partecipativa e responsabile e spiega che i processi fiscali, in questo senso, svolgono un ruolo cruciale nella lotta contro la corruzione. D'altra parte il Comitato ribadisce a più riprese anche che gli Stati non sono lasciati soli: ne è una dimostrazione la previsione dell'art. 4 secondo cui quelli maggiormente sviluppati sono tenuti a fornire la cooperazione internazionale nei confronti di

³ Cfr. General Comment n. 5 (2003), *General Measures of Implementation of the Convention on the Rights of the Child*

⁴ Cfr. il paragrafo 60 dove si evidenzia proprio che è l'articolo 4 a mettere in luce che l'attuazione della Convenzione è “un esercizio di cooperazione” per gli Stati del mondo evidentissimo nella Carta delle Nazioni Unite (agli artt. 55 e 56) dove si identificano le finalità generali della cooperazione economica e sociale internazionale. Gli Stati membri si impegnano in base alla Carta “ad agire collettivamente o singolarmente, in collaborazione con l'ONU” per raggiungere gli scopi.

⁵ Senza dubbio la crisi economica di questi ultimi anni ha influenzato tutti gli aspetti della vita delle persone ed in particolar modo dei minorenni minando fortemente il loro benessere. A tal proposito la Convenzione (art. 27) è estremamente chiara nello spiegare che per i bambini e gli adolescenti il concetto di benessere è una stretta conseguenza dell'adozione di tutte le misure necessarie per la sua realizzazione globale, poiché il bisogno fondamentale dei bambini è quello di vivere nelle condizioni favorevoli alla propria formazione e allo sviluppo della personalità e che i conflitti sociali, i processi migratori, gli accresciuti oneri del mantenimento dei figli, l'esclusione sociale, la povertà, vanno ad ostacolare se non addirittura ad impedire le opportunità di crescita e quindi l'attuazione dei diritti di tutte le persone di età minore. Nell'analisi condotta dall'Ufficio dell'Autorità Garante per l'infanzia, in Italia “la costruzione di un nuovo sistema di governance dovrebbe in primo luogo essere più rispondente al dettato normativo della CRC e alla sua finalità: garantire a tutti i minorenni di ogni paese firmatario il diritto di crescere in condizioni che realizzino al meglio il suo supremo interesse. Ciò significa che è necessario realizzare una governance in cui vi sia, il più possibile, una diretta connessione tra i principi e l'articolato della Convenzione Onu e le Istituzioni che sono preposte alla loro concreta esigibilità”.

quelli in via di sviluppo, previsione - peraltro - ulteriormente messa in luce nel Commento Generale n. 5 laddove si spiega che quando gli Stati ratificano la Convenzione implicitamente, da quel momento, prendono su di sé gli obblighi non solo di agire giuridicamente all'interno della propria giurisdizione, ma anche di contribuire, attraverso la cooperazione internazionale, all'attuazione globale della Convenzione.

Il Comitato ricorda poi nel Commento Generale in oggetto il concetto fondamentale (strettamente legato al tema della spesa pubblica) che l'**articolo 3, paragrafo 1** della Convenzione sancisce: il principio del superiore interesse del minore per il quale il concreto interesse dei ragazzi e delle ragazze deve essere una considerazione primaria per gli Stati in tutte le decisioni relative ai minorenni. Gli Stati sono infatti obbligati ad integrare ed applicare questo principio in tutti i procedimenti legislativi, amministrativi e giudiziari che hanno un impatto diretto o indiretto sui bambini **in modo da far diventare il superiore interesse del minore un criterio fondamentale anche in tutto il processo di bilancio**. Sono poi la Convenzione e i suoi Protocolli opzionali a fornire il quadro per la valutazione e la determinazione in concreto dell'interesse superiore del bambino e - attraverso l'uso di questi strumenti - gli Stati sono quindi obbligati a fare del migliore interesse del bambino una considerazione preminente tanto da diventare cruciale quando essi sono impegnati nel "pesare" le priorità di spesa. A tal fine gli Stati dovrebbero quindi essere in grado di spiegare come il diritto dell'interesse superiore del minore sia stato rispettato nei processi decisionali e, soprattutto, come sia stato valutato rispetto agli altri interessi visto che tutti i minorenni dovrebbero essere una priorità nella dotazioni di bilancio e di spesa come massimo mezzo per garantire il miglior rendimento delle limitate risorse disponibili⁶. Gli Stati, infine, dovrebbero sviluppare anche dei meccanismi tali da consentire una significativa partecipazione dei bambini e dei loro sostenitori nel processo di bilancio. Tali meccanismi dovranno prevedere anche la messa a disposizione di mezzi per la partecipazione a questi processi dei più emarginati.

Il Comitato si sofferma poi sui principi di **adeguatezza**, di **efficacia**, **efficienza** ed **equità** della spesa pubblica perché la spesa pubblica deve essere, innanzitutto, *adeguata* e, quindi, sufficiente: gli Stati devono infatti dare "la dovuta priorità" alle aree connesse alle problematiche minorili affinché siano realizzati i diritti dei bambini, e spendere completamente ciò che è stato stanziato per i loro diritti superando le barriere istituzionali e tutti i meccanismi che lo impediscono affrontando la mancanza di capacità istituzionale. Ma la spesa pubblica deve essere anche *efficace*: questo comporta che gli Stati sono chiamati ad elaborare ed attuare leggi, politiche e programmi che identifichino con chiarezza ciò che deve essere fatto e che i beni e i servizi per far avanzare tali diritti vengano acquistati con un buon rapporto qualità-prezzo e senza dimenticare di mettere a punto un buon (e coraggioso) **meccanismo di diffusione interna ed esterna dei monitoraggi circa la valutazione dell'efficacia della spesa pubblica**. L'*efficienza della spesa* richiede, invece, che la spesa pubblica sia non solo prevista e programmata, ma anche concretamente attuata mentre l'*equità* della stessa concerne la distribuzione degli stanziamenti di bilancio pubblico e tende ad assicurare che siano raggiunti i bambini in situazioni vulnerabili delle diverse aree geografiche.

La fase di progettazione del processo di bilancio deve, pertanto, basarsi su valutazioni complete e realistiche della situazione economica e dei diritti dei bambini e, soprattutto, i bilanci degli Stati dovrebbero includere l'esame del bilancio passato (almeno 3-5 anni precedenti) e degli anni attuali e futuri (prevedendo almeno una proiezione dei successivi 5-10 anni). Anche i dati disaggregati sui diritti dei bambini - almeno per età, sesso ed area geografica - dovrebbero essere resi disponibili ed accessibili ai pubblici ufficiali e a chi è coinvolto nelle leggi di bilancio pubblico a livello nazionale e regionale.

⁶ Sul punto cfr. anche il Commento generale n. 14, in cui si afferma che: "per garantire la conformità, gli Stati parti (...) accertano che l'interesse superiore del bambino è una considerazione primaria in tutte le azioni, tra cui: (d) sostenere l'interesse superiore del bambino nella distribuzione delle risorse nazionali per i programmi e le misure volte ad attuare i diritti dei bambini, e in attività di ricevere assistenza o di aiuto allo sviluppo internazionale".

Il Comitato riconosce poi l'importanza anche del **coinvolgimento del settore privato** al fine di promuovere la mobilitazione di risorse per la realizzazione dei diritti dei bambini ribadendo tra l'altro la linea da seguire individuata nel 2013 nel **Commento generale n. 16⁷** sul tema degli obblighi degli Stati circa l'impatto del settore delle imprese sui diritti dei bambini: "il Comitato riconosce che i compiti e le responsabilità di rispettare i diritti dei bambini si estendono, in pratica, oltre l'ambito dei servizi e delle istituzioni controllate dallo Stato e si applicano a soggetti privati e imprese. Pertanto, tutte le imprese devono rispettare le loro responsabilità per quanto riguarda i diritti dei bambini e **gli Stati devono garantire che lo facciano**. Inoltre, le imprese commerciali non dovrebbero compromettere la capacità degli Stati di rispettare i loro obblighi nei confronti dei minori ai sensi della Convenzione e relativi protocolli opzionali". Infine l'attenzione posta su questo argomento⁸ è particolarmente evidente nella Risoluzione del 7 aprile 2015 **A/HRC/RES/28/19 (*Rights of the child: towards better investment in the rights of the child*)** che di poco ha preceduto il Commento Generale del Comitato, con cui si chiede agli Stati di affrontare le politiche nazionali e quelle specifiche sui diritti dei bambini incoraggiandoli a sviluppare e rafforzare la raccolta, l'analisi e la diffusione dei dati utile alle statistiche nazionali; di mobilitare le risorse per promuovere, proteggere e realizzare i diritti dei bambini e degli adolescenti; di sollecitare la trasparenza nell'assegnazione e nell'uso delle risorse; di incoraggiare il settore privato a svolgere un ruolo più attivo, effettivo e responsabile nella lotta contro la povertà e la protezione e la realizzazione dei diritti.

Tessa Onida

⁷ General Comment n. 16 (2013) on State obligations regarding the impact of the business sector on children's rights.

⁸ Cfr. il Codice Fiscale trasparenza di FMI (2014) che copre l'importanza di completezza, chiarezza, affidabilità, tempestività nonché la rilevanza della rendicontazione pubblica sullo stato delle finanze pubbliche per la gestione fiscale efficace e la responsabilità; il Manuale internazionale sulla gestione delle finanze pubbliche del Fondo monetario internazionale (2013) che tra l'altro parla di gestione finanziaria pubblica efficace, efficiente ed equa; infine il provvedimento n. 67/218 del 2012 dell'Assemblea generale riguardante la promozione della trasparenza, la partecipazione e la responsabilità nelle politiche fiscali che sottolinea la necessità di migliorare la qualità, l'efficienza e l'efficacia delle politiche fiscali ed incoraggia gli Stati membri ad intensificare gli sforzi per migliorare la trasparenza, la partecipazione e la responsabilità in tali politiche.