

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DEL MOLISE**

**CAMPOBASSO**

**DOTTORATO DI RICERCA IN**

**PROMOZIONE E TUTELA DEI DIRITTI DELL'INFANZIA**

**XXII Ciclo**

**L'approccio della cooperazione allo sviluppo non governativa italiana ai diritti  
dell'infanzia e dell'adolescenza. Valutazioni e prospettive**

**S.S.D. PS/07**

**Relatore/Tutor  
Chiar.mo Prof.re  
Alberto Tarozzi**

**Coordinatore  
Chiar.mo Prof.re  
Alberto Tarozzi**

**Candidata  
Annarita Cardarelli  
Matr. 141135**

**A.A. 2009/2010**

**A Beatrice, perché possa trasmetterti  
la passione nel lavoro e la speranza in un mondo migliore**

## INDICE

<b>Introduzione</b> .....	5
<b>Capitolo Primo</b>	
1.1 La cooperazione allo sviluppo.....	14
1.2 Lo sviluppo umano.....	16
1.3 La cooperazione allo sviluppo, la pace e i diritti umani.....	21
1.4 Il sistema internazionale dei diritti umani.....	22
1.5 La Convenzione sui diritti del fanciullo.....	23
<i>1.5.1 Evoluzione storica e teorica del concetto di minore</i> .....	23
<i>1.5.2 Evoluzione storica e teorica dei diritti dei minori</i> .....	26
<i>1.5.3 Struttura e contenuti della CRC</i> .....	30
<i>1.5.4 Il sistema di monitoraggio della Convenzione</i> .....	32
<i>1.5.5 Spunti di riflessione offerti dalla Convenzione</i> .....	34
<b>Capitolo Secondo</b>	
2.1 La Convenzione oggi. La condizione dei minori nel mondo.....	38
2.2 Principi di riferimento e indirizzi programmatici.....	43
<i>2.2.1 Il quadro normativo e programmatico di riferimento in ambito ONU</i> .....	45
<i>2.2.2 Altri strumenti internazionali</i> .....	57
<i>2.2.3 Documenti comunitari</i> .....	57
2.3 Tipologie e strumenti della cooperazione allo sviluppo.....	58
2.4 Spunti di riflessione.....	67
<b>Capitolo Terzo</b>	
3.1 Linee guida.....	73
3.2 Il lavoro del MAE.....	80
3.3 Italian Plus 5. I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia.....	89
<i>All.1</i> .....	96
<b>Capitolo Quarto</b>	
4.1 La cooperazione decentrata e i minori.....	100
4.2 La cooperazione decentrata in Italia e la tutela dei diritti dei minori.....	101
4.3 La cooperazione non governativa e i minori.....	103
4.4 Le ong in Italia e la tutela dei diritti dei minori.....	106
4.5 Spunti di riflessione.....	114
4.6 La cooperazione non governativa italiana e i diritti dei minori. Ricerca di campo.....	118
<i>All.2</i> .....	131

<b>Capitolo Quinto</b>	
5.1 Il progetto in sintesi.....	135
5.2 I beneficiari.....	144
5.3 Descrizione dell'intervento.....	145
5.4 Metodologia.....	162
5.5 Analisi dei beneficiari.....	167
5.6 Il progetto in itinere. Esame dei risultati attesi e dei risultati raggiunti.....	168
5.7 Effetti, sostenibilità e impatto a lungo termine.....	190
5.8 Punti di forza e punti di debolezza del progetto.....	193
<b>Riflessioni e prospettive.....</b>	<b>196</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>206</b>

## **Introduzione**

I bambini sono esseri umani che - proprio per la giovane età e la conseguente vulnerabilità - hanno bisogno di una specifica protezione.

E' nella fase dell'infanzia che si pongono le basi per la realizzazione della vita da adulto: garantire un'infanzia felice e libera da preoccupazioni e problemi significa assicurare al bambino la possibilità di diventare un adulto felice, realizzato e responsabile. Quindi qualsiasi situazione economica o sociale che possa mettere in pericolo la corretta crescita e lo sviluppo del minore costituisce una violazione dei suoi diritti.

Purtroppo oggi le violazioni dei diritti umani dei minori sono numerose.

Quelle legate alla situazione economica di un Paese sono causate dalla diffusione di malattie, dalla denutrizione e dalla non disponibilità di acqua potabile. I Paesi poveri del Sud del mondo non hanno denaro sufficiente per acquistare vaccini per le malattie, anche le più banali come il morbillo o la diarrea, che quindi diventano mortali. Molti bambini muoiono addirittura appena nati. In questi Paesi i bambini muoiono di fame e di sete.

Ma a volte è la situazione politica di un Paese che penalizza la vita dei bambini. Dove c'è la guerra i bambini rischiano ogni giorno la vita a causa dei bombardamenti, delle mine o perché spesso vengono usati come soldati e mandati a combattere con e contro gli adulti. Altre volte a causa della guerra i bambini e le loro famiglie sono costretti a fuggire in altri luoghi, diventano così dei rifugiati: non hanno più una casa, perdono i loro amici, non possono più frequentare la scuola... e questo chissà per quanto tempo. Nei Paesi governati da regimi repressivi i bambini vengono spesso uccisi, rapiti o torturati.

Molti bambini sono anche costretti a lavorare, rubando tempo al gioco e alla scuola, svolgendo il più delle volte attività pericolose per la vita o per la salute.

Infine i bambini, proprio a causa della loro vulnerabilità, sono spesso oggetto di violenze di ogni tipo, direttamente riconducibili a comportamenti degli adulti, e questo non accade solo nei Paesi più poveri.

Il 20 novembre 1989 a New York l'Assemblea delle Nazioni Unite, con la Risoluzione 44/25, adottava la Convenzione sui diritti del fanciullo. Attualmente, 193 Stati hanno ratificato la Convenzione e questo significa che si è quasi vicini alla ratifica universale, caso unico nella storia degli strumenti internazionali sui diritti umani.

La Convenzione risulta essere una pietra miliare nella storia dei diritti dei minori: da una parte, è la culminazione di una difficile battaglia decennale che mira al miglioramento della situazione dell'infanzia nella società, dall'altra rappresenta l'inizio di una nuova era e di un

nuovo modo di approcciarsi ai diritti dei più piccoli, in quanto li inserisce e li considera parte integrante della *hard law* della comunità internazionale.

La Convenzione tutela il diritto a vivere (art.6), nonché il diritto di godere del miglior stato di salute possibile e di beneficiare di servizi medici e riabilitativi (art. 24), di esprimere la propria opinione (art.12), di essere informati (art.13); i bambini hanno diritto ad una identità sin dalla nascita (art.7), hanno il diritto di giocare (art.31) e quello di essere tutelati da tutte le forme di sfruttamento e di abuso (art.34). Particolare importanza viene poi data al diritto all'istruzione (artt. 29 e 30).

Alla convenzione si accompagnano il *Protocollo opzionale alla Convenzione concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati*, e il *Protocollo opzionale sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini*, entrambi ratificati dall'Italia nel maggio 2002.

La promozione e la protezione dei diritti delle bambine, dei bambini e degli adolescenti sono un pilastro fondamentale del sistema internazionale dei diritti umani.

La cooperazione allo sviluppo (governativa, non governativa e decentrata) si pone come obiettivo principale quello di contribuire all'innalzamento del livello di protezione dei diritti dei bambini su scala mondiale. Nonostante in materia di diritti dell'infanzia si disponga, ormai, a livello internazionale, di una normativa esauriente e universalmente condivisa, milioni di bambine e bambini e di adolescenti nel mondo continuano a subire soprusi di ogni tipo: basta leggere le cronache quotidiane, i rapporti delle Ong, della Commissione ONU per i diritti umani o del Comitato per i diritti del fanciullo delle Nazioni Unite.

La cooperazione allo sviluppo si orienta verso la risoluzione di questi problemi affrontando le problematiche più gravi che colpiscono i minori in situazioni di vulnerabilità e rischio in tante parti del mondo. Vengono sviluppati e sostenuti programmi di lotta alla malnutrizione e alla mortalità infantile, progetti di promozione dell'educazione di base, attività di contrasto alla tratta e allo sfruttamento del lavoro minorile nelle sue peggiori forme, compreso lo sfruttamento sessuale. Inoltre vengono identificati e realizzati programmi di recupero di bambini e giovani coinvolti nei conflitti armati e spesso utilizzati come soldati. Un impegno diffuso che mira non solo a contrastare le forme più gravi e intollerabili di schiavitù moderna, ma anche a promuovere la giustizia minorile ed il riconoscimento dei diritti fondamentali.

La cooperazione allo sviluppo considera quindi inscindibile il nesso tra sviluppo e promozione della condizione minorile: le migliori condizioni per uno sviluppo sostenibile e promotore dei processi democratici e di pacificazione si concretizza

no attraverso interventi a favore delle nuove generazioni, affinché i giovani stessi divengano protagonisti attivi del loro percorso di crescita e promotori del cammino di crescita culturale, sociale ed economica del proprio Paese.

La cooperazione allo sviluppo si adopera infatti affinché i minori vengano protetti dalle violenze, educati al rispetto dei diritti umani, alla tolleranza e alla non discriminazione, responsabilizzati in quanto membri attivi della società cui appartengono, aiutati a crescere lontano dalle logiche aberranti degli odi e dei conflitti, per favorire lo sviluppo di un tessuto sociale fondato sui principi di uguaglianza, solidarietà e giustizia.

Attività importanti della cooperazione allo sviluppo, infatti, sono anche quelle di educazione allo sviluppo, alla pace e ai diritti umani e di educazione interculturale, rivolte direttamente ai minori, e agli adulti del cosiddetto mondo occidentale, che hanno come obiettivo quello di informare sulle profonde disparità esistenti nel mondo e sulle grandi contraddizioni in tema di diritti dei bambini, e di educare al cambiamento di atteggiamenti, di visioni e di stili di vita.

La tesi è incentrata sull'analisi dell'approccio della cooperazione allo sviluppo italiana verso la promozione e la tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, affrontata sia dal punto di vista teorico che quello pratico con la realizzazione di una ricerca di campo.

La ricerca si è orientata verso il lavoro delle Ong italiane che si occupano di infanzia e il lavoro della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Esteri, al fine di comparare, se del caso, le differenze negli approcci utilizzati e giungere ad una proposta di innovazione e cambiamento delle prospettive e dell'approccio verso una maggiore tutela dei diritti dei minori, coerente con i principi e le leggi dettate a livello internazionale.

L'ultima parte del lavoro è stata incentrata sull'analisi di un progetto di cooperazione di una ong del Sud Italia, il Ciss, con sedi a Napoli e a Bari.

Il Ciss (Cooperazione internazionale sud sud) è un'organizzazione che si occupa del sud Italia, con azioni volte alla tutela dei diritti e fa cooperazione con il sud del mondo, portando avanti un approccio di lavoro "glocale": nei confronti di un problema "generale", come ad esempio la tutela dei diritti dei minori, si mettono in atto strategie locali definite in base al contesto; un processo quindi che adatta le proprie strategie in base allo spazio, ma non ne muta l'approccio generale al problema.

Il progetto in questione riguarda infatti la tutela dei minori migranti non accompagnati che partono dal Marocco e dall'Algeria (ma che provengono da tutta l'Africa maghrebina e sub-sahariana) e arrivano in Europa, "passando" per l'Italia, la Spagna e la Francia.

Il progetto, secondo l'approccio del Ciss, diventa quindi un progetto di tutela dei diritti dei minori transnazionale, perché mette in rete diverse esperienze di presa in carico e perché considera l'incremento del "capitale sociale" la strategia migliore per promuovere i diritti. "Capitale sociale" riferito "a quei beni intangibili che hanno valore più di ogni altro nella vita quotidiana delle persone: precisamente, la buona volontà, l'appartenenza ad organizzazioni, la solidarietà e i rapporti sociali tra individui e famiglie che compongono un'unità sociale", e che determina l'integrazione sociale e culturale di un gruppo sia all'interno del proprio Stato che all'estero.

L'obiettivo del progetto diventa quindi quello di incrementare il capitale sociale a disposizione dei ragazzi e delle ragazze per garantirne l'esercizio pieno dei diritti; e quindi le strategie di presa in carico si basano su azioni finalizzate a questo processo.

E' però altresì importante spendere due parole sul fenomeno della migrazione illegale dei minori non accompagnati, con riferimento particolare alla situazione italiana.

I minori stranieri, come quelli italiani, sono innanzitutto "persone" e, in quanto tali, portatori di diritti e doveri che prescindono dalla loro origine nazionale, se ovviamente accettiamo la prospettiva delle Dichiarazioni universali dei diritti umani. Facciamo riferimento, come è ovvio, alla *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani* (1948) la quale all'art. 2 afferma che: "Ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione."

E facciamo riferimento, in modo particolare, alla *Convenzione sui diritti dell'infanzia del 1989* (ratificata dall'Italia nel 1991) la quale all'art. 2 conferma che "Gli Stati parti si impegnano a rispettare i diritti enunciati nella presente Convenzione ed a garantirli ad ogni fanciullo che dipende dalla loro giurisdizione, senza distinzione di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione pubblica o altra del fanciullo o dei suoi genitori o rappresentanti legali, dalla loro origine nazionale, etnica o sociale, dalla loro situazione finanziaria, dalla loro incapacità, dalla loro nascita o da ogni altra circostanza".

Si tratta di Dichiarazioni che l'Italia ha fatto proprie, le quali, almeno in linea di principio, valgono quindi sul nostro territorio e non possono non costituire un punto fermo per le politiche e gli interventi che sono rivolti o che coinvolgono bambini, ragazzi, adolescenti di ogni provenienza.

I milioni di minori che ogni anno attraversano le frontiere internazionali del mondo rappresentano uno dei gruppi maggiormente vulnerabili del crescente numero di persone



che si spostano da un paese all'altro in cerca di protezione o di migliori condizioni di vita. I minori viaggiano da soli o all'interno di nuclei familiari. Possono essere stati vittime di persecuzioni e di altre gravi violazioni dei diritti umani, aver vissuto un conflitto bellico, essere stati costretti a usare le armi, essere stati vittime di sfruttamento lavorativo o di traffico di esseri umani.

La Convenzione di Ginevra sullo *status di rifugiati* (1951) e il Protocollo opzionale del 1967 stabiliscono degli standard applicabili ai minori come agli adulti: 1) il minore, per il quale esiste un fondato pericolo di essere perseguitato nel suo Paese, è un rifugiato; 2) il principio di non respingimento; 3) il principio di non discriminazione tra minori e adulti nel riconoscimento dei diritti e dell'assistenza. Inoltre, i minori rifugiati devono ricevere lo stesso trattamento per quanto riguarda l'educazione primaria e, nel caso dell'istruzione secondaria, un trattamento favorevole al pari dei cittadini non rifugiati. (art.22).

Inoltre, la Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 stabilisce pari diritti per i minori rifugiati, in quanto si riferisce a tutti gli essere umani di età inferiore ai 18 anni, senza alcun tipo di discriminazione (art. 2). Per di più, la sua applicabilità ai minori rifugiati è confermata dal fatto che si tratta di un Trattato quasi universale, poiché ratificato da 191 Stati, e quindi applicabile in quasi tutto il pianeta.

Purtroppo, per quanto riguarda l'Italia, le politiche in materia di migrazioni sembrano essere sempre più orientate a scoraggiare i migranti dal raggiungere il nostro territorio, anche se ciò significa adoperare strumenti che contravvengono al diritto internazionale e agli standard dei diritti umani.

In questo quadro accade di frequente che le politiche sull'immigrazione ignorino lo specifico bisogno di protezione dei gruppi vulnerabili. Tra questi ultimi vi sono i minori, che spesso diventano oggetto di pratiche come l'applicazione di routine della detenzione. Questi minori sono vulnerabili per molti motivi: perché minori, perché migranti, perché individui in detenzione.

In relazione alla loro vulnerabilità multipla, i minori detenuti in quanto migranti sono protetti da un insieme di garanzie legali internazionali. Queste includono salvaguardie basate sul loro status di minori, sulla loro situazione di migranti e richiedenti asilo o sulla loro condizione di detenuti. Questi standard emergono dagli strumenti regionali e internazionali rilevanti per il paese in cui essi si trovano e devono essere applicati scrupolosamente dalle autorità, nell'ambito degli obblighi assunti verso tutti gli individui che rientrano nella loro competenza.

Negli ultimi 35 anni il numero di migranti presenti in Italia è passato da 140.000 nel 1970, agli oltre 2 milioni e 700.000 stimate per il 2005. Si tratta di una presenza che è cresciuta gradualmente negli anni e che è diventata una componente integrante della società. Secondo i dati del 2004, le persone straniere che hanno avuto un permesso di soggiorno motivato dalla necessità di protezione internazionale – ossia i rifugiati e i titolari di protezione umanitaria – erano circa 15.500, 3.000 in più che nel 2003. Non esistono, tuttavia, dati istituzionali sui richiedenti asilo residenti nel paese. Nel 2004 l'organo competente al riconoscimento dello status di rifugiato ha esaminato circa 8.800 casi, mentre le richieste di asilo pervenute nello stesso anno sono state circa 10.000.

I lavoratori migranti e i loro familiari residenti in Italia provengono per la maggior parte da Albania, Romania, Marocco e Cina, mentre le principali aree di origine delle persone che hanno avuto accesso alla procedura di asilo sono rappresentate da paesi dell'Africa subsahariana e occidentale. La maggior parte dei minori migranti non accompagnati che vivono in Italia sono originari di Romania, Moldova e Marocco, mentre i minori non accompagnati richiedenti asilo, secondo le associazioni e gli avvocati attivi nel settore, arrivano dall'Afghanistan e dal Corno d'Africa e, in misura minore, dall'Africa occidentale e dal Kurdistan iracheno.

Il tessuto sociale che deve dare risposta al tale fenomeno è molto variegato: si affianca a quello governativo e si trova, molto spesso, di fronte a un muro insormontabile di difficoltà, causato, alle volte, dalla normativa contraddittoria del nostro paese rispetto alla normativa europea.

Il progetto che si andrà ad esaminare dimostra come l'utilizzo di metodologie innovative e moderne, come quello del web e della messa in rete transnazionale del tessuto associativo e statale, potranno migliorare il lavoro dei singoli attori sociali nei territori interessati, in quelli di partenza, quelli di transito e quelli di arrivo.

Ma tutto il lavoro sottintende una sola, importante domanda, alla quale, in parte, si cercherà di rispondere: in epoca di crisi, la cooperazione allo sviluppo italiana è ancora efficace, quali sono i suoi punti di forza, perché è in crisi, e quali le possibili vie d'uscita.

E, in particolare, la cooperazione non governativa ha degli elementi innovativi, diversi, che contribuiscono maggiormente alla realizzazione dei diritti e che, in qualche modo, possono essere utilizzati per ripartire?

Insomma, la cooperazione non governativa, e in particolare, la decentrata, può salvare la cooperazione italiana e ridarle quello slancio di cui ha bisogno per riacquistare efficacia e

fiducia da parte degli Italiani, e ridare all'Italia un posto importante nello scacchiere internazionale che si occupa di sviluppo?

## **Metodologie**

Il lavoro è stato condotto utilizzando la seguente metodologia:

- Documentazione: testi accademici, testi e riviste di settore, siti web, contatti con Ong, Ministero degli Esteri, organizzazioni internazionali.
- Partecipazione a conferenze e incontri di esperti sul tema; interviste dirette a operatori ed esperti.
- Mappatura e classificazione delle Ong italiane che si occupano di promozione e tutela dei diritti dell'infanzia. Campionamento. Elaborazione e somministrazione di un questionario rivolto a esaminare le strutture, i progetti, le iniziative rivolte alla promozione e alla tutela dei diritti dei minori in tutto il mondo, classificate per paese e settore di intervento. Oggetti della ricerca sono stati: la quantità e la qualità dei progetti e delle iniziative presentate e approvate; gli indici di sostenibilità, efficacia ed efficienza, desumibili dai rapporti di monitoraggio e di valutazione dei progetti; i settori e i Paesi di intervento; la continuità degli interventi; la rilevanza con le problematiche nel campo della tutela dei diritti dei minori; la coerenza con contesti operativi internazionali, nazionali o locali (campagne, iniziative globali, programmi...)
- Elaborazione e somministrazione di un questionario rivolto a esaminare i progetti, le iniziative rivolte alla promozione e alla tutela dei diritti dei minori in tutto il mondo, classificate per paese e settore di intervento, rivolto alla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Esteri italiano. Oggetti della ricerca sono stati: la quantità e la qualità dei progetti e delle iniziative realizzate; gli indici di sostenibilità, efficacia ed efficienza, desumibili dai rapporti di monitoraggio e di valutazione dei progetti; i settori e i Paesi di intervento; la continuità degli interventi; la rilevanza con le problematiche nel campo della tutela dei diritti dei minori; la coerenza con contesti operativi internazionali, nazionali o locali (campagne, iniziative globali, programmi...).
- Raccolta e analisi dei dati emersi dai questionari

- Studio approfondito di un progetto di cooperazione non governativa in corso, realizzato attraverso l'esame dei documenti, dei rapporti, le interviste al capoprogetto, agli operatori e ai destinatari.
- Riflessioni e prospettive

## Capitolo Primo

### La cooperazione allo sviluppo e i diritti dei minori

Per molti anni si è pensato che lo sviluppo fosse solo crescita economica e pertanto la cooperazione allo sviluppo, nata con l'obiettivo, da un lato, di migliorare le condizioni di vita dei paesi più poveri e, dall'altro, di garantire una pace duratura, si basava, in un primo momento, esclusivamente sull'aumento della produzione interna degli Stati in termini economici.

In tal senso, le prime teorie dello sviluppo risalenti agli anni cinquanta dello scorso secolo pongono l'enfasi sull'accumulazione, sulla scorta del pensiero smithiano e ricardiano. Lo stesso approccio di Rostow, basato sullo sviluppo per stadi, si presenta come un paradigma che va al di là delle specificità territoriali e temporali, senza considerare le peculiarità dei paesi in via di sviluppo; senza considerare poi il fatto che sviluppo coincide con modernizzazione e cioè con la crescita economica; in tale contesto, il mancato sviluppo rappresenta solo una fase transitoria, che deriva dal fatto di non avere ancora avviato un processo di modernizzazione<sup>1</sup>.

Successivamente si è capito quanto invece fosse fondamentale garantire oltre al benessere economico anche una serie di diritti propedeutici al raggiungimento del benessere di una società. Tali diritti, o chance, o aspettative si traducono nell'accezione contemporanea di sviluppo denominato, appunto, sviluppo umano<sup>2</sup>.

In questo quadro si collocano oggi le politiche di sviluppo attuate dagli organismi governativi e non, volte a garantire ai beneficiari delle azioni la tutela e la realizzazione dei propri diritti, strettamente collegate al raggiungimento dell'equilibrio sociale e economico di una comunità, senza il quale diviene impossibile pensare ad un minimo di convivenza pacifica.

Per quanto concerne l'argomento affrontato nel capitolo, la cooperazione allo sviluppo considera inscindibile il nesso tra sviluppo e promozione della condizione minorile: le migliori condizioni per uno sviluppo sostenibile e promotore dei processi democratici e di pacificazione si concretizzano attraverso interventi a favore delle nuove generazioni,

---

<sup>1</sup> Boccella N., Viero P. ( a cura di ), Diritti umani e diritto allo sviluppo, la promozione dei diritti dei minori da una prospettiva di genere, LED, Milano, 2008.

<sup>2</sup> Questo concetto di sviluppo si basa sull'indice di sviluppo umano come migliore indicatore rispetto al Pil, unico riferimento utilizzato fino a questo momento per valutare il grado di benessere di un paese. L'indice di sviluppo umano che misura il livello di sviluppo in un paese, misurando il livello delle variabili dello sviluppo (l'aspettativa di vita alla nascita, i livelli di scolarità e alfabetizzazione degli adulti e il reddito calcolato in base al potere d'acquisto) è stato ideato dall'UNDP il Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite (cfr. *infra* 1.2).

affinchè i giovani stessi divengano protagonisti attivi del loro percorso di crescita e promotori del cammino di crescita culturale, sociale ed economica del proprio Paese.

L'azione della cooperazione si svolge quindi nella cornice normativa di protezione e tutela dei minori, che di fatto costituisce la base di partenza oltre che lo stimolo affinché gli Stati, in virtù degli obblighi contrattati al momento della firma dei vari trattati internazionali, ma anche gli altri organismi preposti, si impegnino concretamente a porre in essere politiche ed azioni finalizzate a garantire ai minori il pieno godimento dei loro diritti naturali.

### **1.1 La cooperazione allo sviluppo**

Per cooperazione allo sviluppo si intende ogni forma di intervento volto ad incidere nella sostanza non solo dei rapporti a livello internazionale fra il Nord e il Sud del mondo, ma anche delle strutture economiche e sociali delle stesse aree arretrate. Secondo questa visione, quindi, la cooperazione allo sviluppo non costituisce soltanto una parte della politica economica di un paese, ma risulta essere frutto di un processo politico sistematico e strutturale, che coinvolge ogni aspetto del rapporto Nord Sud e che trova ampi riscontri nella vita di ogni paese<sup>3</sup>.

Storicamente, le due guerre mondiali, l'olocausto, le stragi di Hiroshima e Nagasaki hanno rappresentato un bivio per la coscienza della comunità mondiale; in riferimento al tema in oggetto del nostro discorso, le idee che stanno alla base delle politiche di cooperazione allo sviluppo maturano proprio nel XX secolo e soprattutto negli anni Trenta.

Il 14 agosto 1941, durante la seconda guerra mondiale, Roosevelt e Churchill firmarono la *Carta Atlantica*, una dichiarazione di principi che, pur avendo poco valore formale, diede una precisa impostazione al conflitto in atto e fissò le prospettive per la costruzione della pace. In essa erano formulate otto leggi che prendevano spunto dal programma del Presidente Wilson enunciato nei Quattordici punti (1918) e facevano proprie le aspirazioni alla pace, disattese con il crollo della *Società delle Nazioni*, all'indipendenza e all'autodeterminazione dei popoli.

La *Carta Atlantica*, i cui principali contenuti verranno ripresi nella *Carta delle Nazioni Unite*, stabilisce, tra l'altro, che<sup>4</sup>:

---

<sup>3</sup> Raimondi A., Antonelli G., Manuale di cooperazione allo sviluppo. Linee evolutive, spunti problematici, prospettive, Edizioni Sei-Vis 2001.

<sup>4</sup> Carta Atlantica, 1941

[Stati Uniti e Regno Unito]

III) [...] rispettano il diritto di tutti i popoli a scegliersi la forma di governo sotto la quale intendono vivere; [...]

IV) [...] cercheranno di far sì che tutti i Paesi, grandi e piccoli, vincitori e vinti, abbiano accesso, in condizioni di parità, ai commerci e alle materie prime mondiali necessarie alla prosperità economica;

V) [...] desiderano attuare tra tutti i popoli la più piena collaborazione nel campo economico, al fine di assicurare a tutti migliori condizioni di lavoro, progresso economico e sicurezza sociale;

VI) dopo la definitiva distruzione della tirannia nazista, essi sperano di veder stabilita una pace che offra a tutti i popoli i mezzi per vivere sicuri entro i loro confini, e dia affidamento che tutti gli uomini, possano vivere la loro vita, liberi dal timore e dal bisogno; [...]

Si tratta di elementi che costituiscono, anche se solo in certi ambiti e secondo certi schemi politici e culturali, i caratteri principali, i fondamenti e gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo, concepita appunto come processo politico volto, su iniziativa di taluni Paesi, ad incidere sulle realtà economiche, politiche e sociali di altri Paesi. In questa impostazione la cooperazione tra Stati diventa collaborazione finalizzata al perseguimento della pace e della prosperità; esigenze queste dettate dalle tragiche vicende storiche del XX secolo, ma anche dai nuovi assetti geo-politici sorti dalla seconda guerra mondiale; in altre parole, la cooperazione allo sviluppo nasce, da un lato, come strategia per il mantenimento della pace e del benessere globale, dall'altro, come strumento fondamentale per la creazione di nuove relazioni politico-economiche tra gli Stati.

Con questi fini, nasce *l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)* che nella sua *Carta* costitutiva, sottoscritta il 26 giugno 1945, al Capitolo I, tra i *Fini e Principi* stabilisce che<sup>5</sup>:

“Art. 1. I fini delle Nazioni Unite sono:

1. Mantenere la pace e la sicurezza internazionale, e a questo fine: prendere misure collettive efficaci per la prevenzione e la cessazione delle minacce alla pace, [...] e pervenire con mezzi pacifici, e conformemente ai principi della giustizia e del

---

<sup>5</sup> Carta delle Nazioni Unite, 1945

diritto internazionale, alla sistemazione o alla soluzione delle controversie internazionali [...]

2. Sviluppare relazioni amichevoli tra le Nazioni, fondate sul rispetto del principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'auto-decisione dei popoli e adottare altre misure adeguate per rafforzarla pace universale.

3. Attuare la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale, culturale e umanitario, e promuovere e incoraggiare il rispetto per i diritti dell'uomo e per le libertà fondamentali di tutti senza distinzione di razza, di sesso, di lingua, di religione [...]

Questi principi trovano riscontro successivamente nella *Dichiarazione Universale dei diritti umani* del 1948, in quanto verranno riconosciute fondamentali la garanzia e la promozione universale dei diritti e delle libertà fondamentali.

## **1.2 Lo sviluppo umano**

Lo sviluppo è crescita economica più cambiamento qualitativo delle condizioni di vita. Lo sviluppo quindi è “movimento verso l'alto dell'intero sistema sociale” (Myrdal).

La misurazione dello sviluppo in termini esclusivamente economici è quindi riduttiva e di per sé errata. Le dimensioni dello sviluppo sono molteplici e variano nel tempo e nello spazio. In ogni caso lo sviluppo è il miglioramento della qualità della vita degli individui. E questo tipo di sviluppo può essere misurato in termini di gamma di possibilità di scelta, di *chance*, in mano agli individui. Chi può scegliere è libero e vive in una società “sviluppata”; la ricchezza economica diviene in questo quadro un mezzo per raggiungere il benessere socio-economico, e non il fine ultimo delle politiche di sviluppo<sup>6</sup>. Si parla oggi infatti di sviluppo umano.

I fondamenti teorici della teoria dello sviluppo umano possono ricondursi al contributo di Amartya Sen. In particolare, dagli studi sulla povertà e le diseguaglianze condotti dall'economista indiano emergono i caratteri essenziali che determinano il *well-being* di ogni individuo e condizionanti la valutazione delle diseguaglianze; il campo essenziale di conflitto tra le diverse concezioni dell'eguaglianza è costituito dalla composizione delle *chance* o delle opportunità che devono essere effettivamente garantite a ogni soggetto. La libertà di condurre diversi tipi di vita si riflette quindi nell'insieme delle *human*

---

<sup>6</sup> Gay M., Caputo G. (a cura di ), *Strumenti per la cooperazione (Manuale)*, Corso di formazione per operatori della cooperazione non governativa e decentrata, Cocis, Roma, 2005.



*functioning* tra le quali una persona può scegliere, configurandosi pertanto come capacità soggettiva in grado di definire il benessere individuale<sup>7</sup>.

L'UNDP (Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite) ha avviato nel 1990 la pubblicazione di un rapporto annuale sullo sviluppo umano, in cui sono riportate le statistiche relative alle principali variabili che determinano tale sviluppo (condizioni sanitarie, mortalità infantile, diritti delle donne, livello di istruzione) e ha ideato un parametro, l'indice di sviluppo umano, che misura il livello di sviluppo in un paese, misurando il livello delle variabili dello sviluppo; nonostante le variabili in questione variano da luogo a luogo e da epoca ad epoca, esse possono ricondursi essenzialmente a tre: l'aspettativa di vita alla nascita, i livelli di scolarità e alfabetizzazione degli adulti e il reddito calcolato in base al potere d'acquisto.

Perché possa sussistere sviluppo è allora necessario che la cooperazione:

- a) investa sul piano culturale e professionale per migliorare le capacità umane, tenendo conto dell'aspetto primario della salute (*development of the people*);
- b) stimoli la crescita economica, garantendo un'equa distribuzione delle risorse (*development for the people*);
- c) dia ad ogni individuo la possibilità di decidere e partecipare allo sviluppo (*development by the people*).

L'indice di sviluppo umano risulta quindi essere uno strumento importantissimo di analisi sia della condizione di vita di un Paese o di una comunità, sia di valutazione e orientamento delle politiche di sviluppo.

Negli ultimi decenni la maggior parte di paesi in via di sviluppo ha realizzato progressi impressionanti, ancorché sottostimati, nei campi della sanità, dell'istruzione e degli standard di vita fondamentali, con molte fra le nazioni più povere che registrano i progressi maggiori. Tuttavia i modelli di successo variano notevolmente, con alcuni paesi che, a partire dal 1970, hanno perso terreno, come dimostra il Rapporto sullo Sviluppo Umano 2010. Introducendo tre nuovi indici, l'edizione del 20° anniversario del Rapporto documenta ampie disuguaglianze all'interno e fra le nazioni, profonde disparità tra donne e uomini per quanto riguarda una vasta serie di indicatori di sviluppo, e la prevalenza di una povertà multidimensionale estrema in Asia meridionale e Africa sub-sahariana. Il Rapporto 2010 – “La vera ricchezza delle nazioni: Vie dello sviluppo umano” – è stato lanciato dal Segretario generale Ban Ki-moon, dall'Amministratore dell'UNDP Helen

---

<sup>7</sup> Sen, A.K., *Poverty and Famines*, Oxford, 1981.

Clark e dal Nobel Amartya Sen, che ha contribuito allo sviluppo dell'ISU per il primo Rapporto sullo Sviluppo Umano nel 1990 con l'economista Mahbub ul Haq, che ne è stato l'ideatore. I Rapporti sullo Sviluppo Umano e l'ISU hanno sfidato le misure puramente economiche dei risultati nazionali e contribuito a gettare le fondamenta concettuali per gli Obiettivi di sviluppo del Millennio. “I Rapporti sullo Sviluppo Umano hanno cambiato il modo in cui guardiamo al mondo,” ha detto Ban a questo proposito. Il primo Rapporto sullo Sviluppo Umano ha introdotto l'innovativo ISU e analizzato i precedenti decenni di indicatori di sviluppo, concludendo che “non esiste un collegamento automatico fra la crescita economica e il progresso umano.” Il rigoroso riesame del Rapporto 2010 delle tendenze di lungo termine — analizzando per molti paesi gli indicatori ISU risalenti al 1970 — mostra che non esiste una correlazione diretta tra la performance economica nazionale e i risultati nelle aree ISU non reddituali della salute e dell'istruzione. “Il rapporto mostra che complessivamente, le persone oggi sono più sane, ricche, e istruite che in passato,” nota Clark. “Mentre non tutti i trend sono positivi, c'è molto che i paesi possono fare per migliorare le vite delle persone anche in condizioni avverse. Ciò richiede delle coraggiose leadership locali, tuttavia, come pure l'impegno continuativo della comunità internazionale.” Complessivamente, come viene mostrato dall'analisi compiuta nel Rapporto di tutte le nazioni per le quali sono disponibili i dati ISU relativi agli ultimi 40 anni, l'aspettativa di vita è balzata dai 59 anni del 1970 ai 70 del 2010; le iscrizioni scolastiche sono aumentate da appena il 55 per cento per tutti i bambini in età di scuola primaria e secondaria al 70 per cento; e il PNL pro capite è raddoppiato a più di 10mila dollari Usa. Le persone di ogni regione hanno condiviso questo progresso, seppur con gradi variabili. L'aspettativa di vita, per esempio, tra il 1970 e il 2010 è aumentata di 18 anni negli Stati arabi, a fronte di soli otto anni dell'Africa sub-sahariana. Nelle 135 nazioni analizzate vive il 92 per cento della popolazione mondiale. “I nostri risultati confermano, con nuovi dati e analisi, due assunti centrali del Rapporto sullo Sviluppo Umano: fin dall'inizio: lo sviluppo umano è una cosa differente dalla crescita economica, e risultati sostanziali sono possibili anche in assenza di una crescita rapida,” afferma Jeni Klugman, coordinatore del Rapporto. “Abbiamo inoltre acquisito nuove conoscenze sui paesi che hanno avuto le migliori performance, e sulle forme variabili del progresso.” I 10 “Top Movers” evidenziati nel Rapporto 2010 – quei paesi tra i 135 che hanno avuto i miglioramenti più marcati in termini di ISU nel corso degli ultimi 40 anni – sono guidati dall'Oman, che ha investito i proventi energetici ottenuti negli ultimi decenni in istruzione e sanità pubblica.

Gli altri nove “Top Movers” sono Cina, Nepal, Indonesia, Arabia Saudita, Laos, Tunisia, Sud Corea, Algeria e Marocco. Segnatamente, la Cina è stato l’unico paese entrato nell’elenco dei “Top 10” solo in virtù della propria performance reddituale; i principali motori di risultati ISU sono stati salute e istruzione. Tra i successivi 10 leader nei miglioramenti dell’ISU nel corso degli ultimi 40 anni vi sono numerose nazioni a basso reddito ma ad alto risultati ISU “non tipicamente descritte come storie di successo,” il Rapporto nota, fra loro Etiopia (n. 11), Cambogia (n. 15) e Benin (n. 18) – ognuna delle quali ha compiuto grandi progressi nell’istruzione e nella sanità pubblica. La regione che ha registrato il più rapido progresso dell’ISU a partire dal 1970 è stata l’Asia orientale, guidata da Cina e Indonesia. I paesi arabi hanno a propria volta segnato importanti progressi, con 8 dei 20 leader mondiali per miglioramenti dell’ISU registrati negli ultimi 40 anni. Numerose nazioni dell’Africa sub-sahariana e dell’ex Unione Sovietica sono rimaste indietro, tuttavia, a causa dell’impatto dell’AIDS, dei conflitti, degli sconvolgimenti economici e di altri fattori. Nel corso degli ultimi 40 anni l’aspettativa di vita è diminuita in tre nazioni dell’ex Unione Sovietica – Bielorussia, Ucraina e la federazione Russa – e in sei nell’Africa sub-sahariana: la Repubblica Democratica del Congo, il Lesotho, il Sud Africa, lo Swaziland, lo Zambia e lo Zimbabwe.

La tendenza dominante a livello globale per quanto concerne l’aspettativa di vita è rappresentata dalla convergenza, con la misura della vita media che nella maggioranza dei paesi poveri si sta sempre più avvicinando a quella delle nazioni sviluppate. Per il reddito, invece, il modello rimane quella della divergenza, molte nazioni ricche rimangono costantemente più ricche, mentre una crescita sostenuta sfugge a molti paesi poveri.

“Abbiamo visto grandi progressi, ma i cambiamenti avvenuti negli ultimi decenni non sono stati interamente positivi,” scrivono gli autori. “Alcune nazioni hanno sofferto dei gravi regressi, in special modo nel campo della salute, cancellando talvolta in pochi anni i progressi realizzati in molti decenni. La crescita economica è stata estremamente disuguale, tanto nei paesi che hanno avuto una crescita rapida che nei gruppi che hanno beneficiato dei progressi nazionali. E i divari nello sviluppo umano in tutto il mondo, pur diminuendo, rimangono enormi.”

Il Rapporto del 2010 presenta delle nuove classifiche ISU 2010, con modifiche che riguardano molti indicatori fondamentali. Le prime 10 nazioni nell’ISU 2010 sono

Norvegia, Australia, Nuova Zelanda, Stati Uniti, Irlanda, Liechtenstein, Paesi Bassi, Canada, Svezia e Germania. Al fondo della graduatoria delle 169 nazioni incluse nell'ISU 2010 ci sono, nell'ordine: Mali, Burkina Faso, Liberia, Ciad, Guinea-Bissau, Mozambico, Burundi, Niger, Repubblica Democratica del Congo e Zimbabwe. I cambiamenti nelle classifiche nazionali nell'ISU sono ora riferiti a un periodo comparativo di cinque anni, anziché su base annuale, così da riflettere meglio le tendenze di sviluppo di lungo periodo. Il Rapporto sullo Sviluppo Umano 2010 prosegue la tradizione innovativa dell'ISU introducendo nuovi indici che affrontano fattori essenziali per lo sviluppo:

- ***L'Indice di Sviluppo Umano corretto per la disuguaglianza (ISUD)***

Per la prima volta, il Rapporto analizza i dati ISU mediante le lenti della disuguaglianza correggendo i risultati ISU in modo da riflettere le disparità di reddito, salute e istruzione. “L'ISU da solo, in quanto aggregato delle medie nazionali, nasconde le disparità esistenti all'interno dei paesi, così queste correzioni che tengono conto della disuguaglianza forniscono un quadro più completo del benessere delle persone” afferma Klugman.

- ***L'Indice di disuguaglianza di genere (IGD)***

Il Rapporto 2010 introduce una nuova misura di disuguaglianza di genere, che include i tassi di mortalità materna e la rappresentanza femminile nei parlamenti. “L'Indice della disuguaglianza di genere è progettato per misurare l'impatto negativo sullo sviluppo umano di profonde disparità economiche e sociali esistenti tra uomini e donne,” asserisce Klugman. L'IGD calcola le perdite nazionali dell'ISU causate dalle disuguaglianze di genere, dai Paesi Bassi (i più egualitari in termini di IGD) allo Yemen (i meno).

- ***L'Indice multidimensionale di povertà (IMP)***

Il Rapporto presenta una nuova misura multidimensionale della povertà che va a completare le valutazioni sulla povertà fondate sul reddito analizzando una serie di fattori multipli a livello del nucleo familiare, dagli standard di vita essenziali all'accesso all'istruzione scolastica, acqua pulita e assistenza sanitaria. Si ritiene che circa 1,7 miliardi di persone – un terzo della popolazione dei 104 paesi analizzati nell'IMP – vivano in condizioni di povertà multidimensionale, un numero superiore alle stime che stimano 1,3 miliardi di persone che vivono con \$1,25 al giorno o meno.

Il Rapporto 2010 chiede ulteriori ricerche e dati migliori per affrontare le sfide in altri aspetti fondamentali dello sviluppo umano, comprendenti l'empowerment politico e la sostenibilità ambientale.

Scriva Amartya Sen nella sua introduzione al nuovo Rapporto: “A vent’anni dalla comparsa del primo Rapporto sullo Sviluppo Umano, abbiamo molti successi da celebrare. Ma dobbiamo anche adoperarci per cercare nuovi modi e strumenti per migliorare l’analisi di vecchi problemi e per riconoscere e reagire prontamente alle nuove minacce che mettono a rischio la libertà e il benessere degli esseri umani.”

### **1.3 La cooperazione allo sviluppo, la pace e i diritti umani**

La precedente analisi sulla nascita della cooperazione allo sviluppo evidenzia come tale esigenza nasca dall’aspirazione dei popoli al mantenimento della pace e al perseguimento di un certo benessere collettivo. La collaborazione tra gli Stati diventa presupposto imprescindibile per assicurare stabilità, sicurezza e libertà a ogni essere umano, ovvero le condizioni idonee per perseguire lo sviluppo morale e materiale degli individui. In quest’ottica “la pace assume un duplice significato: è un valore intrinseco della cooperazione in quanto ne rappresenta un fondamento (non può esservi cooperazione se non c’è pace), ma è anche un obiettivo fondamentale dei processi cooperativi”<sup>8</sup>. Storicamente, infatti, la cooperazione nasce con il raggiungimento della pace, dopo la fine del secondo conflitto mondiale, e si propone come fine il suo mantenimento.

Si può così considerare un sistema composto da tre elementi: pace e diritti umani, sviluppo e cooperazione. La relazione che lega questi tre aspetti mostra come la cooperazione si fondi sulla necessità di pacifica convivenza sociale, di liberazione dal bisogno e di promozione umana e, allo stesso tempo, costituisca il processo politico ove tali aspirazioni sono accolte e attuate.

In generale si può affermare che “un sistema sociale dotato di buon equilibrio e di una felice distribuzione delle risorse economiche e sociali (ovvero di eguali *chance* di vita), è in grado di gestire le tensioni con minori rischi di conflitto rispetto ad una società caratterizzata da condizioni destabilizzanti, come una pervasiva povertà, forti disuguaglianze, sistematica mancanza di pari opportunità e di istituzioni in grado di mediare”<sup>9</sup>.

In questo senso “diritti dell’uomo, democrazia, pace sono tre momenti necessari dello stesso movimento storico”<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Raimondi A., Antonelli G., Manuale di cooperazione allo sviluppo. Linee evolutive, spunti problematici, prospettive, Edizioni Sei-Vis 2001, p.41

<sup>9</sup> Raimondi A., Antonelli G., Manuale di cooperazione allo sviluppo. Linee evolutive, spunti problematici, prospettive, Edizioni Sei-Vis 2001, p.43

<sup>10</sup> Bobbio N., L’età dei diritti, Einaudi, Torino, 1992, p.25.

E, per quanto riguarda la cooperazione allo sviluppo, si può di certo affermare che i diritti umani oggi rappresentano la nuova frontiera di tale processo. Nel corso degli ultimi decenni questo approccio si è infatti progressivamente affermato: si parla di *mainstreaming*, riferendosi ai diritti umani nei programmi di sviluppo, quando si vuole indicare la confluenza verso forme di promozione e garanzia dei diritti umani delle dinamiche dei programmi di sviluppo. Concreti obiettivi di sviluppo vengono infatti definiti in base a specifici diritti e libertà contenuti negli strumenti giuridici internazionali (come le convenzioni); si realizza, in sostanza, l'integrazione di norme e principi enunciati nel diritto internazionale dei diritti umani (ad esempio il diritto all'istruzione). Le azioni volte a promuovere lo sviluppo si fondano infatti sui principi di *accountability*, in base al quale i beneficiari dei diritti ne sono portatori, il che implica dei doveri di fare da parte delle istituzioni; sui principi di *empowerment* e partecipazione, con i quali si sottolineano la necessaria garanzia da fornire ai beneficiari che non solo avranno la capacità ma anche l'effettiva possibilità di influire sui processi di sviluppo volti a migliorare le condizioni della comunità a cui appartengono<sup>11</sup>.

#### **1.4 Il sistema internazionale dei diritti umani**

“I diritti dell'uomo sono i diritti degli africani, sono i diritti degli asiatici, degli europei, degli americani. Questi diritti non appartengono ad alcun governo e non si limitano ad alcun continente, perché riguardano tutta l'umanità (...) appartengono alla trascendenza dell'uomo stesso. Ogni popolo riconosce questo principio e quindi adesso, è su questo principio che noi dobbiamo costruire le istituzioni internazionali dei diritti dell'uomo e riconoscere questo principio universale”. (Kofi Annan, ex Segretario generale delle Nazioni unite).

Nel diritto internazionale dei diritti umani troviamo da un lato le dichiarazioni (prima tra tutte la Dichiarazione Universale del 1948), dall'altro le convenzioni; le prime, espressioni del cosiddetto *Soft Law*, sono state emanate, a partire dal 1948, sulle varie espressioni dei diritti umani (i diritti delle donne, i diritti dei minori...) e, pur non avendo alcun valore giuridico, costituiscono una base di principio forte universalmente riconosciuta; le seconde, espressione dell'*Hard Law*, sono vincolanti per quegli Stati che le hanno ratificate e sono state enunciate su tutta una serie di diritti che vanno dai diritti

---

<sup>11</sup> Gay M., Caputo G. (a cura di), Strumenti per la cooperazione (Manuale), Corso di formazione per operatori della cooperazione non governativa e decentrata, Cocis, Roma, 2005.

delle donne a quelli dei minori, alla protezione da violazioni, come la tortura o le discriminazioni razziali.

Il sistema universale di tutela e promozione dei diritti umani, in sede ONU, si suddivide in due grandi aree operative: la prima, composta dall'Alto commissario, dalla Commissione (ora Consiglio per i diritti umani), dalla Sotto-Commissione e dalla Commissione sullo *status* delle donne, ha come funzione distintiva la protezione e la promozione dei diritti umani in generale; la seconda, costituita dai *Treaty monitoring bodies* (i Comitati), attua il monitoraggio internazionale dei diritti umani, attraverso il controllo, sugli Stati firmatari, del rispetto dei Trattati internazionali<sup>12</sup>.

## **1.5 La Convenzione sui diritti del fanciullo**

### ***1.5.1 Evoluzione storica e teorica del concetto di minore***

Il 20 novembre 1989 a New York l'Assemblea delle Nazioni Unite, con la Risoluzione 44/25, adottava la Convenzione sui diritti del fanciullo. Attualmente, 193 Stati hanno ratificato la Convenzione (un numero addirittura superiore a quello dei membri dell'Onu) e questo significa che si è raggiunta la ratifica universale, caso unico nella storia degli strumenti internazionali sui diritti umani. L'Italia ha ratificato la Convenzione il 27 maggio 1991 con la legge n. 176.

La Convenzione risulta essere una pietra miliare nella storia dei diritti dei minori: da una parte, è la culminazione di una difficile battaglia decennale che mira al miglioramento della situazione dell'infanzia nella società, dall'altra rappresenta l'inizio di una nuova era e di un nuovo modo di approcciarsi ai diritti dei più piccoli, in quanto li inserisce e li considera parte integrante della *Hard Law* della comunità internazionale.

Gradualmente, infatti, si è passati da una visione critica dell'immagine del fanciullo, come essere incompleto e proprietà di qualcuno, ad una visione che lo vede prima di tutto e principalmente un essere umano come tutti gli altri e, di conseguenza, degno di rispetto

---

<sup>12</sup> Sulle Nazioni unite e i diritti umani, cfr. Amnesty International, *Dentro le Nazioni Unite*, Edizioni Cultura della Pace, San Domenico di Fiesole (FI), 1996, I diritti dell'uomo e le Nazioni Unite. Controllo internazionale e attività statali di organi internazionali, Franco Angeli, Milano, 1996, J. M. Morenilla, *Los sistemas para la proteccion internacional de los derechos humanos*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1986, e Marchesi A., *I diritti dell'uomo e le Nazioni Unite. Controllo internazionale e attività statali di organi internazionali*, Franco Angeli, Milano, 1996.

in quanto persona. L'evoluzione dell'immagine di bambino, e della percezione che nella storia si è avuta nei suoi confronti, è frutto di grandi cambiamenti macro sociali: questo significa che la percezione del bambino è una costruzione sociale, che varia nel tempo e nello spazio, a seconda delle culture e delle società. I bambini, e la posizione sociale che li attribuiamo, sono quindi una creazione esclusivamente storica.

L'indifferenza nei confronti dei bambini è stata infatti la tendenza dominante nella cultura occidentale fino alla fine del Medio Evo: infanticidi e abbandono di neonati erano pratiche piuttosto frequenti in questi tempi. E' a partire dal XVI secolo che, in Europa, si comincia a parlare dei bambini come gruppo sociale a sé. Dapprima, con i Moralisti, che considerano i bambini di per sé "cattivi", e individuano nell'educazione l'unica strada per renderli "buoni". In seguito con l'Illuminismo (XVIII secolo) che individua nei bambini il futuro, il domani di una società "illuminata", governata cioè dalla ragione e dal progresso umano.

Dapprima, il riconoscimento dell'esistenza dei bambini come gruppo separato dagli adulti riguarda principalmente le classi alte (l'aristocrazia e, in seguito, la classe media) e interessa per lo più i bambini maschi. Lo stesso cambiamento di prospettiva pervade le diverse sfere della vita sociale e culturale: alcuni esempi sono la nascita della pediatria di cui si comincia a parlare nella seconda metà del XIX secolo, e la prima vera legislazione in occidente sui bambini, che fa la sua comparsa tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX.

Ma l'approccio che caratterizza fino a questo punto le considerazioni sui bambini risulta essere quello di considerarli degli esseri umani potenziali: essi non possono ancora conoscere, non possono ancora fare, non sono responsabili, non sono capaci di esprimere se stessi...sono praticamente destinati a finire in un "limbo" a causa della loro "incompletezza umana". E tale approccio viene formalizzato anche nelle leggi dell'inizio del XX secolo di alcuni Paesi occidentali che, introducono l'istruzione obbligatoria e alcune norme di protezione per l'infanzia.

Per molto tempo, infatti, questo tipo di percezione si è manifestata nella legge: i bambini non hanno diritti specifici, così come dimostra la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, nella quale l'età non è considerata criterio di discriminazione (art. 2). Ma i bambini sono essi stessi esseri umani e pertanto hanno titolo agli stessi diritti di tutti gli esseri umani. E, come tutti gli esseri umani, sono esseri incompleti, ma questo non significa disparità di trattamento: esistono tantissime differenze tra gli individui (etniche,



di sesso, di età...) che non precludono l'uguaglianza nell'esercizio dei diritti fondamentali.

Ed i bambini, al pari di altre categorie sociali, hanno un consistente numero di bisogni specifici legati alla loro immaturità biologica e, di conseguenza, dei diritti specifici di protezione da parte della comunità.

Il riconoscimento del diritto all'autodeterminazione e all'autonomia del bambino, ad esempio, è il punto di partenza del movimento per i diritti dei bambini. Riconoscere i diritti civili fondamentali dei bambini non significa però assicurare lo stesso trattamento ai minori e agli adulti, il che sarebbe poco reale, ma considerarli capaci di esprimere se stessi, attraverso l'autonomia di scelta nei propri stili di vita, attraverso la partecipazione diretta ai processi decisionali della società, e attraverso il pari accesso alle risorse e alle strutture necessarie ai propri bisogni (giustizia distributiva).

L'obiezione più frequente a questo tipo di approccio è la presunta incompetenza dei bambini a prendere decisioni sensate; secondo questa visione, i bambini non sono sufficientemente maturi e mancano di esperienza per formulare giudizi razionali su cosa li interessa o meno. La rilevanza di tale teoria è stata contestata dal movimento per i diritti del bambino in quanto il riconoscimento ufficiale dell'essere umano come tale, e quindi con un numero di diritti inalienabili, non coincide in nessun modo con l'avvenuto raggiungimento della piena maturità individuale. Inoltre, la presunta incompetenza dei bambini non sarebbe un problema nel caso in cui li venissero riconosciuti i diritti civili, in quanto non sarebbero in grado di esercitarli. Pertanto, perché non consultarli o informarli su importanti decisioni che li riguardano o permetterli di essere rappresentati in situazioni in cui i loro interessi potrebbero differire da quelli degli adulti? Molto spesso i minori hanno dimostrato, infatti, di avere una forza di sopravvivenza molto più grande degli adulti. E questo si è visto in diverse situazioni limite come nei casi di guerra. Oggigiorno, inoltre, in alcune situazioni limite, i minori hanno dimostrato di essere capaci di dare importanti contributi alla società: lavorano, fanno figli, si occupano dei più giovani e dei più anziani membri della propria famiglia...

E' ovvio che i bambini necessitano in molti casi di essere protetti dagli abusi, dallo sfruttamento, ma la protezione non dovrebbe mirare alla negazione dei loro diritti e all'annullamento delle proprie personalità, ma dovrebbe accompagnare la loro libertà di scelta e guidarli con cura e con attenzione verso le possibili alternative che li vengono offerte.

Negli ultimi decenni l'immagine del bambino si è andata notevolmente modificando. Oggi, in molti paesi occidentali, in via di principio il minore è considerato una persona con propri diritti, ma nella pratica risulta incapace di esercitarli, cioè non è dotato di capacità giuridica. Questo esercizio spetta a chi ne detiene la patria potestà.

Ma sempre più spesso, la competenza dei minori viene riconosciuta (al riguardo, bisogna segnalare numerose raccomandazioni emanate dalla Commissione e alcuna giurisprudenza della Corte Europea per i diritti umani che, negli anni, hanno riconosciuto il diritto all'autodeterminazione e all'autonomia del minore in specifici casi), e questo significa un maggiore rispetto per i bambini. Nella storia del riconoscimento dei diritti umani, sono stati necessari anni di sforzi affinché questi venissero riconosciuti e avessero forza di legge. E lo stesso accade per i diritti dei bambini<sup>13</sup>.

### ***1.5.2 Evoluzione storica e teorica dei diritti dei minori***

La Convenzione del 1989 è uno degli strumenti più importanti per generare questo tipo di cambiamento nella percezione dei più piccoli e dei loro diritti. Essa si inquadra, infatti, nella tendenza recente (databile dalla seconda metà del XX secolo) del progetto globale sui diritti umani. Proprio l'alto consenso ricevuto (la CRC, *Convention on Rights of Children*, è stata ratificata da 191 Stati), la sua esauriente formulazione e il carattere giuridicamente vincolante, fanno della Convenzione ONU un documento unico nel suo genere che propone un approccio pro-attivo all'infanzia e all'adolescenza, basato sulla partecipazione dei minori alla vita sociale e sulla maggior interazione di questi con gli adulti. Più che di un documento legale internazionale si tratta per certi aspetti di un contratto sociale che assicura una posizione preminente all'interesse ed al benessere del fanciullo.

Partendo dalla stesura della Magna Charta (1215) in Inghilterra e passando per la Dichiarazione di indipendenza americana (1776), per la Dichiarazione dei diritti umani e del cittadino, adottata in Francia nel 1789 in seguito alla Rivoluzione, e per il lavoro della Croce Rossa Internazionale e della Lega delle Nazioni sull'adozione del diritto umanitario e sull'abolizione della schiavitù, oltre che dell'ILO (*International Labour Organization*), è con il 1948 che si ha, il riconoscimento effettivo a livello internazionale dell'esistenza incondizionata di alcuni diritti e libertà fondamentali riconosciuti per ogni

---

<sup>13</sup> Verhellen E., *Convention on the rights of child. Background, motivation, strategies, main themes*, Garant, 1997.

essere umano, senza distinzione di sesso, razza, religione, appartenenza politica o classe economica. E'infatti con la firma a New York da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il 10 dicembre 1948 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo che comincia il progressivo riconoscimento di tali diritti attraverso la proliferazione di dichiarazioni e trattati internazionali su specifici diritti e specifici gruppi sociali.

La Carta Internazionale dei diritti umani, infatti, è composta dalla Dichiarazione Universale del 1948 e dai due Patti Internazionali sui diritti economici, sociali e culturali e sui diritti civili e politici adottati dall'Assemblea Generale nel 1966.

Inoltre, altri importanti strumenti regionali di tutela dei diritti umani sono stati adottati in Europa, America e Africa: la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo (1950), la Convenzione Americana sui diritti umani (1969) e la Carta Africana sui diritti dell'uomo e dei popoli (1981)<sup>14</sup>.

Il dibattito internazionale intorno ai diritti dei bambini comincia agli inizi del XX secolo: nel 1902 la Conferenza dell'Aia sul diritto privato internazionale considera "l'interesse del bambino" un importante criterio nella protezione del minore. Nel 1919 l'ILO adotta una convenzione in cui viene definita un'età minima per il lavoro minorile nelle industrie. Ma è nel 1924, poco dopo la fine della prima guerra mondiale, che l'Assemblea generale della lega delle Nazioni adotta e proclama la Dichiarazione di Ginevra sui diritti dei bambini. La Grande guerra aveva lasciato milioni di bambini in circostanze deprecabili. Per questo motivo, nel 1920 Eglantyne Jebb, presidente del Save the Children Fund e il comitato internazionale della Croce Rossa decisero di fondare l'Unione internazionale per la salvaguardia dei minori (Save the Children International Union). Gli scopi fondamentali dell'organizzazione furono delineati in cinque punti di programma definiti appunto come la "Dichiarazione sui diritti dei bambini". Essi sono:

1. Il minore deve avere i mezzi necessari per il suo normale sviluppo, sia materiale che spirituale.
2. Il minore che ha fame dovrebbe essere sfamato; il minore malato dovrebbe essere aiutato; gli orfani e i senzatetto dovrebbero essere soccorsi.
3. Il bambino deve essere il primo a ricevere aiuto in situazioni estreme.

---

<sup>14</sup> Cassese A., I diritti umani nel mondo contemporaneo, Laterza, Bari, 1988.

4. Il bambino deve essere protetto da ogni forma di sfruttamento e deve essere posto nelle condizioni di potersi guadagnare i mezzi di sostentamento necessari alla propria crescita.
5. Il bambino deve essere reso consapevole del fatto che le sue migliori qualità debbano essere usate a servizio della sua crescita personale.

La Dichiarazione non parla di diritti veri e propri, ma indica, in maniera molto semplice e diretta, degli obblighi precisi per gli adulti. Per la prima volta, i diritti dei minori divengono un concetto di diritto pubblico internazionale.

In seguito, immediatamente dopo la seconda guerra mondiale, il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC), le cui responsabilità includono la Commissione sui diritti umani delle Nazioni Unite, consultò gli stati membri e alcune Organizzazioni Non Governative. Sulla scia delle reazioni ricevute e dei lavori preparatori alla Dichiarazione Universale dei diritti umani, fu deciso che la Dichiarazione di Ginevra costituiva una buona base per la realizzazione di una nuova e più completa dichiarazione sui diritti dei bambini. La nuova Dichiarazione fu adottata all'unanimità dai 78 membri dell'Assemblea Generale nel 1959, con la Risoluzione 1386 (XIV).

Questa dichiarazione, se paragonata a quella di Ginevra, appare molto più completa. Essa contiene dieci principi che si riferiscono non solo ai diritti tangibili dei bambini, ma anche al bisogno di amore e di comprensione. Inoltre, sottolinea la necessità di mantenere le famiglie unite, la cura pre e post natale per i bambini e le madri, e il diritto al nome e alla nazionalità; il principio di non discriminazione; il diritto all'istruzione primaria obbligatoria, il diritto al gioco. La tutela contro lo sfruttamento viene molto più delineata, attraverso l'indicazione di uno specifico limite minimo di età per il lavoro minorile.

Per la prima volta poi, la Dichiarazione si orienta verso il riconoscimento del bambino come soggetto legale, con propri diritti, nonostante non venga ancora riconosciuta in pratica la sua competenza ad esercitare tali diritti. Ci troviamo infatti di fronte a diritti per lo più di protezione, e questo ha portato alla necessità di realizzare una dichiarazione specifica sui minori, in quanto portatori di specifici diritti e bisogni.

Per quanto riguarda la sua valenza normativa, una Dichiarazione in diritto internazionale non ha alcun valore vincolante per gli Stati firmatari, e quindi è un mero codice morale. Ma, molti dei principi enunciati nella Dichiarazione del 1959, oltre a trovare la loro base ideologica nella Carta dell'ONU, sono contenuti in una miriade di strumenti sui diritti

umani: si pensi ai Patti del '66, o alla Convenzione Europea sui diritti umani, che considerano l'esistenza normativa dei diritti dei bambini. Inoltre, il fatto che la Dichiarazione fu approvata all'unanimità, potrebbe costituire un forte argomento per chi sostiene la tesi del suo valore normativo.

Ma, a mio avviso, molto più importante, risulta essere l'effetto orizzontale dei principi enunciati dalla Dichiarazione: essa, infatti, come la Dichiarazione Universale dei diritti umani, nel preambolo si riferisce non solo agli Stati, ma anche ai genitori, agli individui, alle organizzazioni volontarie, tutti responsabili della sua implementazione.

I lavori preparatori della Convenzione del 1989 cominciarono nel 1978, quando la delegazione polacca presentò una bozza di convenzione alla Commissione dei diritti umani. Il governo della Polonia avrebbe voluto celebrare l'Anno internazionale del bambino, proclamato dalle Nazioni Unite nel 1979 per commemorare il ventesimo anniversario della Dichiarazione, con l'adozione di una convenzione specifica sui diritti dei minori. A questo punto, la Commissione decise di consultare gli Stati e le organizzazioni competenti. Sulla base delle risposte ricevute, la Commissione decise di costituire un Gruppo di lavoro, aperto anche agli Stati non appartenenti alla Commissione, con il compito di preparare una bozza di convenzione. Anche se il punto di partenza fu la proposta polacca, il testo gradualmente fu sostituito dai testi delle ONG, caso unico nella storia delle Nazioni Unite. Le ONG, infatti, istituirono un *Gruppo Ad Hoc* con il compito di coordinare le proposte e l'attività di lobbying sugli Stati. Il numero di membri del *Gruppo Ad Hoc* crebbe notevolmente e, nel 1989, arrivò a 50. L'importanza di questo gruppo non cessò neppure dopo l'approvazione della convenzione, in quanto continuò a svolgere un ruolo centrale nel processo di firma e implementazione del trattato.

Nel 1980 fu elaborato un secondo testo, ma i lavori proseguirono in maniera laboriosa e lenta, a causa di diversi fattori: la Commissione si riuniva solamente una volta l'anno per una settimana, ci furono numerose proposte e controproposte, i componenti del gruppo crescevano gradualmente, e con loro le loro idee, e tante differenti culture e tradizioni venivano coinvolte.

Alla fine del 1988 fu sottoposto alla discussione un nuovo testo che fu approvato definitivamente, ma non senza ulteriori dibattiti, dal Gruppo di lavoro costituito dalla Commissione. In questo senso, la Convenzione fu il risultato di un delicato equilibrio raggiunto a seguito di numerose proposte. In sede di dibattito, infatti, la controversia più importante fu quella sulla determinazione di quali diritti umani sarebbero o non

sarebbero dovuti essere applicati ai bambini. Il testo finale del 1989 passò all'esame della Commissione che lo approvò e, tramite l'ECOSOC, all'Assemblea Generale che, il 20 novembre dello stesso anno, l'adottò all'unanimità. La Convenzione sarebbe entrata in vigore il trentesimo giorno dopo la avvenuta ventesima ratifica<sup>15</sup>.

### ***1.5.3 Struttura e contenuti della CRC<sup>16</sup>***

La Convenzione consta di un preambolo di 13 paragrafi e di 54 articoli. Il preambolo costituisce una cornice di riferimento all'interpretazione dei singoli articoli. Si riferisce ai principi della Carta dell'ONU, alla Dichiarazione Universale e ai Patti internazionali sui diritti umani. Promuove l'implementazione di una speciale protezione nei confronti delle famiglie e la necessità per i bambini di crescere in un ambiente familiare in un'atmosfera pervasa di felicità, amore e comprensione; riconosce l'esistenza di situazioni eccezionali in cui i bambini necessitano di una maggiore considerazione; riconosce l'importanza delle singole culture e delle tradizioni nella protezione dell'infanzia e l'importanza per i bambini di crescere in un mondo di pace, libertà, tolleranza e solidarietà; promuove la cooperazione internazionale.

All'articolo 1 viene definita la figura del minore: ogni essere umano di età inferiore ai 18 anni. Il testo inoltre contiene dei riferimenti alla difficile e delicata questione dei diritti del bambino prima della nascita. All'art. 3 si parla del "migliore interesse del bambino" come punto di partenza per ogni provvedimento che lo interessa, e stabilisce la necessità di un'appropriate assistenza se i genitori, o altri responsabili legalmente, fallissero nei loro compiti. L'art. 5 stabilisce che gli Stati devono intraprendere la strada per il rispetto dei diritti enunciati nella Convenzione e attribuisce ai genitori la responsabilità del fornire un'adeguata guida ai minori per l'esercizio di tali diritti. Inoltre, l'art. 18 attribuisce ad entrambi i genitori il compito e la responsabilità di un corretto sviluppo dei figli.

Sebbene tutti i diritti enunciati siano egualmente importanti ed interdipendenti, seguendo la classica divisione che viene effettuata nel campo dei diritti umani, gli articoli della Convenzione possono essere suddivisi in:

---

<sup>15</sup> Verhellen E., Convention on the rights of child. Background, motivation, strategies, main themes, Garant, 1997.

<sup>16</sup> Per consultare on line la convenzione: <http://www.unicef.it>, <http://www.unhchr.ch>

1. **Diritti civili.** In generale, questi articoli corrispondono ai diritti riconosciuti nei primi 18 articoli della Dichiarazione Universale dei diritti umani.
2. **Diritti politici.** Comprendono la libertà di opinione, di espressione, di associazione, di accesso all'informazione, di religione e coscienza.
3. **Diritti economici.** In generale gli Stati devono assicurare l'esercizio dei diritti economici, sociali e culturali. L'art. 32 enuncia il diritto alla protezione dallo sfruttamento.
4. **Diritti sociali.** Comprendono il diritto all'istruzione, alle cure mediche e alla sicurezza sociale.
5. **Diritti culturali.** La convenzione riconosce il diritto allo svago, al gioco e alla piena partecipazione alla vita artistica e culturale.

Se esaminiamo la Convenzione, ci rendiamo conto che in essa sono contenuti tre grandi principi: il diritto all'autodeterminazione. Un grande numero di diritti universali sono ora esplicitamente riconosciuti ai minori. E' stato facile per alcuni diritti (la protezione contro la tortura ad esempio), ma non per altri. Il diritto alla protezione. I diritti specifici, legati ai bisogni dei più piccoli e ad alcune categorie particolari, come i rifugiati, i bambini con handicap, le minoranze e i bambini coinvolti nei conflitti armati.

Inoltre, è possibile dividere i diritti enunciati secondo il criterio comunemente detto delle "3 P": la dovuta protezione (*protection*), l'accesso e la disponibilità di servizi e beni materiali (*provision*) e la partecipazione alla vita sociale (*participation*).

E' importante considerare il fatto che la Convenzione contiene solo un minimo standard di protezione e tutela dei diritti dei bambini, proprio perché frutto di un grande compromesso tra diverse culture e opinioni. Questo significa che, come recita l'art. 41, "nessuna delle disposizioni della presente Convenzione pregiudica disposizioni più propizie all'attuazione dei diritti del fanciullo", le quali possono figurare o nella legislazione interna di uno Stato parte, o nel diritto internazionale.

Il Protocollo opzionale alla Convenzione concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, approvato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2000, e ratificato da 132 Paesi, stabilisce che gli Stati parte debbano adottare "ogni misura possibile per vigilare che i membri delle proprie forze armate di età inferiore ai 18 anni non partecipino direttamente alle ostilità" (art. 1). Tale Protocollo nasce dall'esigenza di adeguare la Convenzione sui diritti dell'infanzia ad un problema quanto mai recente in molte situazioni di conflitto, soprattutto nel continente africano, quello dei bambini

soldato. Inoltre già lo Statuto della Corte Penale Internazionale aveva incluso tra i crimini di guerra nei conflitti armati sia internazionali che non internazionali, la chiamata di leva o l'arruolamento nelle forze armate nazionali di bambini di età inferiore ai 15 anni, o il fatto di farli partecipare attivamente alle ostilità.

Il Protocollo opzionale sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini, anch'esso adottato dall'AG nel 2000, e ratificato da 137 Paesi, impone agli Stati parte il divieto di tratta di bambini, di prostituzione e di pornografia con bambini (art.1). La stesura del Protocollo risponde pienamente all'esigenza di contrastare il fenomeno crescente della tratta internazionale di bambini ai fini della loro vendita, del turismo sessuale a danno dei minori e della pornografia inscenante i bambini, soprattutto sui nuovi mezzi di comunicazione come Internet. Nel preambolo, inoltre, (e su questo punto solo la cooperazione internazionale potrebbe stimolare il cambiamento) si prendono in considerazione i fattori che contribuiscono a questi fenomeni, in particolare il sottosviluppo, la povertà, l'ineguaglianza economica, la discriminazione basata sul sesso, i conflitti armati...

#### ***1.5.4 Il sistema di monitoraggio della Convenzione***

La Convenzione vincola unicamente gli Stati parte, e non i singoli cittadini: questo significa che essa non può essere invocata direttamente nelle corti nazionali. Unica eccezione a proposito nel diritto internazionale è la Convenzione Europea sui diritti umani. Per essere direttamente applicata, una convenzione internazionale deve prima di tutto essere stata ratificata con legge ordinaria dallo Stato in questione. Secondariamente, lo Stato deve avere riconosciuto il principio della diretta applicazione dei trattati internazionali nella propria legislazione. In alcuni paesi come l'Olanda, questo principio è contenuto nella Costituzione. In altri, acquista valore grazie alla giurisprudenza.

Comunque vincolante per gli Stati parte, e quindi strumento di *Hard Law*, la Convenzione, all'art. 43, stabilisce le procedure di monitoraggio della sua applicazione tra gli Stati.

Contrariamente al sistema comunemente utilizzato dalle Nazioni Unite per l'applicazione dei trattati (basati principalmente su misure sanzionatorie e di confronto), gli autori della Convenzione sui diritti dei minori vollero sottolineare l'importanza di un approccio di mutuo aiuto, assistenza e cooperazione tra gli Stati parte.

L'art. 43 istituisce il Comitato per i diritti del fanciullo, che si è realmente insediato il 27 febbraio del 1991. Il Comitato è composto da 10 esperti indipendenti, che siedono a



titolo individuale, scelti tra “persone di alta moralità ed in possesso di una competenza riconosciuta nel campo” dei diritti del fanciullo. Sono eletti a scrutinio segreto su una lista di persone designate dagli Stati parte, per un periodo di quattro anni (rinnovabile), nel rispetto del principio di un’equa distribuzione geografica e della rappresentatività delle diverse forme di cultura e dei principali sistemi giuridici. Si riunisce due volte l’anno a Ginevra.

La sua funzione principale è quella di esaminare i rapporti periodici degli Stati – da presentare entro due anni dall’entrata in vigore della Convenzione e, successivamente, ogni cinque anni – e formulare, al termine dell’esame “suggerimenti e raccomandazioni generali”; inoltre, può richiedere informazioni aggiuntive e avvalersi degli Istituti specializzati dell’ONU, primo tra tutti, il Fondo internazionale delle Nazioni unite per l’infanzia (UNICEF). Non è prevista la possibilità di presentare ricorsi interstatuali e individuali.

Dalle Linee Guida definite dal Comitato per la stesura dei rapporti<sup>17</sup>, si evince chiaramente lo scopo centrale del sistema di monitoraggio internazionale, e cioè lo sviluppo delle capacità nazionali di assicurare e monitorare la realizzazione effettiva nel proprio Stato dei diritti dei minori. Questo orientamento contribuisce inoltre allo sviluppo della partecipazione popolare nei processi di decisione politica e incoraggia il controllo pubblico delle politiche di governo. La trasparenza di questo processo favorisce la realizzazione dei diritti dei minori in quanto incoraggia la mobilitazione sociale e fornisce importanti opportunità per i governi, le istituzioni private e gli avvocati per contribuire alla realizzazione concreta della Convenzione. E’ per lo stesso motivo, inoltre, che il Comitato assicura la pubblicazione dei suoi rapporti, e ne considera necessaria la divulgazione all’interno dei singoli Stati da parte delle autorità competenti. E’ riconosciuta al Comitato anche la funzione interpretativa delle norme contenute nella Convenzione, attraverso la formulazione dei c.d. *general comments*.

Oltre all’esame dei rapporti periodici, il Comitato assume altri diversi compiti: le *Azioni urgenti* possono essere intraprese dal Comitato nel caso in cui situazioni gravi possano minare seriamente il rispetto dei diritti dei bambini. Possono essere intraprese o su richiesta di uno Stato parte o per iniziativa dello stesso Comitato. I *Meeting informali regionali* possono essere organizzati dal Comitato con lo scopo di promuovere la

---

<sup>17</sup> Office of the High Commissioner for human rights, United Nation Institute for Training and Research, United Nations Staff College Project, Manual on Human Rights Reporting. Under six major international human rights instruments, Geneva 1997.

Convenzione. Oltre alle istituzioni, possono prendervi parte le ONG e gli stessi minori. Sono stati organizzati ad esempio in America latina, in Asia e in Africa. Recentemente è stato istituito il procedimento delle *missioni* in loco allo scopo di valutare i processi di ratifica degli Stati, l'effettiva implementazione della Convenzione e delle misure da adottare in seguito alla discussione dei rapporti.

Inoltre, il Comitato può richiedere un' *investigazione* su uno specifico tema connesso ai diritti dei bambini. Gli studi più conosciuti sono quelli sullo sfruttamento sessuale dei bambini e sui bambini coinvolti in conflitti armati, i quali hanno dato luce ai due Protocolli aggiuntivi alla Convenzione.

In più, il Comitato organizza una *Giornata annuale di discussione* su uno specifico tema, in cui vengono coinvolti esperti, rappresentanti di Organizzazioni Governative e Non Governative che si riuniscono per discutere, fare proposte, ecc.

Un altro importante compito che il Comitato può assumersi è la possibilità di fornire assistenza e consulenza tecnica agli Stati parte. Con l'Alto Commissario per i diritti umani è stato infatti definito nel 1995 un *Piano d'Azione per l'implementazione della Convenzione sui diritti dei bambini*, che fornisce collaborazione e assistenza tecnica agli Stati<sup>18</sup>.

#### ***1.5.5 Spunti di riflessione offerti dalla Convenzione***

A questo punto viene spontaneo domandarsi quale effettiva valenza abbia la Convenzione sui diritti dei bambini, in un sistema in cui sulla carta abbiamo definito un numero abbastanza elevato di diritti e poi nella pratica effettivamente questi diritti non vengono realmente esercitati.

Nel caso di questa convenzione il problema si pone su due livelli: il primo è interno, poiché la Convenzione parla di diritti inviolabili riconosciuti al minore, ma non affronta assolutamente il problema della sua capacità giuridica. Il minore, infatti, non ha la capacità di esercitare effettivamente i suoi diritti. Inoltre, le due visioni contrapposte del minore, l'immagine classica del bambino come bisognoso di protezione e la visione "emancipata", che vede nel bambino solo un essere umano e pertanto titolare di diritti inalienabili, si ritrova perfettamente nella Convenzione: se da un lato si parla di "protezione speciale", dall'altro si parla di diritti civili e politici (libertà di pensiero,

---

<sup>18</sup> Alston P., Crawford J. (ed.), *The future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge University press, 2000.

d'opinione, di coscienza, di religione...). Ma questo non deve stupire, in quanto rispecchia perfettamente il processo di consultazione e di bilanciamento che è alla base della sua stesura.

Ma ancora più problematico è il secondo aspetto che riguarda l'effettività della Convenzione ( al pari di tutte le altre convenzioni ONU sui diritti umani) e cioè quello della mancanza effettiva di controllo da parte di un'autorità giudiziaria. I diritti umani vengono continuamente violati, in ogni parte del mondo, ed il loro rispetto risulta essere oggi sempre più connesso al problema dello sviluppo e della pace. A fianco di un sistema sanzionatorio pieno di lacune, e che a volte comunque non basta, il ruolo della cooperazione allo sviluppo e alla pace diventa sempre più fondamentale.

La Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo e tutti i documenti che hanno contraddistinto l'impegno delle Nazioni unite in questi anni, di certo, non sono passati inosservati agli occhi del mondo: la Dichiarazione, soprattutto, costituisce una base morale per tutti gli Stati e gli organi della società: lo studio e la conoscenza di questo documento dovrebbe servire alla formazione di una cultura dei diritti umani, a partire dalle scuole: il bambino, che un giorno diventerà cittadino, imprenditore, funzionario pubblico, insegnante o qualunque altra cosa, sarà educato al rispetto della dignità umana in ogni suo comportamento sociale.

I trattati, e quindi la Convenzione del 1989, costituiscono la base giuridica su cui si fonda il diritto internazionale dei diritti umani: gli Stati parte devono impegnarsi a rispettarli nelle loro legislazioni interne e vengono per questo controllati dal sistema di monitoraggio.

L'ONU per definizione è un organismo politico: ciò significa che tutto ciò che viene deciso al suo interno è frutto di una mediazione politica tra gli Stati e gli interessi di parte...A questo punto, risulta facile comprendere il motivo per cui non è stato possibile finora istituire un Tribunale Internazionale sui diritti umani., al pari del Tribunale Penale Internazionale che giudica per lo più i crimini di guerra (sulla cui identificazione c'è quasi sempre l'accordo unanime).

Ciò che interessa ai fini di questa ricerca è la possibilità, o meglio, la necessità di affrontare la complessa questione della realizzazione effettiva dei diritti dei minori dal punto di vista della cooperazione allo sviluppo. Risulta infatti più che mai evidente la relazione tra lo sviluppo umano di una società e la piena realizzazione dei diritti umani da parte di tutti gli individui, compresi i minori.

Tale sfida, visti gli evidenti fallimenti del sistema giuridico internazionale, non può che essere raccolta dalla cooperazione allo sviluppo e da tutti i suoi attori. Come e in base a quali indirizzi questo viene fatto è l'argomento principale analizzato nel capitolo successivo.

## **Capitolo Secondo**

### **Riferimenti normativi e indirizzi programmatici della cooperazione internazionale per la promozione e la tutela dei diritti dei minori**

In questo capitolo verrà esaminato il contesto normativo e programmatico all'interno del quale si svolge la cooperazione allo sviluppo per i diritti dell'infanzia. Come punto di partenza dell'analisi descriveremo a grandi linee gli sviluppi della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, a vent'anni dalla sua stipula, e quindi la condizione dei minori nel mondo, servendoci dei rapporti ufficiali del Comitato ONU, degli Stati e delle ong.

E' d'uopo, innanzitutto, precisare che per infanzia si intende una categoria molto ampia che comprende tutti i minori di 18 anni; l'art. 1 della Convenzione Internazionale sui diritti del fanciullo stabilisce infatti che “ Ai sensi della presente Convenzione si intende per fanciullo ogni essere umano avente un'età inferiore a diciott'anni, salvo se abbia raggiunto prima la maturità in virtù della legislazione applicabile”. Pertanto, sarebbe più giusto riferirsi a questa categoria parlando di fanciulli, intendendo con questo termine sia i bambini che gli adolescenti.

Tornando alla Convenzione, nel preambolo leggiamo che gli Stati parte riconoscono “ che vi sono in tutti i paesi del mondo fanciulli che vivono in condizioni particolarmente difficili e che è necessario prestare loro una particolare attenzione”, e riconoscono “l'importanza della cooperazione internazionale per il miglioramento delle condizioni di vita dei fanciulli in tutti i paesi, in particolare nei paesi in via di sviluppo”.

La cooperazione allo sviluppo svolge quindi un ruolo importantissimo nella realizzazione piena ed effettiva dei diritti enunciati nella Convenzione; si pone quindi come strumento attuativo, al pari delle politiche pubbliche di ciascun paese aderente.

Esamineremo quindi gli strumenti, i metodi e le linee guida che la caratterizzano, focalizzando l'attenzione sugli strumenti normativi e di indirizzo che a livello internazionale, comunitario e nazionale ispirano le sue attività.

## **2.1 La Convenzione oggi. La condizione dei minori nel mondo<sup>19</sup>**

A vent'anni da quel 1989, anno della nascita della Convenzione Internazionale sui diritti del fanciullo, possiamo di certo affermare che questo trattato ha ispirato modifiche a molte leggi nazionali esistenti, per tutelare più efficacemente i bambini. Ha cambiato il modo in cui le organizzazioni internazionali concepiscono la propria missione per l'infanzia. E ha messo all'ordine del giorno nuove misure per garantire migliore tutela ai bambini vittime dei conflitti armati. Possiamo riscontrare in ogni regione del pianeta esempi di come la Convenzione abbia avuto risvolti positivi sul diritto e sulle pratiche sociali.

Nel 1990, ad esempio, il Brasile, dopo avere ratificato la Convenzione, ha emanato un nuovo Statuto sull'Infanzia e sull'Adolescenza ispirato ai suoi principi. Nel Burkina Faso è stato creato un "Parlamento dei bambini" che esamina le proposte di legge dei parlamentari adulti rispondendo, in tal modo, al principio della partecipazione affermato dalla Convenzione.

La Convenzione è stata il primo trattato internazionale ad essere ratificato in Sudafrica, dove ha dato impulso a progressi fondamentali quali il divieto delle punizioni corporali e la creazione di un sistema di giustizia minorile separato da quello degli adulti. Anche in Russia i Tribunali per i minorenni e quelli per la famiglia sono stati istituiti per rispondere ai principi della Convenzione, mentre il Marocco ha istituito un Istituto nazionale per il monitoraggio dei diritti dei suoi cittadini più giovani. La Finlandia ha adottato numerose misure per i minori ispirate alla Convenzione, come il Piano per l'istruzione e la tutela della prima infanzia, la riforma dei curricula della scuola secondaria, gli standard di qualità per l'assistenza sanitaria nelle scuole e il Piano d'azione contro la povertà e l'esclusione sociale. In Eritrea è stato varato un Codice penale transitorio, con sanzioni per i genitori o per i tutori che hanno trascurano, abusano o abbandonano i figli.

La Dichiarazione e il Piano d'azione del Vertice mondiale sull'infanzia sono tra gli impegni internazionali degli anni '90 più rigorosamente monitorati e applicati. A livello nazionale sono stati effettuati dei bilanci annuali dei risultati conseguiti e una serie di rapporti relativi ai progressi ottenuti sono stati presentati all'Assemblea generale dell'ONU. Un primo bilancio è stato effettuato a metà degli anni '90 e un secondo

---

<sup>19</sup> Per approfondimenti, cfr. [www.unicef.org](http://www.unicef.org), [www.unicef.it](http://www.unicef.it), [www.amnesty.it](http://www.amnesty.it), Rapporti Unicef e Amnesty International, Boccella N., Viero P. ( a cura di ), La promozione dei diritti dei minori da una prospettiva di genere, LED, Milano, 2008

rapporto, più approfondito e su scala globale, è stato presentato alla fine del decennio. Quest'ultimo ha preso considerazione i vertici regionali tenuti a Pechino, Berlino, il Cairo, Kathmandu e Kingston, i quali hanno effettuato un riesame dei progressi ottenuti, hanno assicurato un seguito al Vertice e alle altre principali conferenze sull'infanzia, hanno promosso un rinnovato impegno per il conseguimento degli obiettivi del Vertice mondiale e hanno impostato una serie di azioni per il futuro. Parallelamente e in modo complementare agli sforzi posti in essere dai governi, un gran numero di altri soggetti ha partecipato a tale processo di revisione: essi comprendono gli stessi bambini, diverse associazioni giovanili, istituzioni accademiche, gruppi religiosi, organizzazioni della società civile, esponenti parlamentari, i mezzi di informazione, varie agenzie delle Nazioni Unite, i donatori e le principali organizzazioni governative e non-governative.

Come documentato dal rapporto di fine decennio del Segretario generale dell'ONU sul seguito avuto dal Vertice mondiale sull'infanzia<sup>20</sup>, gli anni '90 hanno rappresentato una decade di grandi promesse e di modesti risultati. In positivo, il Vertice e l'entrata in vigore della Convenzione sui diritti dell'infanzia hanno contribuito ad accordare priorità politica al tema dell'infanzia. Sono stati assunti impegni a livello regionale mentre misure e meccanismi legali di carattere internazionale hanno potenziato la tutela dell'infanzia. Il perseguimento degli obiettivi del Vertice ha condotto a numerosi risultati tangibili: ogni anno moriranno milioni di bambini in meno rispetto alla fine dello scorso millennio; la poliomielite è sul punto di essere debellata e, grazie al sale iodato, ogni anno, oltre 90 milioni di nuovi nati risulteranno protetti da menomazioni che condizionano le capacità di apprendimento future.

Secondo l'ultimo Rapporto dell'Unicef<sup>21</sup>, relativo all'anno 2008 e dedicato alla salute e alla mortalità materno-infantile, nel 2006, per la prima volta nella storia recente, il numero totale di decessi annui dei bambini sotto i cinque anni è sceso sotto i 10 milioni, a 9,7 milioni. Ciò rappresenta un calo del 60% nel tasso di mortalità infantile dal 1960.

Tuttavia, non dobbiamo ritenerci soddisfatti. La perdita di 9,7 milioni di giovani vite ogni anno è inaccettabile, specialmente considerando che molti di questi decessi si possono prevenire. E malgrado i progressi, il mondo non è ancora sulla buona strada per raggiungere il traguardo dell'Obiettivo di Sviluppo del Millennio sulla riduzione di due terzi del tasso di mortalità infantile entro il 2015.

---

<sup>20</sup> V. *infra* II,2

<sup>21</sup> La condizione dell'infanzia nel mondo 2008, Rapporto Unicef

I dati riportati dall'Inter-agency Group for Child Mortality Estimation<sup>22</sup> rivela che si sono fatti progressi in paesi di ogni regione del mondo. Dal 1990, il tasso di mortalità infantile sotto i cinque anni della Cina è sceso da 45 a 24 decessi ogni 1.000 nati vivi, una riduzione del 47%. Il tasso di mortalità infantile sotto i cinque anni dell'India è diminuito del 34% tassi in sei paesi – Bangladesh, Bhutan, Bolivia, Eritrea, Nepal e Repubblica Democratica Popolare del Laos – si sono ridotti del 50% o più dal 1990, nonostante i tassi di mortalità infantile sotto i cinque anni in questi paesi rimangono alti. E l'Etiopia ha raggiunto quasi il 40% di riduzione dal 1990. Dei 62 paesi che hanno fatto progressi insufficienti o nessuno verso l'Obiettivo di Sviluppo del Millennio<sup>23</sup> sulla sopravvivenza infantile, quasi il 75% sono africani. In alcuni paesi dell'Africa meridionale, la prevalenza dell'HIV e dell'AIDS ha invertito il declino registrato precedentemente nella mortalità infantile. Raggiungere l'obiettivo in questi paesi richiederà un impegno condiviso.

Purtroppo, però, l'applicazione delle norme previste dalla Convenzione vede lacune anche nella realizzazione di altri diritti:

- a) ai bambini non registrati alla nascita viene negata un'identità, un nome e una nazionalità; nel 2000, oltre 50 milioni di neonati non sono stati registrati, cioè il 41% delle nascite nel mondo. Tra le aree con meno registrazioni, segnaliamo: l'Africa Subsahariana, dove il 71% dei bambini non viene registrato, seguito dall'Asia Meridionale, con il 56%.
- b) Circa 120 milioni di bambini in età scolare non vanno a scuola, di cui il 53% femmine; in Africa Sub- sahariana e in Asia meridionale oltre 50 milioni di bambine in età scolare non hanno accesso all'istruzione.
- c) Quasi ogni paese in via di sviluppo ha una popolazione di adolescenti che lotta per sopravvivere nelle strade delle grandi città: i dati più recenti stimano che il numero di questi giovani si aggiri intorno ai 100 milioni.
- d) Per quanto riguarda le vaccinazioni, nel 2001, tra i paesi con più alte percentuali di bambini di un anno che hanno completato la vaccinazione contro DPT (difterite, pertosse e tetano) troviamo: Cuba (99%), Vietnam(98%), Brasile (97%), Federazione

---

<sup>22</sup> L'Inter-agency Group for Child Mortality Estimation è stato fondato nel 2004 e comprende esperti dell'Unicef, dell'OMS, della Banca Mondiale e dell' United Nation Population Division; è nata per monitorare i progressi dei governi nel perseguimento dell'obiettivo del Millennio n. 4 (riduzione della mortalità neonatale e infantile)

<sup>23</sup> V. *infra* II, 2



- Russa (96%), USA (94%); in fondo alla lista, troviamo: Repubblica Centrafricana (23%), Nigeria (26%), Ciad (27%), Niger (31%).
- e) La povertà rimane la principale causa dei 150 milioni di bambini sottopeso nei paesi in via di sviluppo, che aumenta il rischio di morte e compromette lo sviluppo fisico e mentale. Dal 1990, oltre 2 milioni di bambini sono stati uccisi e 6 milioni sono stati gravemente feriti nelle guerre. Si stima che 300.000 minori, di cui 120.000 solo in Africa, siano stati arruolati con la forza in corpi militari, per diventare soldati, facchini, messaggeri, cuochi e schiavi sessuali.
  - f) Oltre allo stato di povertà persistente, permangono gravi forme d'emarginazione e di discriminazione mentre, al contempo, gli investimenti nei servizi sociali rimangono inadeguati.
  - g) 10 milioni di bambini muoiono ogni anno per cause che si potrebbero in gran parte prevenire; altri 100 milioni, dei quali il 60% sono bambine, non hanno accesso all'istruzione; 150 milioni di bambini sono affetti da malnutrizione mentre l'HIV/AIDS si diffonde con una rapidità catastrofica: 6.000 giovani al giorno contraggono il virus dell'HIV/AIDS. 14 milioni di bambini sotto i 15 anni hanno perduto uno o entrambi i genitori a causa dell'AIDS. La preoccupazione è particolarmente forte per i 10 paesi dell'Africa subsahariana in cui oltre il 15% dei bambini con meno di 15 anni sono orfani: Botswana, Burundi, Lesotho, Malawi, Mozambico, Repubblica Centrafricana, Ruanda, Swaziland, Zambia e Zimbabwe. Si prevede che il numero degli orfani sia destinato a salire e che entro il 2010 in Botswana, Lesoto, Swaziland e Zimbabwe più del 20% dei bambini con meno di 15 anni saranno orfani. In alcuni paesi, oltre il 50% degli orfani tra 0 e 14 anni hanno perso uno o entrambi i genitori a causa dell'AIDS: Zimbabwe (77% di orfani a causa dell'AIDS), Botswana (71%), Zambia (65%), Swaziland (59%), Kenya (54%), Lesoto (54%), Uganda (51%).
  - h) 211 milioni di minori lavorano; 180 milioni di bambini tra i 5 e i 17 anni sono coinvolti nelle peggiori forme di lavoro minorile, un bambino su otto nel mondo. La tratta dei minori è un business da un miliardo di dollari l'anno, e si stima che ogni anno coinvolga 1.200.000 bambini e adolescenti. Nell'Africa subsahariana sta raggiungendo proporzioni preoccupanti il traffico dei minori destinati a essere sfruttati in lavori agricoli e domestici. La tratta delle bambine avviate alla prostituzione nel Sudest asiatico è un problema di enormi dimensioni; il traffico è spesso gestito da autorità di polizia, parenti e tutori, e tutti si dividono i profitti.

Si è registrato un notevole incremento nel numero delle ragazzine provenienti dalla Moldavia, dalla Romania e dall'Ucraina trasferite clandestinamente in Europa occidentale da bande criminali con base in Albania, in Bosnia-Erzegovina, in Kosovo e ex-Jugoslavia<sup>24</sup>.

- i) Altri rilevanti problemi sono rappresentati dal fardello del debito estero; dalle eccessive spese militari, in contrasto con gli interessi del fabbisogno nazionale; dal flagello dei conflitti armati, dall'occupazione straniera, dalla presa in ostaggio dei bambini e da tutte le forme di terrorismo. Allo stesso modo, la mancanza di un efficiente utilizzo delle risorse può vanificare gli sforzi profusi a livello nazionale per combattere la povertà e assicurare il benessere dei bambini.

Le risorse promesse ai vari Vertici, tanto a livello nazionale quanto a livello internazionale, devono essere ancora pienamente mobilitate. Numerose sono le sfide cruciali che devono essere ancora affrontate: l'esperienza dei due decenni passati ha confermato che i bisogni e i diritti dei bambini devono rappresentare la priorità di ogni sforzo rivolto allo sviluppo. Le lezioni chiave acquisite indicano che il cambiamento è possibile e che la difesa dei diritti dei bambini costituisce un concreto punto di partenza: la politica deve affrontare sia i fattori immediati che affliggono o emarginano i bambini e i ragazzi, sia le cause più ampie e radicate che sono alla base dell'inadeguata tutela e della violazione dei diritti dell'infanzia. Si devono perseguire interventi mirati che siano in grado di ottenere successi rapidi, misure che tengano conto dei processi partecipativi e di quelli sostenibili, puntando altresì sulle forze e sulle capacità di recupero dei bambini stessi. Meritano un supporto particolare i programmi intersettoriali che centrano l'attenzione sulla prima infanzia e sul sostegno alle famiglie, specialmente nelle situazioni ad alto rischio, in quanto producono benefici duraturi per la crescita, lo sviluppo e la difesa del bambino.

Come tutte le grandi idee, la Convenzione è il riflesso di una richiesta di radicale cambiamento nell'atteggiamento del mondo nei confronti dei suoi figli.

Il fatto che la comunità umana ometta di rispettare (o addirittura neghi) i diritti dei bambini è reso evidente dal numero allarmante di bambini che muoiono per cause evitabili, che non frequentano la scuola oppure ne frequentano una che non offre loro un'istruzione decente, che sono abbandonati a se stessi quando i loro genitori muoiono di

---

<sup>24</sup> Fonte Unicef, Save the Children Italia

AIDS, o che sono sottoposti a violenza, abusi e sfruttamento, contro i quali non sono in grado di proteggersi con le sole proprie forze.

Non possiamo sostenere che la Convenzione abbia raggiunto gli obiettivi che si era posta. Piuttosto, ha fornito a tutti noi le basi fondamentali per svolgere il proprio ruolo nel percorso di un cambiamento ancora da conquistare.

Per realizzare questo cambiamento dobbiamo interpretare la Convenzione nel suo senso più pieno e fare leva sui suoi tre fondamentali punti di forza: la Convenzione è uno strumento legale, che definisce in modo inequivocabile le responsabilità dei governi nei confronti dei bambini all'interno della loro giurisdizione; la Convenzione disegna un quadro di riferimento che delinea i doveri a carico dei diversi attori sociali nell'applicazione dei diritti dei bambini, aiutando a comprendere quali siano le competenze, le conoscenze, le risorse o l'autorità necessarie per svolgere tali funzioni; la Convenzione è una dichiarazione di profondo valore etico, che invita a fondare sui diritti umani il nostro impegno per fornire ai bambini di tutto il mondo il meglio che abbiamo da dare. Questo primo ventennale della Convenzione serve a ricordare a tutti gli attori coinvolti soprattutto ciò che non è stato ancora realizzato. La Convenzione ci chiede una rivoluzione che ponga i bambini al centro dello sviluppo umano.

## **2.2 Principi di riferimento e indirizzi programmatici**

Il *mainstreaming* dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nei programmi di cooperazione allo sviluppo è ispirato a una serie di strumenti giuridici e programmatici emanati dalle Nazioni Unite, dalle istituzioni regionali, come l'UE e dai singoli governi.

Si tratta di un punto fondamentale nella valutazione dell'efficacia dei progetti di sviluppo; promuovere e valorizzare i diritti di un certo gruppo di beneficiari significa innanzitutto perseguire un obiettivo di medio-lungo termine e determina quindi le basi per valutare l'impatto positivo o negativo del progetto.

D'altra parte, secondo le accezioni sociologiche più moderne lo stesso concetto di sviluppo rimanda a un diritto, cosiddetto di *terza* generazione: il diritto allo sviluppo di tutti gli individui e le comunità<sup>25</sup>.

Impostare un intervento rivolto ai minori ponendo al centro di esso la promozione dei suoi diritti delinea innanzitutto la figura del minore come soggetto di diritti e risorsa per

---

<sup>25</sup> I diritti di terza generazione sono, infatti, diritti i cui titolari non sono gli individui, ma i gruppi umani, come la famiglia, il popolo, la Nazione e la stessa umanità.

lo sviluppo stesso; interessante, a questo proposito, è la visione delle politiche di promozione e tutela dei diritti dei minori che propone di guardare all'infanzia e all'adolescenza in un'ottica di genere. Il nodo dell'istruzione e dell'educazione è cruciale: le giovani che si vedono negato questo diritto sono più esposte alla povertà e alla fame, agli abusi e alle violenze, allo sfruttamento e alle malattie. Le giovani istruite accedono al lavoro formale e aumentano la ricchezza della famiglia, evitano malattie e complicazioni derivanti da gravidanze precoci, hanno figli più sani e che sono in grado di crescere meglio, creando un circolo virtuoso che ha nell'empowerment femminile il suo punto di forza. Perché l'investimento sull'istruzione delle giovani dia i suoi frutti sono necessarie, però, un paio di generazioni. Gli sforzi degli enti internazionali negli ultimi decenni hanno avuto buoni effetti, ma in molti Paesi, soprattutto africani, la parità di accesso all'istruzione non è ancora raggiunta e sono basse le percentuali dei bambini e delle bambine che raggiungono livelli di istruzione accettabili. Una delle sfide consiste nella difficoltà di conciliare l'empowerment femminile con un sistema di valori generalmente maschilista. Per disarticolare genere e cultura è dunque necessario coinvolgere l'intera comunità locale, sensibilizzandola circa i vantaggi dell'istruzione delle bambine e delle ragazze. Ma si tratta anche di conoscere in profondità le trasformazioni sociali di molti Paesi in via di sviluppo, in particolare proprio in Africa, dove le migrazioni verso le grandi città e l'influenza di stili di vita occidentali sottraggono molte giovani al controllo della famiglia, esponendole ai rischi di contagio da Aids nel quadro di legami con partner maschili destrutturati rispetto ai modelli tradizionali. Se la conoscenza della malattia è diffusa nei Paesi africani, vi è un *gap* nel passaggio alle pratiche di prevenzione. Anche in questo caso non è tanto la loro conoscenza a mancare, quanto la capacità di armonizzare modelli di salute sessuale inediti con comportamenti tradizionali, a loro volta modificati dalle nuove condizioni sociali. Un discorso simile vale anche per le mutilazioni genitali femminili: l'educazione delle bambine e delle ragazze ha una ricaduta positiva sull'intera comunità locale, a patto che l'istruzione ricevuta possa diventare uno strumento spendibile per la loro autonomia economica nel contesto di origine, senza esporle a un rifiuto assoluto da parte di familiari e compaesani. L'operato delle organizzazioni internazionali che lavorano sul campo della prevenzione e della cura delle violenze sulle donne mostra, dunque, quanto sia importante agire sull'educazione delle bambine, più plastiche e disposte a forzare le barriere che le rendono schiave dello sfruttamento familiare o sociale. Ma si tratta anche di conoscere e combattere nuove forme di violenza e di sfruttamento delle bambine e

delle adolescenti: dalle pandilleras delle bande giovanili salvadoregne, che hanno abbandonato la famiglia d'origine violenta per cadere nelle mani di compagni altrettanto violenti e maschilisti, alle bambine-domestiche senegalesi sfruttate dalle famiglie agiate di Dakar sia economicamente sia sessualmente, fino alle bambine-soldato in molti Paesi del mondo o alle bambine e adolescenti nei bracci della morte delle carceri asiatiche e africane<sup>26</sup>.

Il sistema giuridico internazionale dei diritti umani risulta essere quindi il punto di riferimento principale per tutti gli attori che si approcciano alla cooperazione allo sviluppo. Esamineremo ora tutti i riferimenti internazionali, normativi e programmatici sui diritti dei minori, sorti a partire dal 1948, anno di stesura della Dichiarazione Universale dei diritti umani, in ambito Onu, internazionale (relativo alle altre organizzazioni intergovernative) e comunitario. Per quanto riguarda le linee guida nazionali relative alle politiche pubbliche e di cooperazione internazionale, cioè quelle emanate dal Ministero degli Affari Esteri italiano, si rinvia al capitolo 3.

### ***2.2.1 Il quadro normativo e programmatico di riferimento in ambito ONU***

Oltre alla Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo e alla Convenzione sui diritti dell'infanzia con i suoi protocolli aggiuntivi (protocollo opzionale alla convenzione dei diritti del fanciullo sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini), esistono una serie di Risoluzioni, Convenzioni e Carte internazionali che delineano il campo di azione della cooperazione allo sviluppo. Esse sono:

- la Dichiarazione n. 146 e la Convenzione n. 138 dell'ILO sull'Età Lavorativa Minima (1973);
- la Convenzione ONU per l'Eliminazione di Ogni Forma di Discriminazione contro la Donna – CEDAW (1979);
- il Piano d'Azione del Summit Mondiale sui Diritti dei Bambini (1990);
- le Dichiarazioni di Jomtien (1990) e di Dakar sull'Educazione per Tutti (2000);
- la Convenzione de L'Aja per la Tutela dei Minori e la Cooperazione in materia di Adozione Internazionale (1993);
- la Convenzione europea sull'esercizio dei Diritti dei fanciulli (1996);

---

<sup>26</sup> Boccella N., Viero P. ( a cura di ), La promozione dei diritti dei minori da una prospettiva di genere, LED, Milano, 2008.

- la Dichiarazione n. 190 e la Convenzione n. 182 dell'ILO sulle Peggiori Forme di Sfruttamento del Lavoro Minorile (1999);
- la Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale, ed i relativi Protocolli sul traffico di migranti e la tratta di persone, in particolare di donne e minori (2000);
- i *Millennium Development Goals* delle Nazioni Unite (2000);
- lo Statuto della Corte Penale Internazionale, art. 8 (2000);
- la Dichiarazione n. 191 e la Convenzione n. 183 dell'ILO sulla Protezione della Maternità (2000);
- la Dichiarazione Tripartita dell'ILO sui Principi concernenti le Multinazionali e le Politiche Sociali (2000);
- la Dichiarazione di Impegni della Sessione Speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sull'HIV/AIDS (2001);
- la Convenzione del Consiglio d'Europa sul *Cybercrime* (2001);
- la Raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sulla responsabilità dei genitori e degli insegnanti nell'educazione dei bambini (2001);
- la Raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa su una politica sociale e dinamica per i bambini e gli adolescenti nelle città e nelle aree metropolitane (2001);
- la Raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sulla costruzione di una società del XXI secolo a misura di bambino (2001);
- la Dichiarazione ed il Piano d'Azione della Sessione Speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sul follow-up del Summit Mondiale sui Diritti dei Bambini (2002);
- la Risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sul sottrazione di minori da parte di uno dei genitori (2002);
- le Risoluzioni dell'Assemblea generale dell'ONU "Rights of the child", "The girl child",
- "International Decade for a Culture of Peace and Non-Violence for the Children of the World, 2001-2010" (2003);
- la Convenzione sulle relazioni personali riguardanti i bambini (2003);
- la Raccomandazione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sull'adozione internazionale e il rispetto dei diritti dei minori (2003);

- la Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sul follow-up dell'UNGASS sui diritti dei minori (2007).

Pur riconoscendo l'importanza di tutti i documenti sopra elencati, esamineremo ora quelli più rilevanti ai fini del nostro lavoro, ossia il Piano d'Azione del Summit Mondiale sui Diritti dei Bambini del 1990, i *Millennium Development Goals* delle Nazioni Unite del 2000, la Dichiarazione ed il Piano d'Azione della Sessione Speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sul follow-up del Summit Mondiale sui Diritti dei Bambini del 2002, la Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sul follow-up dell'UNGASS sui diritti dei minori, adottata nel 2007.

### ***Piano d'Azione del Summit Mondiale sui Diritti dei Bambini<sup>27</sup> (1990)***

All'indomani della stesura della Convenzione Internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, si riunisce a New York il 2 settembre 1990 il *Summit Mondiale sui Diritti dei Bambini* con l'intento di delineare un piano d'azione per l'effettivo realizzarsi dei diritti enunciati nel trattato. Vi partecipano 159 stati i quali si impegnano ad avviare un piano di azione per garantire la sopravvivenza, la protezione e lo sviluppo dei bambini e degli adolescenti di tutto il mondo.

La Dichiarazione finale del *Summit* viene firmata il 30 settembre. Con essa gli Stati, riconoscono che “ogni giorno un numero indefinito di bambini in tutto il mondo è esposto a pericoli compromettenti la crescita e lo sviluppo; colpito da immense sofferenze derivanti dalla guerra e dalla violenza, vittima di discriminazione razziale e dell'apartheid, dell'occupazione straniera, costretto a rifugiarsi ed abbandonare casa e radici, colpito da malattie come l'Aids o invalidanti, o vittima di crudeltà, sfruttamento e negligenza.

Ogni giorno milioni di bambini soffrono a causa del flagello della povertà e della crisi economica, dalla fame alla mancanza di dimora, dalle malattie e l'analfabetismo al degrado ambientale. Soffrono per i terribili effetti dei problemi legati al debito estero e per la mancanza di un'effettiva crescita economica, specie nei paesi più indigenti.

Ogni giorno muoiono 40.000 bambini a causa della malnutrizione e delle malattie compresa AIDS, per mancanza di acqua potabile e servizi igienici adeguati e per le conseguenze del problema della droga”.

---

<sup>27</sup> Citazioni dalla Dichiarazione Mondiale sulla sopravvivenza, la protezione e lo sviluppo dell'infanzia, 30 settembre 1990

Riconoscono inoltre che “i bambini del mondo sono innocenti, vulnerabili e dipendenti. Sono inoltre curiosi, attivi e pieni di speranza. Il loro dovrebbe essere un tempo di gioia e di pace, di gioco, crescita ed apprendimento.

Il loro futuro dovrebbe essere costruito in armonia e cooperazione. Le loro vite dovrebbero maturarsi sulla base di molteplici esperienze ed ampie prospettive”<sup>28</sup>.

La dichiarazione poi parla di opportunità, obiettivi, impegni e azioni future.

Opportunità nel senso che si riconosce il fatto che i paesi partecipanti, insieme, “dispongono dei mezzi e della conoscenza necessari a diminuire le sofferenze dei bambini, a promuovere il loro pieno sviluppo e renderli consapevoli dei propri bisogni, diritti e opportunità”. La Convenzione sui Diritti dell'infanzia offriva infatti una nuova occasione per rendere veramente universali il benessere ed il rispetto dei diritti dei bambini.

Evidente è la speranza che i partecipanti al *summit* nutrivano in seguito ai miglioramenti avvenuti nel clima politico internazionale (il crollo del muro di Berlino e la fine della guerra fredda): “attraverso la cooperazione internazionale e la solidarietà, ora forse è possibile raggiungere risultati concreti, riattivare la crescita economia e lo sviluppo, salvaguardare l'ambiente, prevenire la diffusione delle malattie mortali e raggiungere una maggiore giustizia sociale ed economica. Le recenti azioni intraprese verso il disarmo dimostrano inoltre che è possibile mobilitare un gran numero di risorse da destinare a scopi non militari. Aumentare il benessere dei bambini deve avere priorità assoluta nella redistribuzione di queste risorse”.

Vengono poi elencati una serie di obiettivi (che verranno poi ripresi, dieci anni dopo, dagli *Obiettivi del Millennio*):

“il compito principale è di migliorare la salute e la nutrizione dei bambini, traguardo peraltro oggi facilmente raggiungibile. Le vite di decine di migliaia di ragazzi e ragazze possono essere salvate ogni giorno perché le cause dei loro decessi sono facilmente prevedibili. La mortalità neonatale ed infantile è incredibilmente alta in molte parti del mondo, ma può ridursi altrettanto incredibilmente attraverso l'applicazione di metodi già disponibili e di facile accesso.

Particolare attenzione e cura dovranno essere prestate ai bambini invalidi ed a quelli in situazioni particolarmente difficili.



Rinforzare il ruolo delle donne in generale, ed assicurar loro uguali diritti sarà vantaggioso anche per i bambini del mondo. Specialmente le bambine dovranno ricevere fin dall'inizio uguali trattamenti ed opportunità.

Attualmente 100 milioni di bambini non sono scolarizzati, i due terzi sono femmine. Niente può contribuire maggiormente allo sviluppo dei bambini che l'educazione di base e l'alfabetizzazione per tutti.

Mezzo milione di madri muore ogni anno per cause legate al parto. Occorre promuovere e diffondere ad ampio raggio misure per una sana gravidanza. Occorre sottolineare con particolare enfasi una responsabile pianificazione familiare ed il distanziamento delle nascite. La famiglia, in quanto principale ambiente per la crescita ed il benessere dei bambini, dovrebbe ricevere tutta la protezione e l'assistenza necessarie.

A tutti i bambini deve essere offerta la possibilità di trovare la propria identità e realizzare il proprio potenziale in un ambiente sano e amichevole, attraverso le famiglie e chi è responsabile del loro benessere. Devono essere preparati ad una vita responsabile in una società libera, e dovrebbero essere incoraggiati, fin dai primi anni di vita, a partecipare alla vita culturale della propria società.

Le condizioni economiche continueranno a determinare il futuro dei bambini, specialmente delle nazioni più povere. Per un migliore futuro comune, è estremamente necessario rafforzare e sostenere la crescita economica e lo sviluppo in tutti i paesi, anche per ricercare soluzioni ampie e durature alla seria crisi del debito estero dei paesi in via di sviluppo”.

Successivamente gli Stati si impegnano ad agire insieme, sia attraverso la cooperazione internazionale che nei singoli paesi. Si impegnano inoltre a rispettare il seguente programma di dieci punti:

- i. Ratifica e adozione al più presto possibile della Convenzione sui Diritti dell'infanzia. Diffusione di programmi che incoraggino l'informazione sui diritti dei bambini, e che tengano conto dei diversi valori culturali e sociali dei vari paesi.
- ii. Effettivo impegno nazionale ed internazionale per migliorare la salute dei bambini, promuovere le cure prenatali e diminuire la mortalità infantile e neonatale in tutti i paesi. Promozione dell'approvvigionamento di acqua potabile per tutte le comunità e i bambini che ne fanno parte, e l'accesso universale ai servizi igienici.
- iii. Impegno a garantire una sana crescita e un sano sviluppo dell'infanzia attraverso misure per combattere la malnutrizione, la denutrizione e per alleviare le tragiche

sofferenze di milioni di bambini in un mondo che possiede i mezzi per nutrire tutti i suoi cittadini.

iv. Rafforzare il ruolo delle donne. Promuoveremo misure per una pianificazione familiare responsabile, per il distanziamento delle nascite e per una maternità sicura.

v. Garantire il rispetto del ruolo del nucleo familiare e sosterranno gli sforzi dei genitori e di altri tutori per accudire ed educare i bambini dalla prima infanzia fino all'adolescenza.

vi. Riduzione dell'analfabetismo e garantire opportunità educative a tutti i bambini, non tenendo conto del loro background, per prepararli ad un'attività produttiva e a continue opportunità di apprendimento. Promozione di corsi di preparazione professionale, per permettere ai bambini di diventare adulti in un contesto educativo e di supporto culturale e sociale.

vii. Migliorare la condizione di milioni di bambini che vivono in circostanze particolarmente difficili: vittime dell'apartheid e dell'occupazione straniera, orfani o bambini della strada, figli di immigrati, rifugiati e vittime di disastri naturali o causati dall'uomo, handicappati, abusati, socialmente Svantaggiati e sfruttati. I bambini rifugiati devono essere aiutati a cercare nuove radici. Protezione speciale per il bambino lavoratore e per l'abolizione del lavoro minorile illegale. Protezione dei minori dal pericolo della droga.

viii. Protezione dei bambini dal flagello della guerra, adozione di misure in grado di prevenire ulteriori conflitti armati. Promozione dei valori della pace, del dialogo e della comprensione all'interno della formazione scolastica. I bisogni essenziali dell'infanzia e dei nuclei familiari dovranno essere soddisfatti persino durante i conflitti e nelle aree colpite dalla violenza. Promozione di giorni di tranquillità e speciali corridoi di pace a beneficio dei bambini, durante le guerre ed i combattimenti.

ix. Protezione dell'ambiente, a tutti i livelli, per assicurare ai bambini un futuro più sano e sicuro.

x. Riduzione della povertà in modo da migliorare da subito la condizione dei bambini. "Occorre considerare di importanza assoluta la vulnerabilità ed i bisogni principali dell'infanzia dei paesi meno sviluppati. Ma è necessario promuovere la crescita e lo sviluppo in tutti i paesi attraverso interventi a livello nazionale e tramite la cooperazione internazionale, attraverso trasferimenti di risorse supplementari alle nazioni in via di sviluppo, la significativa liberalizzazione del commercio e l'adozione di misure per il risanamento del debito. Questi cambiamenti implicano inoltre aggiustamenti strutturali in grado di promuovere una crescita economica generale, specie nei paesi in via di sviluppo,

e assicurano allo stesso tempo il benessere dei settori più vulnerabili della popolazione, quindi i bambini”.

Interessante poi è l’auspicio che nel futuro tutte le azioni intraprese a favore dell’infanzia e dell’adolescenza vedano la partecipazione dei bambini e dei giovani stessi. Infatti, si legge al termine della dichiarazione che “tra gli alleati che cerchiamo (nella promozione dei diritti dei minori) ci rivolgiamo soprattutto ai bambini stessi. Chiediamo loro di partecipare a questo sforzo”.

### ***I Millennium Development Goals<sup>29</sup> (2000)***

Nel 1996 i 21 Stati (più la Commissione Europea) membri del Comitato aiuto allo sviluppo dell’Ocse, i quali si fanno carico della quasi totalità dell’Aps (l’aiuto pubblico allo sviluppo), hanno adottato un documento strategico dal titolo “*Shaping the 21st century: the contribution of development cooperation*”, che da allora costituisce il piano di riferimento di tutti gli attori della cooperazione allo sviluppo.

Questo documento ha riassunto i sette obiettivi internazionali di sviluppo, definiti in termini quantitativi, le finalità da perseguire indicate dalle conferenze dell’ONU su tematiche come l’istruzione primaria, l’ambiente, lo sviluppo sociale, i diritti umani che si sono succedute nel corso degli anni ’90:

- riduzione del 50%, tra il 1990 e il 2015, delle persone che vivono in condizioni di estrema povertà (cioè con meno di un dollaro al giorno);
- l’accesso all’istruzione primaria, entro il 2015, del 100% dei bambini in tutto il mondo;
- la pari partecipazione delle bambine all’istruzione primaria e secondaria entro il 2015;
- la riduzione di 2/3, tra il 1990 e il 2015, della mortalità infantile;
- la riduzione di 3/4, tra il 1990 e il 2015, della mortalità materna;
- l’accesso per tutti, entro il 2015, ai servizi sanitari e di pianificazione familiare;
- l’adozione, entro il 2005, da parte di ogni paese di una strategia per lo sviluppo sostenibile per rovesciare, entro il 2015, la tendenza alla perdita di risorse ambientali.

---

<sup>29</sup> Sugli Obiettivi del Millennio, cfr. [www.un.org](http://www.un.org), Raimondi A., Antonelli G., Manuale di cooperazione allo sviluppo. Linee evolutive, spunti problematici, prospettive, Edizioni Sei-Vis, Torino, 2001, Gay M., Caputo G. (a cura di ), Strumenti per la cooperazione (Manuale), Corso di formazione per operatori della cooperazione non governativa e decentrata, Cocis, Roma, 2005.

Questi sette obiettivi sono stati avallati dal G7, dall'Onu, dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale e sono stati presi come riferimento per tutte le politiche di sviluppo a partire dalle suddette organizzazioni internazionali.

Successivamente, nel 2000, sulla base di 21 indicatori di sviluppo definiti dalla comunità internazionale, l'allora Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, ha presentato alla Sessione Speciale dell'Assemblea Generale il Rapporto intitolato "Un mondo migliore per tutti"<sup>30</sup>, che fa il punto della situazione a quattro anni dall'adozione dei sette obiettivi.

Questi stessi obiettivi sono stati ripresi e riqualeficati come Obiettivi del Millennio (*Millenium Development Goals*), e costituiscono, a livello universale, l'attuale orizzonte di riferimento di tutte le strategie di cooperazione allo sviluppo e nello specifico, per quanto riguarda il nostro lavoro, delle politiche di promozione e tutela dei diritti dell'infanzia.

Risulta evidente, infatti, come lo sviluppo dell'umanità corrisponda e quindi non può prescindere dallo sviluppo delle donne e delle nuove generazioni.

***Dichiarazione e Piano d'Azione della Sessione Speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sul follow-up del Summit Mondiale sui Diritti dei Bambini (2002)***<sup>31</sup>

Dall'8 al 10 maggio 2002, alla presenza di oltre 60 capi di Stato e di governo, si è svolta a New York la Sessione Speciale sull'infanzia e l'adolescenza delle Nazioni Unite. Oltre ai leader politici, hanno partecipato ai lavori e agli eventi collaterali un grande numero di personalità del mondo accademico, religioso, dell'arte, della cultura, e una platea di circa 400 giovani provenienti da 158 paesi. Nel complesso, circa 6000 persone, tra cui più di 250 leader parlamentari, hanno partecipato alla più importante conferenza sui diritti di minori dopo il *Summit* del 1990<sup>32</sup>.

I giovani in rappresentanza dei minori del pianeta hanno dato voce a desideri e aspettative che mai erano stati espressi con tanta determinazione in seno all'Onu<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Rapporto 2000 sullo sviluppo umano

<sup>31</sup> Dichiarazione e Piano d'Azione della Sessione Speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sul follow-up del Summit Mondiale sui Diritti dei Bambini (2002), "Un mondo a misura di bambino".

<sup>32</sup> V. *supra*

<sup>33</sup> In Italia, in occasione dell'Ungass del 2002, si è costituito il PIDIDA (per i Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza), un esempio di alleanza tra 40 associazioni e organizzazioni nazionali che, oltre a curare la partecipazione dei giovani italiani alla sessione speciale, si è costituita come coordinamento permanente e operativo in favore dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. (Per approfondimenti cfr. *infra* 4.3 e 4.4 ).

“Vogliamo - si legge nel loro messaggio- un mondo a misura di bambino, perché un mondo a nostra misura è un mondo a misura umana per tutti”.

Così Kofi Annan, l'allora Segretario delle Nazioni Unite, apre i lavori “ [...] Questa non è soltanto una Sessione speciale sull'infanzia. E' una riunione sul futuro dell'umanità. Ci incontriamo qui perché non c'è nulla di più unificante, più urgente o più universale del benessere dei bambini [...]”.

“Un mondo a misura di bambino” è il titolo del documento finale sottoscritto dai partecipanti.

Nella dichiarazione di intenti si legge che “Undici anni fa, al Vertice mondiale sull'infanzia, i leader del mondo assunsero un impegno comune e lanciarono un appello pressante, universale, al fine di assicurare a ogni bambino un futuro migliore. Da allora molti progressi sono stati conseguiti, come documentato nel rapporto del Segretario generale dell'ONU intitolato "Noi i bambini" . Milioni di giovani vite sono state salvate, mai come ora tanti bambini frequentano la scuola, i ragazzi vengono coinvolti attivamente nelle decisioni che riguardano la loro vita, mentre sono stati conclusi trattati di notevole importanza sulla tutela dell'infanzia. Nonostante ciò, tali conquiste e tali risultati appaiono inegualmente distribuiti nel mondo e molti ostacoli tuttora permangono, in particolare nei paesi in via di sviluppo. Noi, i Capi di Stato e di governo e i rappresentanti degli Stati che partecipano alla Sessione speciale sull'infanzia dell'Assemblea generale dell'ONU, riaffermando il nostro impegno ad attuare i propositi e i principi custoditi dalla Carta delle Nazioni Unite, siamo determinati a mettere a frutto questa storica opportunità di cambiare il mondo per e con i bambini. Di conseguenza, ribadiamo il nostro impegno a conseguire gli obiettivi del Vertice mondiale dell'infanzia che risultano ancora incompiuti, così come ci impegniamo, attraverso iniziative nazionali e per mezzo della cooperazione internazionale, ad affrontare le nuove problematiche emergenti, fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi a lungo termine e dei traguardi fissati dai recenti e più importanti vertici e conferenze delle Nazioni Unite - in particolare dalla Dichiarazione del Millennio dell'ONU”.

Vengono poi elencati una serie di obiettivi, ispirati ai *Millenium Development Goals*: “Con il presente documento facciamo appello a tutti i membri della società civile perché si uniscano a noi in un movimento globale che ci aiuti a costruire un mondo a misura di bambino, informando il nostro impegno ai seguenti principi e obiettivi:

- (1) Porre l'infanzia al primo posto. In ogni iniziativa rivolta a migliorare le condizioni dell'infanzia, l'interesse supremo del bambino rappresenterà la considerazione primaria.
- (2) Debellare la povertà: investire sull'infanzia. Noi riaffermiamo il nostro impegno solenne a porre fine alla spirale della povertà nell'arco di tempo di una sola generazione, uniti dalla convinzione che investire nei bambini e garantire i loro diritti rappresenti una delle vie migliori per debellare la povertà. Azioni immediate devono essere intraprese per eliminare le forme peggiori di lavoro minorile.
- (3) Non lasciare alcun bambino indietro. Ogni ragazza e ogni ragazzo nascono liberi ed eguali in dignità e diritti: perciò stesso si deve porre fine a ogni forma di discriminazione che condizioni lo sviluppo dell'infanzia.
- (4) Aver cura di ogni bambino. Tutti i bambini devono avere garantite le migliori condizioni di partenza da cui muovere i primi passi della loro esistenza. Il diritto alla vita, alla difesa dagli abusi, alla crescita e allo sviluppo in buona salute e attraverso una corretta alimentazione sono il fondamento essenziale di ogni sviluppo umano. Noi daremo vita a uno sforzo congiunto per debellare le malattie infettive, per contrastare le cause principali di malnutrizione e per allevare i bambini in un ambiente sano, in condizioni che permettano loro di crescere fisicamente in salute, intelligenti, sicuri dal punto di vista emotivo, in grado di relazionarsi con il loro ambiente sociale e dotati delle migliori capacità di apprendimento.
- (5) Garantire l'istruzione a tutti i bambini. Ogni ragazza e ogni ragazzo devono avere accesso e devono poter completare il ciclo dell'istruzione elementare, la quale deve essere gratuita, obbligatoria e di buona qualità, costituendo l'essenziale fondamento di un'istruzione di base complessiva. Le disparità di genere nell'istruzione elementare e in quella secondaria devono essere eliminate.
- (6) Proteggere i bambini dagli abusi e dallo sfruttamento. I bambini devono essere difesi da ogni atto di violenza, da ogni abuso, dallo sfruttamento e dalla discriminazione, così come da ogni forma di terrorismo e di presa in ostaggio.
- (7) Proteggere i bambini dalla guerra. I bambini devono essere difesi dagli orrori dei conflitti armati. I bambini dei territori sotto occupazione straniera devono essere protetti, in conformità con le leggi internazionali sui diritti umani.

(8) Combattere l'HIV/AIDS. I bambini e le loro famiglie devono essere protetti dall'impatto devastante del virus e della sindrome di immunodeficienza acquisita (HIV/AIDS).

(9) Ascoltare i bambini e garantire la loro partecipazione. I bambini e gli adolescenti sono una risorsa, sono cittadini in grado di contribuire alla costruzione di un futuro migliore per tutti. Noi dobbiamo rispettare il loro diritto di espressione e di partecipazione su tutte le questioni che li riguardano, in modo consono alla loro età e maturità.

(10) Proteggere la Terra per il benessere dei bambini. Noi dobbiamo salvaguardare il nostro ambiente naturale - con le sue diverse forme di vita, la sua bellezza e le sue risorse, ognuna delle quali migliorano la qualità della vita - per il benessere delle generazioni presenti e di quelle future. Noi forniremo ogni tipo d'assistenza al fine di proteggere i bambini e rendere minimo l'impatto su di loro dei disastri naturali e del degrado ambientale”.

Viene poi sottoscritto un dettagliato Piano d'azione che, oltre a descrivere nello specifico i traguardi da raggiungere, specifica gli attori che dovranno partecipare a questo fondamentale processo: si parla dei genitori, delle famiglie, degli educatori, dei governi e dei parlamenti, ma anche dei media, delle associazioni, delle ong, delle aziende, delle agenzie religiose.

Creare un mondo a misura di bambino significa quindi creare sviluppo umano per tutta l'umanità e promuovere la partecipazione e il coinvolgimento dei minori stessi nelle scelte e nelle politiche che li riguardano.

***Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sul follow-up dell'UNGASS sui diritti dei minori (2007)***<sup>34</sup>

L'11 dicembre 2007, a cinque anni dalla Sessione Speciale delle Nazioni Unite per l'infanzia tenutasi nel 2002, i Capi di Stato e i rappresentanti dei Governi si sono riuniti al Palazzo delle Nazioni Unite per una conferenza di analisi dei progressi compiuti nell'attuazione di "Un mondo a misura di bambino", il Piano di Azione adottato durante la Sessione del 2002 con lo scopo di migliorare la condizione dell'infanzia. Oltre ai Capi di Stato e di governo erano presente circa 130 delegazioni nazionali con 40 ministri. In

---

<sup>34</sup> Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sul follow-up dell'UNGASS sui diritti dei minori (13 dicembre 2007)

rappresentanza dei giovani di tutto il mondo sono stati presenti 20 ragazzi che hanno fatto parte effettiva delle proprie delegazioni nazionali.

La dichiarazione finale afferma che “Noi, rappresentanti degli Stati [...] siamo incoraggiati dai progressi raggiunti a partire dal 2002 nel creare un mondo a misura di bambino.

Meno bambini al di sotto dei 5 anni stanno morendo ogni giorno. Più bambini che mai vanno a scuola. Più opportunità educative sono state parimenti offerte a bambine e bambini. Sono disponibili più medicine per i bambini, inclusi quelli affetti dall'HIV/AIDS, Più leggi, politiche e piani sono in essere per proteggere i bambini dalla violenza, dall'abuso e dallo sfruttamento. [...] Ancora molte sfide ci attendono. Sradicare la povertà è la sfida globale più grande, poiché la povertà impedisce di far fronte ai bisogni e a proteggere e promuovere i diritti di tutti i bambini nel mondo. Nonostante gli incoraggianti risultati, il numero di bambini che muoiono prima del loro quinto compleanno rimane inaccettabilmente alto. La malnutrizione, le pandemie (inclusa l'HIV/AIDS), come anche la malaria, la tubercolosi e le altre malattie prevenibili, continuano a essere un impedimento per una vita salutare per milioni di bambini. La mancanza di accesso all'educazione rimane un ostacolo significativo per il loro sviluppo. Un grande numero di bambini è ancora soggetto a violenza, sfruttamento e abusi, così come a disuguaglianza e discriminazione, in particolare nei confronti delle bambine. Lavoreremo per rompere il cerchio/circolo della povertà, raggiungere gli obiettivi di sviluppo internazionalmente concordati, inclusi gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, creare un ambiente che giovi al benessere dei bambini e realizzi tutti i diritti del bambino”.

In sostanza, si riafferma l'impegno di tutti gli Stati per la piena attuazione della Dichiarazione e del Piano di Azione contenuti nel documento finale dell'UNGASS del 2002, riconoscendo che la loro attuazione e il loro raggiungimento, che trovano fondamento nella Convenzione sui diritti dell'infanzia, nei relativi Protocolli opzionali ed in altri importanti strumenti internazionali, si rafforzano/avvalorano reciprocamente nella protezione dei diritti e nella promozione del benessere di tutti i bambini. Si riafferma, in maniera più profonda, il concetto del “superiore interesse del bambino” che dovrebbe essere preso in considerazione in tutte le azioni e politiche degli Stati. Si ribadisce l'importanza della cooperazione internazionale tra i governi e tra tutte le agenzie preposte alla promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, a partire dalle famiglie fino ad arrivare ai media, dalla società civile al settore privato.



### ***2.2.2 Altri strumenti internazionali***

Altri importanti documenti di carattere programmatico, nati in seno alle organizzazioni internazionali, sono:

- l'azione dell'IPEC/OIL e la progettazione tramite i Time-Bound Programmes;
- l'iniziativa dell'IPEC/OIL e delle Nazioni Unite "SCREAM. Stop al Lavoro Minorile";
- il documento della Banca Mondiale "IFC Statement on Harmful Child and Forced Labour" (1998);
- l'iniziativa della Banca Mondiale "EFA – Education for All" (2000);
- l'iniziativa della Banca Mondiale "GPYD – Global Partnership for Youth Development" (2000);
- l'iniziativa dell'OCSE "PISA – Programme for International Student Assessment" (2000);
- le Planning Guidelines for Primary School dell'OCSE (2001);
- l'iniziativa della Banca mondiale "FTI (EFA Fast-Track Initiative)" (2002);
- l'iniziativa della Banca Mondiale "MENA Child Protection Initiative" (2002);
- l'iniziativa dell'OCSE "The schooling for tomorrow" (2003);
- le Linee guida dell'Unione Europea sui minori e conflitti armati (2003).

### ***2.2.3 Documenti comunitari***

Nell'ambito dell'Unione Europea troviamo altri documenti di riferimento per le politiche di promozione e tutela dei diritti dell'infanzia, sottoscritti, in sostanza, a seguito delle importanti conquiste, nel campo giuridico e di indirizzo, realizzatesi in ambito internazionale.

Essi sono:

- la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, art. 24 e 32 (2000);
- la Decisione del Consiglio dell'Unione Europea che combatte la pornografia infantile su Internet (2000/375/GAI), 29 maggio 2000;
- la Decisione del Consiglio che istituisce la seconda fase del programma di azione comunitaria (2001-2002) a supporto dei progetti finalizzati alla prevenzione ed alla lotta della tratta di persone, in particolare la tratta di minori, il loro sfruttamento

- sessuale e la pornografia infantile (programma Stop II) (2001/514/GAI), 28 giugno 2001;
- la Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce la seconda fase del programma di azione comunitaria (2004-2008) per prevenire la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio (programma Daphne II) (COM(2003) 54 definitivo), 3 febbraio 2003;
  - la Decisione n. 1151/2003/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 giugno 2003 che modifica la decisione n. 276/1999/CE che adotta un piano pluriennale d'azione e comunitario per promuovere l'uso sicuro di internet attraverso la lotta alle informazioni di contenuto illegale e nocivo diffuse attraverso le reti globali, 16 giugno 2003;
  - la Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea (2003/C260/03) del 20 ottobre 2003 sulle iniziative contro la tratta di esseri umani in particolare di donne e bambini;
  - la Decisione quadro del Consiglio dell'Unione Europea (2004/68/GAI) del 22 dicembre 2003 relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile;
  - le Linee guida dell'Unione Europea sui Bambini e i Conflitti Armati (dicembre 2003).
  - A Special Place for Children in EU External Action, EU, 2008, documento inviato dalla Commissione al Consiglio, al Parlamento, al Comitato Economico e Sociale, al Comitato delle Regioni, concernente l'impegno che tutti gli organi dell'UE devono prendere per salvaguardare e promuovere i diritti dei bambini nell'intraprendere le proprie politiche.

### **2.3 Tipologie e strumenti della cooperazione allo sviluppo**

Diverse sono le tipologie della cooperazione allo sviluppo, ovvero le forme attraverso cui vengono realizzate le attività rivolte all'incremento del benessere e delle condizioni di vita di un dato gruppo, in un dato momento.

Diverse sono quindi anche le forme in cui si espleta la cooperazione allo sviluppo per la promozione e la tutela dei diritti dei minori.

Nel volgere di qualche decennio, la cooperazione allo sviluppo ha subito un'evoluzione profonda. Tra gli anni '50 e l'ultimo decennio, infatti, è aumentata l'interdipendenza sia all'interno del settore della cooperazione internazionale, sia tra questo e altri ambiti di intervento pubblico e privato: le principali organizzazioni internazionali che si occupano di sviluppo hanno moltiplicato e diversificato i loro interventi; sono aumentate le istituzioni intergovernative; è aumentato il numero dei *donors* (i finanziatori) e anche il settore privato è stato caratterizzato dall'incremento e dalla diversificazione dei propri interventi, sia di natura economico-finanziaria, sia di stampo solidaristico. Questa evoluzione tende così a configurare un processo, quello della cooperazione, che si sviluppa tra società civile e dinamiche politiche, due dimensioni interdipendenti e funzionali l'una all'altra<sup>35</sup>.

Da questa dualità discende la distinzione fondamentale tra due tipologie di cooperazione allo sviluppo: la cooperazione governativa e quella non governativa.

Per ciò che riguarda specificamente la cooperazione per i diritti dei minori si reinvia ai capitoli successivi<sup>36</sup>; ora parleremo delle varie forme della cooperazione allo sviluppo *tout court*.

### ***La cooperazione governativa***<sup>37</sup>

La Cooperazione governativa si configura come un sistema di interventi intrapresi da un governo, sulla base di specifici orientamenti e priorità politiche, che trovano riscontro in specifici accordi, volti a contribuire allo sviluppo del paese beneficiario.

La cooperazione nasce alla fine della seconda guerra mondiale quale parte della politica estera degli Stati ed in tale senso essa era ed è tuttora funzionale agli interessi geo-strategici ed economici degli stati-nazione.

Questo tipo di impostazione trova la propria spiegazione nel fatto che tutte le politiche pubbliche di cooperazione trovano la loro fonte finanziaria nel prelievo fiscale. Il prelievo destinato alla cooperazione può pertanto essere socialmente accettato se persegue:

---

<sup>35</sup> Raimondi A., Antonelli G., Manuale di cooperazione allo sviluppo. Linee evolutive, spunti problematici, prospettive, Edizioni Sei-Vis, Torino, 2001.

<sup>36</sup> Cfr. cap. III e IV

<sup>37</sup> Black M., La cooperazione allo sviluppo internazionale, Carocci, 2004.

1) un fine solidaristico a favore di stati e/o popolazioni che vivono in condizioni di disagio sociale ed economico;

2) un fine economico intendendo per questo la possibilità di sviluppare ulteriormente il proprio mercato, grazie allo sviluppo economici di altri stati che possono quindi accedere al mercato internazionale.

A tale aspetti si legano ulteriori motivazioni di carattere politico che ispirano tale tipo di cooperazione:

- controllo di determinate regioni considerati strategiche per gli interessi dello Stato;
- motivazione post-coloniale.

La nascita della cooperazione internazionale allo sviluppo è fatta infatti risalire al Piano Marshall. Si tratta del grande ponte di aiuti umanitari e finanziari che dopo la seconda guerra mondiale supporta la ricostruzione dell'Europa occidentale, segnandone al contempo fedeltà e dipendenza verso gli Stati Uniti d'America. Analogamente si comporta l'Unione Sovietica con i paesi del Patto di Varsavia, e ben presto molti stati di entrambi i blocchi si dotano di un proprio sistema di aiuti al "terzo mondo".

Nasce così la cooperazione bilaterale, cioè quel sistema di relazioni create tra le autorità centrali di due paesi dove uno, il "donatore", aiuta l'altro, il "beneficiario", trasferendogli soldi, beni o conoscenze tecniche attraverso un dono oppure un credito agevolato. Essa si avvale in genere di strutture e personale interni al Ministero degli Affari Esteri, com'è il caso dell'inglese DFID, o di apposite Agenzie governative quali l'americana USAID o la tedesca GTZ. La cooperazione bilaterale rappresenta uno strumento vincolato agli interessi della politica estera nazionale. Ciò è evidente in particolare per gli aiuti definiti "legati", in cui cioè il paese ricevente ha l'obbligo di rivolgersi a fornitori del paese donatore. Con tale distorsione – afferma la Campagna del Millennio – "si stima che l'aiuto legato aumenti i costi dei beni e servizi tra il 15 e il 30%". Sempre nel secondo dopoguerra si avvia la cooperazione multilaterale, quella cioè attuata dalle diverse istituzioni sovranazionali cui gli stati danno vita. Le principali fanno capo al sistema delle Nazioni Unite, come l'Organizzazione Mondiale della Sanità (WHO-OMS), il Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia (UNICEF), il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP), l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) o l'Organizzazione per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO). Una nota a parte meritano il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale che, pur facendo parte del sistema ONU, rappresentano in maniera più diretta l'impronta politico-culturale dei paesi a capitalismo avanzato.

La Banca Mondiale è la più grande banca multilaterale per lo sviluppo e, assieme al Fondo Monetario Internazionale, costituisce uno dei pilastri dell'attuale sistema finanziario internazionale. Entrambe le istituzioni sono nate nel 1944 in seguito alla Conferenza Economica e Monetaria di Bretton Woods, la Banca Mondiale con l'obiettivo di assistere la ricostruzione e lo sviluppo dei territori dei paesi membri, facilitando investimenti di capitali per finalità produttive, in particolare nei paesi europei devastati dal secondo conflitto mondiale.

Già negli anni cinquanta, in seguito al lancio del piano Marshall, la Banca Mondiale spostò il suo focus e iniziò a cercare nuove possibilità di concessione di prestiti fuori dal territorio europeo, in particolare verso i paesi in via di sviluppo, ampliando la propria struttura di conseguenza e allargando via via il suo mandato. Oggi la Banca conta 184 stati membri e il suo obiettivo principale è la lotta alla povertà e il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione dei paesi più poveri che persegue promuovendone la crescita economica; oltre che nel finanziamento di progetti, la Banca Mondiale gioca un ruolo centrale nella definizione delle politiche di sviluppo dei paesi più poveri e nella determinazione di strategie internazionali che permettano di affrontare in maniera comprensiva le grandi questioni internazionali mantenendo prioritaria la lotta alla povertà e il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio delle Nazioni Unite.

A partire dagli anni ottanta, ovvero da quando si è stabilito il cosiddetto "Washington Consensus", Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale hanno imposto privatizzazioni e liberalizzazioni nei paesi più poveri attraverso i Programmi di Aggiustamento Strutturale. Ancora oggi la Banca Mondiale richiede che i governi beneficiari compiano determinate "azioni" per poter accedere ai propri prestiti, quindi prima della concessione, e altre da realizzarsi durante l'esecuzione del prestito per poter accedere a prestiti futuri. Tale richiesta si concretizza nell'imposizione di gravose condizionalità economiche collegate alla concessione di prestiti e cancellazioni del debito ai paesi più poveri, con impatti a volte devastanti in termini di lotta alla povertà.

La forte ingerenza ancora esercitata in maniera sistematica dalle due istituzioni sui governi dei paesi più poveri costituisce un grave limite allo sviluppo di processi democratici nei paesi stessi, dove i governi, bisognosi di finanziamenti per lo sviluppo, sono di fatto costretti ad accettare di inserire nei programmi nazionali (PRSP) le prescrizioni della Banca e a sacrificare le proprie priorità di sviluppo pur di ottenere i prestiti dell'istituzione.

Inoltre, le pressioni della Banca per una riduzione delle funzioni pubbliche nei paesi più poveri attraverso la decentralizzazione e la privatizzazione della gestione dei servizi, unite alle gravose politiche fiscali e alla riduzione di dazi e tariffe imposte dal Fondo Monetario non permettono a questi paesi di aumentare il gettito e accumulare le risorse necessarie a effettuare gli investimenti pubblici necessari, costringendoli a richiedere ulteriori prestiti che finiscono con l'essere utilizzati principalmente per il servizio del debito estero accumulato nel corso dei decenni passati, anche a causa di prestiti concessi a volte in maniera irresponsabile dalle istituzioni finanziarie internazionali e dai diversi governi donatori.

In seguito alle forti denunce della società civile dei paesi del Sud, la stessa Banca Mondiale ha riconosciuto l'inefficacia dell'utilizzo delle condizionalità per assicurare il successo dei prestiti strutturali per il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del Millennio (MDGs), come anche dell'impatto negativo delle privatizzazioni, specie se imposte dall'esterno, sui paesi più poveri. Sia la Banca che il Fondo Monetario Internazionale hanno inoltre riconosciuto come le troppe condizionalità e quindi le troppe imposizioni rendano di fatto impossibile la loro applicazione per il governo beneficiario. Nonostante questo, e nonostante il processo di revisione delle condizionalità avviato dalla Banca Mondiale nel 2005 e dal Fondo Monetario Internazionale nel 2002, ciascun accordo per la concessione di un credito della Banca Mondiale ai paesi più poveri e altamente indebitati contiene ancora fino a 67 condizionalità economiche, che richiedono al paese beneficiario di privatizzare o liberalizzare settori anche particolarmente sensibili come possono essere quelli dei servizi di base, quali ad esempio educazione, salute o gestione delle risorse idriche.

Lo sviluppo operativo della cooperazione multilaterale coincide da un lato con la costruzione del sistema universale dei diritti umani, che fissa gli obblighi di intervento per la comunità internazionale davanti a violazioni e mancanze dei singoli stati. E dall'altro con il processo esaltante e difficile della decolonizzazione, ossia dell'indipendenza nazionale raggiunta da numerosi paesi in Africa e Asia. Non potendo affrontare i temi caldi della sicurezza, per i vincoli imposti dalla guerra fredda, l'ONU e le sue Agenzie trovano spazio nel campo relativamente meno politico dello sviluppo. Sorgono così strutture operative multilaterali con personale e culture non solo occidentali, almeno in parte terze rispetto agli interessi dei singoli stati.

Il profilo di questa cooperazione si svincola dalla prospettiva geo-strategica o di prosecuzione indiretta dei vantaggi coloniali degli stati nazioni. Tale cooperazione assume quindi una dimensione sovranazionale tendente alla promozione della pace, della libertà e della tutela dei diritti umani.

Bisogna comunque ricordare che a lato del fund raising posto in essere dalle agenzie internazionali per il finanziamento delle proprie attività, le stesse si avvalgono dei contributi degli stati, i quali molto spesso tramite questo canale influenzano sia direttamente che indirettamente l'azione di cooperazione di tali agenzie. La stessa riforma delle Nazioni Unite, soprattutto del Consiglio di Sicurezza, viene ad essere fortemente limitata dall'azione di lobby di alcuni stati che preferiscono mantenere un'ottica di cooperazione intergovernativa (portando avanti il concetto di stato quale attore esclusivo delle relazioni internazionali) e limitando l'ottica sovranazionale e della ricerca di un bene comune internazionale che sia svincolato da interessi particolaristici.

La Cooperazione Multilaterale invece è costituita da un insieme di interventi condotti da organismi internazionali che impiegano risorse precipuamente destinate dal Paese donatore affinché siano impiegate in determinate aree o per specifiche finalità.

### ***La cooperazione non governativa***

Nei primi decenni la cooperazione, tanto bilaterale quanto multilaterale, si basa per lo più su interventi centralistici, realizzati attraverso i governi nazionali. Il fine ultimo è l'industrializzazione accelerata, la meccanizzazione agricola e la diffusione di opere pubbliche come strade, dighe, ponti, bonifiche. A partire dagli anni Sessanta, però, si fa strada una forma diversa di cooperare, su base volontaria. Associazioni, gruppi, movimenti laici o religiosi, ma comunque privati, occupano uno spazio fino ad allora di esclusiva competenza di governi e organismi sovranazionali. Nascono così le organizzazioni non governative, in sigla ong. La loro comparsa è legata alle grandi trasformazioni sociali e culturali di quegli anni: le contestazioni studentesche ed operaie, la critica ai poteri dominanti, i movimenti di liberazione nazionale ed altro.

Le ong portano nella cooperazione internazionale questa critica anti-istituzionale, e insieme sperimentano l'impegno personale sul campo. Migliaia di volontari partono alla volta dei paesi impoveriti oppure si mobilitano in campagne e ricerche fondi a casa propria. Lo stile di lavoro iniziale ha un'impronta caritatevole: raccogliere quanti più beni o soldi possibile e inviarli a chi ne ha bisogno. Ben presto però esso evolve verso

azioni più definite e strutturate, introducendo l'uso dello strumento progettuale. Il progetto è un intervento su scala ridotta – villaggio o quartiere – deciso assieme tra partner del nord e del sud del mondo, dopo un'analisi preventiva dei bisogni e del contesto territoriale, e condotto con un preciso programma di lavoro. Le stesse istituzioni governative finiranno per assumerlo come proprio strumento operativo, al fianco degli abituali interventi pianificatori su macro-scala. E inizieranno pure a finanziare direttamente le ong, riconoscendo la loro capacità di stare a maggiore contatto con le comunità locali.

Lo spazio crescente conquistato negli anni dalla cooperazione non governativa è in parte specchio delle difficoltà via via più palesi di quella istituzionale. La crisi petrolifera e l'innalzarsi dei tassi di interesse negli anni Ottanta fanno esplodere la crisi del debito estero, perché molti paesi impoveriti non riescono a restituire i prestiti ricevuti. Ciò svela quanto le politiche di sviluppo sostenute dalle istituzioni finanziarie internazionali e gran parte della cooperazione governativa aggravino nei fatti la loro situazione. “Finché siamo obbligati a trasformare la nostra agricoltura – spiega Aminata Traorè ex ministro del Mali – indirizzandola verso le esportazioni per pagare gli interessi del debito, e quando arriviamo a esportare i nostri prodotti non sono pagati al prezzo corretto, non ci sarà possibilità di miglioramento in questo continente”.

Frequente poi si rivela l'insostenibilità degli investimenti in infrastrutture e grandi opere, pianificate senza conoscere a sufficienza la realtà locale. Padre Efrem Tresoldi, già direttore della rivista missionaria Nigrizia, ricorda “un impianto di fertilizzanti costruito a pochi chilometri da Mogadiscio: non ha mai prodotto un chilo di concime perché sarebbe stato necessario il petrolio, che in Somalia non c'è”. Opere inutili, sbagliate, a volte perfino dannose e portatrici di ulteriori conflitti in loco: è il fenomeno, italiano ma non solo, della mala - cooperazione. Significa imbrogli e ruberie di molti regimi locali, corrotti dalle imprese occidentali beneficiarie degli appalti. Ma significa, più in generale, stravolgimento del senso stesso di cooperare, dove gli interventi servono più a chi li fa che a chi li riceve.

La corsa a “portare” sviluppo, a “fare” progetti, coinvolge tutti, governi, imprese e una parte almeno delle ong, generando quello che il giornalista congolese Jean-Leonard Touadi chiama “la verticalità della relazione. [...] Un proverbio africano recita: ‘La mano che riceve sta sempre sotto quella che dà’, quasi a dire che il cooperante che si



presenta sempre e comunque secondo la modalità dell'avere, ha poche possibilità di stabilire un rapporto paritario". L'afflusso di risorse pubbliche genera, inoltre, una crescita rilevante per numero, dimensioni e attività delle ong, rendendole necessariamente attente al proprio mantenimento. Da ciò una spinta alla concorrenza reciproca, a scapito di interventi integrati e coerenti, e la necessità di rincorrere progetti e bandi anche slegati da reali partenariati sul campo.

Queste contraddizioni raggiungono il loro apice negli anni Novanta. Da un lato, infatti, in questo decennio il mondo non governativo ottiene pieno riconoscimento come nuovo attore globale. Lo certificano le Conferenze ONU sui fenomeni planetari del dopo guerra fredda, tra cui quelle su ambiente e sviluppo a Rio de Janeiro nel 1992, su donne e sviluppo a Pechino nel 1995 e sullo sviluppo sociale a Copenhagen sempre nel 1995. Dall'altro lato, paradossalmente, questo successo arriva quando la fine del sistema bipolare diminuisce molto l'interesse strategico verso la cooperazione internazionale. Guerre e terrorismo portano in primo piano nell'agenda politica e nell'opinione pubblica mondiale i temi della sicurezza e del *peacekeeping*, offuscando quelli tradizionali dello sviluppo. Calano progressivamente le risorse per la cooperazione, nonostante impegni e proclami a raggiungere percentuali minime tra prodotto interno lordo e aiuto pubblico allo sviluppo. Per di più l'attenzione della solidarietà internazionale si sposta molto sull'intervento umanitario e sulla risposta immediata a guerre, carestie o disastri naturali. La cultura dell'emergenza soppianta gli interventi strutturali di lungo periodo e le lotte per un riequilibrio planetario nell'accesso alle risorse.

In questo quadro contraddittorio emerge negli stessi anni Novanta l'impegno diretto di nuovi soggetti nella cooperazione internazionale. Enti locali, associazioni non tradizionalmente impegnate nello sviluppo, comitati locali, cooperative sociali, botteghe del mondo, organismi di categoria e professionali, mondo del lavoro, università e semplici gruppi di cittadini danno vita a quella che nel tempo viene chiamata cooperazione decentrata. Un'azione, cioè, che si svincola dal livello centrale dei governi e mette in rapporto diretto comunità e persone di luoghi diversi. Il principio guida è il co-sviluppo, per cui i problemi planetari vanno affrontati congiuntamente e non riguardano solo i paesi impoveriti. E la strada è quella di mobilitare tutte le componenti di un territorio, sia al nord sia al sud del mondo, anziché due soli partner "professionisti" dello sviluppo. Non esiste una definizione condivisa di cooperazione decentrata. Spesso la si

identifica con la cooperazione realizzata o finanziata in autonomia da comuni, province e regioni, come fa ad esempio il Ministero degli Affari Esteri italiano. Per altri è un processo più complesso in cui partecipano molti attori, non guidati necessariamente dall'ente pubblico. Il modello sperimentato dall'UNDP a partire dagli anni Ottanta, e poi codificato a metà anni Novanta nei Programmi di Sviluppo Umano, pone al centro i Comitati Locali misti pubblico-privato. Questi si relazionano con i propri governi centrali attraverso la mediazione della stessa UNDP. Tale metodologia operativa cerca di conciliare l'ampia partecipazione dei differenti portatori d'interessi con una forte guida programmatica sui processi di sviluppo. L'Unione Europea invece definisce la decentrata non in base a chi promuove la cooperazione – se autorità centrale, locale o organismo privato – ma al suo modo di agire, che deve essere paritario, processuale e partecipativo. Su questa linea per intervenire in ex Jugoslavia il Consiglio d'Europa promuove le Agenzie della Democrazia Locale. Le ADL – almeno quelle meglio funzionanti – sono forse l'esempio più riuscito di partnership tra istituzioni pubbliche locali e associazionismo privato. Non a caso si sviluppano nel contesto balcanico, che anche per la sua vicinanza geografica è stato il principale laboratorio della cooperazione decentrata europea. Queste ed altre esperienze simili svolte nel quindicennio passato mostrano anche limiti e debolezze: come ad esempio l'eccessiva proliferazione di soggetti coinvolti, che può produrre scarso coordinamento e frammentazione degli interventi. Oppure le motivazioni spurie di alcuni, in particolare imprenditori e camere di commercio, che possono intendere la cooperazione decentrata come una via di espansione economica all'estero. Infine, a volte nei paesi impoveriti la disgregazione sociale è tale da rendere difficile e poco comprensibile l'approccio partecipativo richiesto dalla cooperazione decentrata.

Oggi tutte le componenti che operano nella cooperazione internazionale – governi, organismi multilaterali, ong, enti e associazioni locali - dichiarano necessaria una sua riforma. Diversi però sono gli orientamenti su come attuarla. Sul versante governativo, l'attenzione sembra concentrarsi sul calo complessivo delle risorse, anche per via dei tagli ai bilanci pubblici. Emergono perciò tentativi nuovi di raccogliere fondi per lo sviluppo dai privati: multinazionali, fondazioni, singoli cittadini. E' il caso in Italia dell'Operazione Arcobaleno o degli sms per lo Tsunami. Minore attenzione invece è dedicata alla coerenza tra cooperazione ed altre politiche, quali commercio, energia o migrazioni. Da ciò il sorgere di alcune campagne di pressione della società civile, come

quella contro l'iniquità degli Accordi tra Europa e Paesi dell'Africa, Caraibi e Pacifico (EPA).

Nel mondo non governativo, le ong, specie quelle di dimensioni maggiori, provano a rispondere alla crisi attraverso una migliore strutturazione interna ed una maggiore efficienza tecnica. Ne discende la spinta ad aggregarsi tra più sigle per rafforzare le azioni di lobby democratica sui governi, o per grandi campagne di raccolta fondi quali Italiaiuta e Agire. Altre ong puntano invece al radicamento territoriale ed al rapporto con le comunità di provenienza. Affiancano così ai progetti di cooperazione all'estero interventi rivolti alla propria realtà locale, ad esempio alle comunità immigrate, al commercio equo e solidale oppure all'animazione socio-economica del territorio. Infine, la novità della decentrata sembra evolvere verso due possibili modelli: uno incentrato su sistemi territoriali integrati di cooperazione, dove attorno ad istituzioni pubbliche locali attive si costituiscono tavoli di lavoro misti, partnership pubblico - privato e collaborazioni tra mondo economico e no profit; l'altro è un modello in cui l'ente locale non entra nel processo di cooperazione ma eroga finanziamenti a soggetti del proprio territorio per loro progetti autonomi di sviluppo.

Quali siano la modalità e gli attori della cooperazione, resta urgente un salto di paradigma per superare l'idea tradizionale di aiuto. La solidarietà internazionale è nata con il pensiero che nel mondo ci fossero paesi rimasti indietro, da far "sviluppare" fornendogli mezzi e conoscenze. Oggi il tempo dell'interdipendenza planetaria mostra viceversa come tutti i fenomeni, compresa povertà e ricchezza, siano collegati. Perciò alcuni autori propongono un nuovo approccio – la cooperazione di comunità – che parta da quelle poche o tante risorse e competenze che ogni luogo possiede. In questa ottica l'intervento esterno può facilitare le realtà locali a riappropriarsene, ma ha senso solo se lavora contemporaneamente sul proprio territorio. La cooperazione così non sarà più l'aiuto della parte ricca del mondo verso quella povera. Sarà, invece, come si augura l'economista del Benin Albert Tevoedjiré, "una nuova cooperazione paritaria, basata sul riconoscimento dei reciproci bisogni e dei possibili scambi".

## **2.4 Spunti di riflessione**

Gli obiettivi del Millennio costituiscono un patto a livello planetario fra Paesi ricchi e Paesi poveri, fondato sul reciproco impegno a fare ciò che è necessario per costruire un

mondo più sicuro, più prospero e più equo per tutti. La maggioranza degli obiettivi sono dedicati all'infanzia e all'adolescenza. La formazione scolastica di base è un diritto umano. Molte regioni in via di sviluppo, al 2005, hanno fatto progressi verso una scolarizzazione primaria universale, ma 115 milioni di bambini sono ancora esclusi dalla scuola. Più della metà di essi – 65 milioni – sono bambine e c'è una ulteriore sproporzione numerica nell'Africa subsahariana e nell'Asia del sud. Se la tendenza attuale si confermasse, l'Africa subsahariana, l'Asia meridionale e l'Oceania non raggiungerebbero l'obiettivo. Ma il decisivo sforzo per lo sviluppo della scuola elementare impresso tra il 1990 e il 2000 da numerosi paesi subsahariani dimostra che il successo è possibile. Lo sviluppo però è solo metà della battaglia. Ritiri, bocciature e una generalizzata cattiva qualità dell'istruzione portano molti di coloro che frequentano la scuola a non arrivare a ottenere le qualità necessarie per un'alfabetizzazione compiuta. Nelle regioni in via di sviluppo solo l'85 per cento dei ragazzi è alfabetizzato. Le ragazze continuano a essere numericamente inferiori nell'apprendimento sia della lettura sia della scrittura: nei paesi più arretrati, a dispetto del progresso nello sviluppo, un gran numero di ragazze non completa la scuola primaria e meno del 60 per cento delle ragazze è in grado di leggere e scrivere.

Ogni anno muoiono non meno di 11 milioni di bambini sotto i cinque anni. Come dire 30.000 bambini ogni giorno. La maggior parte di loro vive nei paesi in via di sviluppo e muore a causa di una malattia o di una combinazione di malattie che si potrebbero prevenire e curare se solo in quei paesi ci fossero i mezzi. A volte la causa è semplicemente la mancanza di antibiotici per affrontare una polmonite o di sali per la reidratazione in caso di diarrea. L'azione mondiale per la sopravvivenza dei bambini è una sfida in corso. Nel 1960 un bambino su cinque moriva prima dei cinque anni. Dal 1990 la quota è scesa a uno su dieci. Tale progresso aveva fatto nascere la speranza che la mortalità infantile sarebbe potuta essere ridotta di due terzi entro il 2015, l'obiettivo del Millennium Development Goal 4. Ma i miglioramenti proprio dal 1990 si sono rallentati. Solo l'Africa settentrionale, l'America Latina e i Caraibi e il sud-est asiatico fecero progressi. In quelle regioni la crescita economica, la miglior nutrizione e l'accesso alla cura della salute determinarono concreti miglioramenti nella sopravvivenza infantile. Ma nell'Africa subsahariana, dove si verificavano almeno la metà di tutte le morti infantili al di sotto dei cinque anni, i progressi sono stati assai deludenti. Le ragioni sono molte, a partire dalla mancanza di prevenzione e di sistemi di cura, alla stagnazione

socio-economica dovuta alle guerre, all'instabilità, all'Aids. Paesi di altre regioni, inclusi la Cambogia e l'Iraq, allo stesso modo coinvolti in conflitti, hanno visto la mortalità infantile aumentare sensibilmente o non migliorare fin dal 1990. Paesi colpiti dall'Aids, in particolare l'Africa del sud, hanno registrato un incremento della mortalità prima dei cinque anni. Metà di tutte le morti infantili sono a carico di cinque malattie (Aids incluso). Tra quelle che si potrebbero eliminare attraverso vaccinazioni, il morbillo è la principale causa di morte: contro il morbillo da più di quarant'anni però è disponibile un vaccino sicuro, efficace e relativamente economico. Ancora oggi questa malattia molto contagiosa colpisce ogni anno 30 milioni di bimbi uccidendone 540.000 e lasciandone molti altri ciechi o sordi. La vaccinazione contro il morbillo va avanti lentamente a copertura globale, ma rimane indietro nell'Africa subsahariana dove più di un terzo dei bambini non è ancora protetto. Con risorse adeguate e politiche appropriate, milioni di giovani vite potrebbero essere salvate attraverso una prevenzione semplice, collaudata ed economica e misure terapeutiche. In ogni caso, se la tendenza attuale continua, la mortalità di bambini sotto i cinque anni, tra il 1990 e il 2015, diminuirà del 15 per cento in tutto il mondo. Questo risultato è molto lontano dall'obiettivo della riduzione di due terzi cui si erano impegnati i leader mondiali nel 2000.

C'è poi l'ottavo obiettivo del millennio che riguarda la costituzione di una partnership globale per lo sviluppo che, in sostanza, riprende e sottolinea l'importanza della cooperazione internazionale, così come riscontrato in tutti i documenti internazionali esposti. La comunità internazionale, attraverso i grandi paesi donatori in particolare, ha rafforzato il suo sostegno ai paesi in via di sviluppo. C'è stata una decisa inversione nella tendenza negativa dell'assistenza ufficiale allo sviluppo (Official Development Assistance, Oda) e molti paesi donatori si sono impegnati ad aumentare l'Oda nei prossimi anni. Il risultato è che l'Oda rappresentava nel 2003 lo 0.25 per cento delle entrate nazionali lorde dei paesi donatori, in aumento dallo 0.23 per cento del 2002. Il contributo totale dell'ODA da parte della comunità di donatori nel 2003 era ancora sotto lo 0.33 per cento raggiunto nel 1990 ed è molto lontano da quello che universalmente si ritiene necessario per raggiungere i Millennium Development Goals. Qualche progresso è stato fatto nell'attuare l'iniziativa di alleggerire il debito per i paesi poveri pesantemente indebitati (Heavily Indebted Poor Countries, HIPC). Nel giugno 2005 i paesi più sviluppati si accordarono per cancellare completamente il debito di 40 miliardi di dollari che 18 paesi avevano con la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale e la

Banca di Sviluppo Africana. Una partnership efficace tra paesi ricchi e paesi poveri deve affrontare il problema dell'accesso dei paesi in via di sviluppo alla tecnologia, ai farmaci e all'occupazione per la popolazione che cresce. Non sarà possibile dimezzare la povertà nel mondo entro il 2015 senza una crescita sostenibile in un mercato del lavoro dignitoso e produttivo. E riguardo in particolare all'accesso ai farmaci, aspetto cruciale che interessa l'infanzia in difficoltà in numerosi paesi in via di sviluppo, è sempre più evidente come le politiche macroeconomiche del WTO (gli accordi TRIPs e gli Accordi ACTA) si allontanino nettamente e contraddittoriamente dai propositi che emergono dagli MDG. Tale sistema, dirottando gli sforzi scientifici verso patologie in grado di assicurare il ritorno finanziario dell'investimento, rende difficile l'accesso ai farmaci sia per i malati dei paesi impoveriti, sia per coloro che soffrono di patologie acute ma rare. Da un lato gli Accordi sugli Aspetti Commerciali dei Diritti di Proprietà Intellettuale hanno previsto una serie di flessibilità rendendo possibile la produzione di farmaci generici anche prima della scadenza del brevetto in caso di emergenze sanitarie. Dall'altro lato oggi assistiamo a una progressiva espansione dei diritti di proprietà intellettuale. Ne sono un esempio gli Accordi anti-contraffazione – Acta, il prolungamento della durata dei brevetti e l'inserimento, all'interno degli accordi di libero scambio fra Unione Europea e India, della clausola della data exclusivity. L'affermazione del diritto alla salute passa inevitabilmente attraverso l'accesso ai farmaci, da garantirsi anche alle fasce della popolazione più vulnerabili, tra cui i bambini.

Riguardo il tema più generale della cooperazione allo sviluppo, è importante volgere uno sguardo ai sistemi di cooperazione degli altri Stati Europei; ci si renderà subito conto che non esiste un modello organizzativo di cooperazione allo sviluppo oggettivamente riconosciuto migliore di altri o che sia universalmente applicabile senza che le peculiarità del “sistema Paese” in cui viene adottato ne determinino il grado di funzionalità. Questo però non vuol dire che non esistono Paesi virtuosi che hanno al loro interno un sistema di cooperazione efficiente ed efficace. L'esempio britannico, infatti, risulta particolarmente significativo nel dimostrare come da una precisa volontà politica possa derivare una profonda riforma nei settori più strategici della politica di cooperazione, in grado di trasformare negli ultimi anni il Regno Unito in uno dei punti di riferimento più autorevoli, soprattutto in termini propositivi, nel panorama dei Paesi donatori. La riforma del 1997 fortemente voluta dal governo laburista appena eletto ha infatti modificato sensibilmente sia la struttura organizzativa con la costituzione del DfID (Department for

International Development), sia la gestione dell'APS, utilizzando, unico Paese in Europa, un sistema di gestione per risultati, sia infine la quantità di risorse economiche da destinare alla cooperazione, aumentando notevolmente dal 1997 al 2005 gli stanziamenti, raggiungendo lo 0,48% nel rapporto tra APS e PIL in piena linea con l'obiettivo di raggiungere lo 0,7% per il 2013.

La Spagna è forse il Paese che negli ultimi anni ha compiuto i progressi più significativi per quanto riguarda le politiche pubbliche di cooperazione allo sviluppo. Bisogna infatti considerare che fino al 1979 la Spagna non rientrava nella categoria dei donatori ma addirittura in quella dei Paesi che ricevevano aiuti. Il primo importante passo verso un nuovo e funzionale approccio alla cooperazione internazionale è stato compiuto nel 1998 quando il Paese si è dotato di una legge, approvata con l'accordo di tutti i gruppi politici e il consenso della società civile, che ben delineava i principi, le priorità, le modalità e gli strumenti della nuova politica di cooperazione spagnola, nella quale veniva sancito come obiettivo principale dell'aiuto la riduzione della povertà e veniva creata l'Agenzia Spagnola di Cooperazione Internazionale (AECI) cui veniva affidato il finanziamento di progetti e programmi. Le risorse allocate alla cooperazione rimasero però, fino ai primi anni del 2000, tutto sommato attestate sui valori ancora poco rilevanti che caratterizzavano tutti gli anni '90. Uno slancio ed una rilevanza del tutto nuovi alla cooperazione vennero invece dati dal governo socialista eletto nel 2004: la promozione della cooperazione con i PVS, la lotta alla povertà, il raggiungimento degli obiettivi del Millennio (dichiarati espressamente come principale finalità all'interno del Plan Director per la cooperazione 2005-2008) sono stati gli impegni che il governo Zapatero si è assunto.

## Capitolo terzo

### L'Italia e i diritti dei minori

Nel capitolo verrà esaminato il lavoro della Cooperazione Italiana a favore dei bambini e degli adolescenti in condizioni difficili, che si svolge promuovendo e sostenendo iniziative e progetti che evidenziano il nesso tra sviluppo e promozione della condizione minorile.

Infatti, per cooperazione italiana si intendono tutte le iniziative realizzate con il contributo dello Stato italiano che può manifestarsi come:

1. cofinanziamento di progetti della società civile e degli enti locali (a gestione c.d. *promossa*<sup>38</sup>);
2. come attore principale in iniziative di cooperazione multi, bilaterale e multilaterale, o di interventi di emergenza, proposti e messi in atto dalla Direzione Generale per la Cooperazione allo sviluppo del Ministero degli Esteri (a gestione c.d. *diretta*);
3. come proponente di iniziative realizzate però da altri organismi (a gestione c.d. *indiretta*<sup>39</sup> o *affidata*<sup>40</sup>).

In questo capitolo verrà descritto il lavoro della cooperazione italiana a gestione diretta, indiretta e affidata, mentre in quello successivo la cooperazione non governativa italiana (parte della quale finanziata dalla DGCS a gestione *promossa*) e quella decentrata a favore dei minori.

La filosofia dei progetti di sviluppo sul tema dei diritti dei minori portati avanti dalla DGCS prevede innanzitutto che: “La maggior ricchezza di una nazione è il suo popolo e il futuro delle nazioni sono le sue giovani generazioni”<sup>41</sup>.

Si esaminerà come infatti il nocciolo della questione sia cambiare il ruolo e l'importanza sociale e politica delle generazioni più giovani “verso la costruzione di società civili basate sull'uguaglianza e lo sviluppo economico di ogni Paese”.

---

<sup>38</sup> Iniziativa proposta da una Ong (riconosciuta idonea ai sensi dell'art.28 della Legge 49/87), che ne gestisce la realizzazione mediante un contributo concesso dalla Dgcs.

<sup>39</sup> Iniziativa proposta dalla Dgcs ma realizzata da altri.

<sup>40</sup> Iniziativa proposta dalla Dgcs (Uffici Territoriali e Tematici) la cui realizzazione viene affidata, con apposita convenzione, ad una Ong, ad una OI, ad Enti pubblici o ad imprese.

<sup>41</sup> MAE, Cooperazione italiana, L'impegno dell'Italia per i diritti dei bambini, adolescenti e giovani, Roma 2004



Le strategie dei progetti di sviluppo della Cooperazione Italiana, in campo di tutela dei diritti dei minori, seguono quindi una metodologia che punta a tutelare le condizioni sociali per il soddisfacimento dei bisogni primari, senza dimenticare il nucleo familiare come vettore di una crescita individuale che possa veicolare uno sviluppo della società.

Il lavoro della Direzione Generale si basa sui riferimenti normativi e programmatici descritti nel capitolo precedente sebbene, nel 1998, abbia redatto le “Linee guida della cooperazione italiana per gli interventi a favore dell’infanzia e dell’adolescenza”, successivamente aggiornate nel 2004 e nel 2011.

Il capitolo esaminerà nel dettaglio le suddette linee guida e l’andamento generale del lavoro di tutela dei diritti dei minori ad opera della cooperazione; ci si avvarrà, per questo aspetto, dello studio di alcune best practice e della presenza ad alcune conferenze importanti promosse dalla DGCS; inoltre, fondamentale è stata la collaborazione diretta del team della cooperazione italiana che lavora su questo tema, il quale è stato intervistato allo scopo di chiarire e descrivere personalmente il ruolo svolto per la tutela e la promozione dei diritti dei minori.

Verrà poi dedicata una parte speciale del capitolo alla situazione dei diritti dei minori in Italia prendendo spunto dai rapporti periodici inviati dal governo al Comitato Onu sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza.

### **3.1 Linee guida**

Come accennato nell’introduzione, la Cooperazione Italiana considera fondamentale testo di riferimento la Convenzione ONU sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza del 1989 e i relativi Protocolli opzionali riguardanti il coinvolgimento dei minori in conflitti armati e il traffico di bambini ed ogni forma di violenza e sfruttamento, oltre che tutti i documenti di carattere internazionale e comunitario esaminati nel capitolo precedente<sup>42</sup>.

Inoltre, per ciò che concerne la sfera nazionale, la Cooperazione Italiana si riconosce nei seguenti documenti:

- il Codice di condotta dell’industria turistica italiana (2000);
- il Programma Operativo Nazionale “Scuola per lo Sviluppo” 2000-2006;
- il Piano nazionale di contrasto e prevenzione della pedofilia (2002);
- il codice di autoregolamentazione sulla tutela dei minori in TV (2002);

---

<sup>42</sup> Cfr. *supra* 2.2

- il Piano Nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (2003);
- il codice di autoregolamentazione “Internet e minori” (2003);
- il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003;
- il Piano sanitario nazionale 2003-2005;
- la Relazione sull’attività di coordinamento di cui all’art. 17, comma 1, della legge 3 agosto 1998, n. 269 recante “norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù” (2004);
- il Piano Nazionale di Azione previsto dalla Sessione Speciale dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite sul follow-up del Summit Mondiale sui Diritti dei Bambini (2004).

Nel 1998 la DGCS adotta le Linee guida sui diritti dei minori<sup>43</sup> ispirandosi ai seguenti principi:

- Riconoscere la persona minore di età come soggetto di diritti fondamentali inalienabili;
- Considerare le persone minorenni come protagoniste del proprio sviluppo, riconoscendone la dignità di interlocutrici e promovendone la partecipazione nelle decisioni, nell’adozione di strategie e nell’attuazione degli interventi che le riguardano;
- Considerare le persone minori di età come risorsa fondamentale per lo sviluppo di un Paese e come indicatore significativo della situazione dello stesso;
- Adottare, tra i criteri di efficacia degli interventi, i risultati conseguiti nei confronti delle persone minori di età;
- Adottare un’ottica di genere che superi la “neutralità” della condizione infantile, che combatta le discriminazioni sessuali sin dalla nascita e che promuova una cultura dei diritti umani e civili delle bambine, delle adolescenti e delle giovani donne;
- Rafforzare lo status della donna contrastando la discriminazione sessuale delle bambine e delle adolescenti nell’educazione primaria e secondaria;
- Considerare crimini contro l’umanità la tratta, lo sfruttamento delle persone minori di età nelle forme più intollerabili e la violazione sistematica e su larga scala della loro

---

<sup>43</sup> Linee guida della cooperazione italiana sulla tematica minorile, adottate il 26/11/1998, aggiornate il 15 maggio 2004.

integrità psichica e fisica a fini economici, commerciali, sessuali, etnici, religiosi, politici, culturali e filosofici;

- Rispettare il principio di appartenenza della persona minore di età alle proprie radici culturali, familiari e comunitarie;
- Valorizzare, negli interventi rivolti alle persone minori di età, il ruolo della società civile, delle ong, delle associazioni ed in particolare delle donne;
- Considerare l'investimento sulle persone minori di età come fattore di sostenibilità dei progetti di Cooperazione allo sviluppo.

Le Linee guida poi individuano le seguenti priorità:

- La promozione del rispetto dei diritti delle persone minori di età e del pieno soddisfacimento delle loro necessità, contro ogni forma di discriminazione e di sfruttamento;
- La prevenzione e l'eliminazione dello sfruttamento del lavoro minorile, con particolare riguardo alle nuove forme intollerabili di riduzione in schiavitù;
- La prevenzione e l'eliminazione delle situazioni di sistematico sfruttamento sessuale delle persone minori di età attraverso l'induzione alla prostituzione, il turismo sessuale e la pedopornografia;
- Il sostegno all'integrità fisica e psichica delle persone minori di età, contro ogni forma di violenza, di dipendenza, di costrizione e di tortura, comprese le cosiddette "pratiche tradizionali pericolose e nocive alla salute";
- L'eliminazione degli atteggiamenti culturali e delle pratiche tradizionali dannose per le bambine, quali le mutilazioni genitali e il matrimonio precoce;
- La prevenzione e il contrasto di fenomeni aberranti quali la tratta dei bambini e delle bambine, gli stupri etnici, il commercio degli organi, la selezione prenatale del nascituro e l'infanticidio, l'utilizzo dei bambini-soldato;
- La promozione dell'educazione di base mediante l'accesso ai processi formativi sia formali che informali, il diritto allo studio ed il miglioramento dello status sociale della persona minore di età;
- La promozione e la tutela di una migliore qualità della vita, con particolare riguardo al contesto urbano e all'ambiente nel quadro di uno sviluppo sostenibile;
- La riduzione del numero delle persone minori di età che vivono in condizioni di estrema povertà;

- La protezione dei diritti umani e civili delle persone minori di età in situazioni di conflitto e postconflitto, con particolare riguardo ai bambini soli, agli orfani, ai bambini reduci e portatori di handicap, ai bambini appartenenti alle minoranze etniche e alle popolazioni sconfitte;
- La promozione di interventi a favore di quei Paesi che registrano i tassi più elevati di mortalità neo-natale, infantile e materna, con particolare attenzione alle gravidanze precoci e alle madri adolescenti.

Queste le strategie d'intervento in ambito generale proposte nel documento:

- Sostenere la diffusione e l'applicazione, a tutti i livelli, della Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dei Protocolli Opzionali;
- Rafforzare all'interno della DGCS le procedure per il "mainstreaming" della tematica minorile, attraverso analisi che tengano conto delle dimensioni di genere, del fattore dell'età e delle variabili sociali, culturali, economiche, etniche, religiose, politiche e filosofiche che incidono sulla condizione delle persone minori di età;
- Inserire la condizione delle persone minori di età tra gli indicatori del livello di sviluppo e della situazione ambientale dei Paesi, nonché tra i criteri di efficacia degli interventi stessi;
- Contribuire, nel rispetto dei bisogni locali, ad identificare nelle nuove generazioni una delle priorità dei Paesi di intervento, inserendola nel Piano-Paese;
- Promuovere l'aiuto istituzionale ai Governi partner per la pianificazione e la realizzazione dei Piani Nazionali d'Azione specificamente mirati alle persone minori di età.
- Promuovere l'istituzione di osservatori e banche dati sulle problematiche minorili con dati qualitativi e quantitativi – sia a livello nazionale che regionale;
- Promuovere la realizzazione e/o il rafforzamento di anagrafi civili nei Paesi partner;
- Rafforzare le capacità istituzionali dei Paesi di intervento nel settore delle persone minori di età;
- Rafforzare le capacità di risposta giurisdizionale dei Paesi di intervento contribuendo alla definizione di una legislazione civile e penale che rispetti la Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia;

- Realizzare la sensibilizzazione, la formazione e l'aggiornamento dei quadri dirigenti delle diverse istituzioni competenti sulle persone minori di età, dei funzionari di polizia e degli operatori sociali;
- Prevedere il coinvolgimento delle parti sociali negli interventi e nelle politiche a favore delle persone minori di età;
- Stabilire delle clausole sul rispetto dei diritti delle persone minori di età nei confronti dei Paesi, delle imprese, delle ONG e delle parti coinvolte negli interventi;
- Promuovere, attraverso gli appropriati Organismi internazionali e l'OCSE, l'inclusione di specifiche clausole contrattuali di applicazione della Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e la Convenzione n. 182 dell'OIL sulle Peggiori Forme di Sfruttamento del Lavoro Minorile;
- Verificare, nell'ambito del monitoraggio delle attività delle società miste ai sensi dell'art. 7, Legge 49/87:
  - il rispetto della normativa sulla sicurezza e la salubrità sul lavoro, in ottemperanza alla normativa locale ed alle Convenzioni internazionali sul lavoro minorile;
  - la valutazione dell'impatto socio-economico;
  - il rispetto della normativa del Paese in materia d'impatto ambientale o, in carenza, di quella europea, secondo le obbligazioni sottoscritte nella richiesta di finanziamento;
- Garantire la concessione dei programmi di aiuto a condizione che vengano rispettati i diritti delle persone minori di età;
- Finalizzare la concessione di crediti d'aiuto, crediti misti e finanziamenti agevolati al capitale di rischio di società miste nei PVS (art. 7 legge 49/87) e all'inserimento nei contratti di appalto o di *joint venture* di una clausola che obblighi le parti al rispetto della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, della Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e della Convenzione n. 182 dell'OIL sulle Peggiori Forme di Sfruttamento del Lavoro Minorile;
- Individuare con le istituzioni competenti, e attuare con esse, modalità efficaci di controllo e di applicazione degli orientamenti e delle condizioni indicate nel presente documento, in particolare per quanto concerne la concessione degli aiuti programma e dei crediti di aiuto;
- Favorire la formazione di reti di contatto sulle iniziative riguardanti le persone minori di età tra le parti coinvolte e la creazione di banche dati sulle esperienze positive (*best practices*) e negative;

- Promuovere interventi nelle aree prioritarie: nutrizione, salute, protezione materno-infantile, educazione di base, formazione, lotta allo sfruttamento dei minorenni sul lavoro nelle sue peggiori forme;
- Promuovere la razionalizzazione dell'economia informale e il sostegno alla piccola impresa;
- Combattere il fenomeno della tratta e del mercato delle persone minori di età con attività di prevenzione anche in coordinamento con programmi di sostegno a distanza e, ove necessario e con le cautele del caso, di adozione internazionale;
- Promuovere la formazione sulle tematiche dei diritti delle persone minori di età di formatori, operatori locali, amministratori, funzionari e volontari italiani;
- Rafforzare le strutture educative formali e informali dei paesi di intervento anche in rapporto al mercato del lavoro;
- Promuovere il recupero e la riqualificazione dei contesti urbani degradati – ove si registrano fenomeni di disgregazione familiare particolarmente allarmanti – attraverso azioni in linea con le strategie di sviluppo urbano sostenibile e con le politiche ambientali, che considerino la soddisfazione dei bisogni fondamentali delle persone minori di età quale indicatore di vivibilità urbana e favorendo attività di prevenzione delle dinamiche legate all'urbanizzazione non pianificata, rafforzando i servizi e le opportunità negli ambiti rurali;
- Promuovere campagne di sensibilizzazione sul tema delle persone minori di età e sulla Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia sia in Italia – nell'ambito degli interventi di informazione ed educazione allo sviluppo – sia nei paesi di intervento;
- Promuovere il decentramento dei servizi sociali di base per i minori, attraverso una programmazione concepita e promossa con la loro partecipazione attiva.

In contesti di emergenza complessa e in situazioni di post-conflitto, le strategie proposte sono:

- Promuovere iniziative a tutela dei diritti delle persone minori di età, in particolare di quelli appartenenti alle etnie minoritarie oltre che nel periodo bellico o di situazioni di emergenza, anche nella fase post-conflittuale, utilizzando metodologie fondate sull'educazione alla pace e alla convivenza tra i popoli;

- Prevedere misure preventive e diversificare le fasi di intervento prima, durante e dopo l'emergenza; Finalizzare gli aiuti alla smilitarizzazione delle persone minori di età e al loro reinserimento nella vita civile;
- Estendere le misure di assistenza e tutela delle persone minori di età ai settori sanitario, psicologico, sociale ed educativo;
- Promuovere nell'ambito di questi settori i rapporti tra comunità scientifiche, università e servizi sociosanitari dei paesi donatori con i paesi beneficiari;
- Promuovere l'informazione rivolta alle persone minori di età e la loro partecipazione alla identificazione dei problemi e delle possibili soluzioni;
- Sensibilizzare sui diritti delle persone minori di età i militari e gli operatori civili impegnati in operazioni di mantenimento della pace;
- Valutare lo specifico impatto sulle persone minori di età degli interventi di relief, rimpatrio, ricongiungimento, riabilitazione e reintegrazione sociale;
- Rivedere la logica dei progetti realizzati in situazioni di conflitto riguardo ai beneficiari, rapporto costo/beneficio, risultati attesi e sostenibilità.

In sede di rapporti multilaterali, ci si propone di:

- Rafforzare la presenza della Cooperazione Italiana negli organismi e nelle istituzioni internazionali che si occupano di politiche minorili e partecipare sistematicamente alle conferenze internazionali sulle tematiche sociali e ambientali che riguardano le persone minori di età;
- Contribuire all'istituzione di commissioni specifiche per concordare politiche di intervento a favore
- dei minori in sede UE e OCSE e favorire una più ampia partecipazione della Cooperazione Italiana in queste sedi;
- Promuovere, presso le istituzioni finanziarie internazionali e l'OCSE, l'inserimento di "clausole contrattuali" – analogamente a quanto previsto dalle clausole di trasparenza – volte a garantire il rispetto della Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e delle Convenzioni 138 e 182 dell'OIL concernenti il lavoro minorile;
- Promuovere una maggiore sensibilizzazione dei direttori esecutivi italiani presso la Banca mondiale e le altre principali Banche di sviluppo, sull'importanza di riservare, nei programmi di sviluppo sociale, di sanità di base, di educazione e di rafforzamento istituzionale finanziati dalle rispettive istituzioni, uno spazio adeguato

alla tutela e allo sviluppo delle nuove generazioni e di conformare gli stessi alle conclusioni delle relative conferenze internazionali;

- Considerare tali programmi come prioritari nel quadro di possibili finanziamenti da parte italiana;
- Promuovere presso l'OCSE la continuazione del programma di ricerca sul commercio internazionale e regole a tutela dei lavoratori minori di età.

In sede di rapporti bilaterali:

- Attribuire la dovuta importanza, in sede di commissioni miste, agli interventi rivolti alle persone minori di età;
- Inserire nelle agende preparatorie degli incontri inter-governativi, iniziative e progetti in favore delle persone minori di età in difficoltà.

Infine, in ambito nazionale:

- Rafforzare la partecipazione della DGCS-MAE all'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e al Comitato di Coordinamento della Lotta alla Pedofilia – CICLOPE, istituito presso il Ministero delle Pari Opportunità, Presidenza del Consiglio;
- Sviluppare la collaborazione con il Centro Nazionale di Documentazione e Analisi sull'Infanzia e l'Adolescenza istituito con Legge 451/1997.

Come si vede dal documento, sia per quanto riguarda le priorità che le strategie, è molto chiaro come la DGCS e quindi lo Stato italiano considerino il rispetto e la promozione dei diritti dei minori elemento imprescindibile di definizione prima e di valutazione poi degli interventi e delle politiche sociali e di sviluppo. Tale criterio risulta essere evidentemente trasversale alle politiche internazionali e nazionali, agli interventi di emergenza e di cooperazione.

### **3.2 Il lavoro del MAE**

“La tutela e la promozione dei diritti dei bambini e degli adolescenti costituiscono un fondamentale pilastro del sistema internazionale dei diritti umani e un asse strategico della Cooperazione Italiana allo Sviluppo. Ispirandosi ai principi contenuti nella Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti dell'Infanzia e nei due Protocolli Opzionali,



L'obiettivo principale della Cooperazione Italiana è quello di contribuire al miglioramento delle condizioni dei minori su scala mondiale. Coerentemente con quanto sopra, a livello internazionale disponiamo oggi, in materia di diritti del fanciullo, di una normativa universalmente condivisa, ma ciononostante milioni di bambine e bambini in tante parti del mondo continuano a subire soprusi e violenze: si potrebbe fare un lungo elenco che comprende povertà, discriminazioni, malnutrizione, malattie, analfabetismo, sfruttamento nelle forme più intollerabili, traffico di organi, etc. E' evidente che vi è una grande distanza tra i diritti garantiti sulla carta e i diritti negati nella realtà. Vi è bisogno quindi di mettere in atto progetti e iniziative concrete, utilizzando al meglio le risorse disponibili.

Dobbiamo, inoltre, impegnarci sempre di più nel continuare a sensibilizzare in profondità l'opinione pubblica con ogni mezzo a nostra disposizione, per diffondere la consapevolezza che l'infanzia violata significa un'umanità senza futuro<sup>44</sup>. Così il nuovo Direttore Generale della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del MAE, nominato da poco più di un anno ( e per la prima volta si tratta di una donna), intervistato sul ruolo della DGCS nel lavoro di tutela e promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Presso l'UTC (Ufficio Tecnico Centrale) della DGCS del Ministero degli Affari Esteri è stato costituito il Gruppo di Lavoro sui diritti dei minori e lo Sviluppo della Condizione giovanile costituito, attualmente, da quattro persone: Paola Viero, Esperta UTC - Politiche Minorili e Giovanili; Maria Chiara Venier, UTC - Politiche Sociali; Raimondo Maria Cocco, Funzionario UTC, Formulazione e Istruttoria Programmi Sociali, Alessandra Piermattei, Funzionario UTC, Giustizia Minorile. E' stato anche ripristinato formalmente l'Ufficio XIII per le tematiche minorili ma è ancora inattivo.

Al Gruppo di lavoro è stato somministrato un questionario (in allegato) e realizzata un'intervista dalla quale è emerso tutto ciò che segue. L'intervista è stata condotta con lo scopo di esaminare i progetti, le iniziative rivolte alla promozione e alla tutela dei diritti dei minori in tutto il mondo, classificate per paese e settore di intervento; oggetti dell'intervista sono stati: la quantità e la qualità dei progetti e delle iniziative realizzate; gli indici di sostenibilità, efficacia ed efficienza, desumibili dai rapporti di monitoraggio e di valutazione dei progetti; i settori e i Paesi di intervento; la continuità degli interventi;

---

<sup>44</sup> Intervista a Elisabetta Belloni, Direttore Generale della DG per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Esteri, a cura di Elisabetta Colla, in Rivista "Nuove Esperienze di Giustizia Minorile"

la rilevanza con le problematiche nel campo della tutela dei diritti dei minori; la coerenza con contesti operativi internazionali, nazionali o locali (campagne, iniziative globali, programmi...).

Il punto di svolta che ha caratterizzato l'evoluzione delle politiche del Ministero degli Affari Esteri italiano si è avuto intorno alla metà degli anni '90 quando, dall'approccio meramente assistenzialistico nei settori socio-sanitario, si è passati ad un approccio totalmente diverso che comprende nuove tematiche dell'area minori: in seguito alle Conferenze internazionali di Stoccolma sullo sfruttamento sessuale dei minori (1996) e la Conferenza dell'ILO sul lavoro minorile (1999) si sono focalizzati infatti nuovi temi e si è passati ad un approccio incentrato sui diritti (in seguito anche alla ratifica italiana della Convenzione Internazionale): i minori diventano quindi delle risorse e non sono più visti come "esseri più deboli bisognosi di assistenza".

Da tutto ciò scaturisce un intenso lavoro fatto di programmi e progetti mirati volti a tutelare e promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; comincia anche un lavoro sulle politiche incentrato ora sulla partecipazione del minore che in Italia coinvolge diversi settori; si punta moltissimo sulla comunicazione e sull'espressione diretta dei giovani attraverso il teatro, la fotografia, il recupero delle proprie tradizioni.

Con la stesura delle Linee Guida (1994), aggiornate nel 2004 e con la partecipazione del Ministero degli Esteri alla Conferenza di Rio sullo sfruttamento sessuale (2008), l'attenzione verso le tematiche minorili si intensifica e prevede il coinvolgimento delle istituzioni territorialmente competenti, come i servizi sociali, le regioni, i Tribunali minorili.

L'azione italiana in favore dei diritti dei bambini si svolge, pertanto, su tre livelli principali.

Sul piano internazionale l'Italia partecipa attivamente alla promozione di un consenso sempre più ampio attorno ai temi della tutela dei diritti dei bambini in tutti i consessi internazionali ai quali partecipa. Sul piano europeo opera in piena sintonia con gli altri Stati membri dell'Unione Europea, perché i diritti dei bambini diventino un tema rilevante nelle relazioni con i Paesi Terzi attraverso il dialogo politico e la cooperazione tecnica. Sul piano nazionale, infine, l'Italia si è impegnata a realizzare i principali obiettivi identificati a livello internazionale ed europeo promovendo attività e iniziative di Cooperazione bilaterale e multilaterale. Negli interventi in favore dei bambini nel

mondo l'obiettivo principale consiste nell'eliminazione di ogni violenza e sopruso di cui sono vittime bambini, bambine e adolescenti.

La maggior parte dei progetti del MAE (a gestione c.d. diretta<sup>45</sup>) sono a canale multilaterale e con *contributo volontario finalizzato*<sup>46</sup>, in cui il controllo da parte dell'UTC è sempre limitato. A monte del progetto multi bilaterale invece c'è un accordo a tre: il governo beneficiario, l'UTC e l'ente realizzatore (un organismo internazionale, come l'Unicef ad esempio), per cui il controllo dell'UTC è maggiore.

I budget della DGCS sono territoriali (per le azioni di emergenza ce n'è uno a parte). Per la prima volta la programmazione è stata resa pubblica e, nonostante il ridimensionamento dei fondi che ha colpito un po' tutta la cooperazione allo sviluppo italiana, sono coperti più o meno tutti i paesi.

L'approccio tipico del governo italiano è un approccio integrato tra prevenzione e politiche strutturali, con lo scopo di mettere in rete e quindi migliorare la comunicazione tra diverse strutture sociali.

La nuova priorità è il tema della giustizia minorile. La Cooperazione Italiana, infatti, negli anni più recenti ha posto tra le sue strategie prioritarie la tutela e la promozione dei diritti fondamentali dell'infanzia e dell'adolescenza facendo propria la Dichiarazione dei Diritti del Fanciullo ove si afferma che “il fanciullo, a causa della sua immaturità fisica e intellettuale, ha bisogno di una particolare protezione e di cure speciali compresa un'adeguata protezione giuridica”. Quest'ultimo aspetto sarà ulteriormente sviluppato, infatti, nell'ambito dell'esercizio di aggiornamento delle Linee Guida della Cooperazione Italiana sulle Tematiche Minorili approvate nel 2004.

La Cooperazione Italiana allo Sviluppo, in occasione della ricorrenza del ventennale della Convenzione Onu sui diritti dell'Infanzia, in collaborazione con Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, Unicri (United Nations Interregional Crime and Justice Research), Bice (Bureau International Catholique de l'Enfance) ha organizzato un Convegno internazionale su “Minori, giustizia, sicurezza sociale. Quali prospettive a vent'anni dalla Convenzione Onu sui diritti dell'Infanzia?”, che si è tenuto a Milano il 4 e 5 Novembre 2009.

La Cooperazione Italiana allo Sviluppo è da numerosi anni impegnata sui temi che riguardano la giustizia minorile con iniziative in Mozambico, Angola, Afghanistan e

---

<sup>45</sup> I progetti a gestione diretta sono gestiti dall'UTC e dagli UTL (Uffici Tecnici Locali) dei paesi beneficiari, ossia degli Uffici della DGCS, ubicati presso le ambasciate.

<sup>46</sup> Il contributo finanziario è specifico per un'azione.

Bosnia Erzegovina. Tali iniziative mirano a rafforzare le capacità delle istituzioni governative locali impegnate nel settore della giustizia minorile e prevedono attività di formazione di operatori provenienti da diversi settori quali polizia, magistratura, assistenti sociali ed operatori della comunicazione.

A supporto della Conferenza, l'Unicri ha allestito una mostra fotografica dal significativo titolo "L'altra infanzia" che descrive le attività realizzate in Mozambico nel quadro del programma "Rafforzamento della Giustizia Minorile" finanziato dal Ministero degli Affari Esteri - Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo.

Altra tematica sulla quale la DGCS ha puntato è il problema del coinvolgimento dei minori nei conflitti armati. "Bambini-soldato" sono i minori che fanno parte di qualsiasi tipo di forza armata regolare o irregolare, con qualsiasi funzione, comprese quelle di cuoco, facchino, messaggero, e tutti i bambini che accompagnano tali gruppi al di fuori delle loro famiglie. La definizione, stabilita dai "Paris Principles" nel corso della Conferenza di Parigi del 2007 sui minori soldato, si riferisce anche a bambini e bambine reclutati forzatamente per motivi sessuali e/o per matrimoni forzati. La definizione, quindi, non riguarda solo i bambini che portano, o hanno portato, armi. Secondo le stime degli esperti nel 2007 sono ancora 250mila i minori coinvolti in conflitti armati in diverse parti del mondo o ancora non reinseriti. L'utilizzo dei bambini-soldato rientra nella strategia di quelle vengono definite "nuove guerre" e il cui obiettivo non è più solo quello di prevalere, bensì umiliare e annichilire la comunità nemica nel suo insieme attraverso l'uso dei suoi membri più deboli: bambini, donne e anziani. Questo tipo di guerre mirano a terrorizzare le popolazioni civili, già duramente provate, distruggendo il loro tessuto primario e annullando di fatto le generazioni più giovani che rappresentano l'unico futuro possibile. Il coinvolgimento di bambini mandati ad uccidere e a compiere atrocità proprio nelle loro comunità e famiglie d'origine le destabilizza e sconvolge tutti gli equilibri tra le generazioni adulte e l'infanzia. Perciò, una volta terminati i conflitti, i bambini-soldato molto difficilmente riescono a rientrare nelle proprie comunità che non sono disposte ad accettare e riabilitare quelli che sono visti ormai non più come bambini, vittime indifese di un meccanismo spietato, bensì come feroci assassini capaci di infliggere la morte e terribili torture anche a familiari ed amici. Per porre fine alla realtà dei minori soldato è anche nata, nel 1998, una Coalizione internazionale che conta tra i propri fondatori organizzazioni come Amnesty International, Human Rights Watch e Save the Children e che collabora con l'Unicef.

Nelle Linee guida della Cooperazione italiana sulle tematiche minorili tra le priorità vi è "la protezione dei diritti umani e civili delle persone minori di età in situazioni di conflitto e post-conflitto, con particolare riguardo ai bambini soli, agli orfani, ai bambini reduci...". Per questo la Cooperazione italiana ha finanziato una serie di progetti a favore dei bambini e degli adolescenti coinvolti direttamente nei conflitti armati e vittime di guerra in alcuni Paesi in situazioni di conflitto e di post conflitto. Sono in fase di avvio iniziative, congiuntamente alla Banca Mondiale, rivolte a minori ex combattenti in Sierra Leone e in Liberia, come diretto seguito degli impegni assunti nel corso della Conferenza di Freetown, organizzata dalla Cooperazione italiana in collaborazione con il Pam (Programma alimentare mondiale - Agenzia Onu) nei giorni 19 e 20 novembre 2004. Questi progetti si inseriscono all'interno del programma Chyao Africa (Italian Trust Fund for Children and Youth in Africa), iniziativa italiana che punta a sostenere attività per il recupero fisico e psichico e il reinserimento sociale dei minori ex combattenti e vittime dei conflitti. L'azione riguarda più campi: la sanità, l'istruzione e l'educazione di base con metodologie di pedagogia speciale, il rientro assistito in famiglia e nelle comunità di appartenenza, il recupero delle disabilità fisiche e psichiche, la formazione professionale accompagnata da forme di sostegno psicologico per superare i traumi e sviluppare l'autostima per un reinserimento nelle famiglie e comunità d'origine, un sistema di giustizia minorile volto al recupero per i minori soldato criminalizzati. Inoltre è in fase di avvio un progetto rivolto a minori, vittime dei conflitti in Colombia, coinvolti in un processo di sfollamento interno che li rende particolarmente vulnerabili all'arruolamento forzato.

Ulteriore tematica di interesse per il MAE è lo sfruttamento minorile. Il Governo brasiliano, l'Unicef, l'Ecpat (End Child Prostitution, Pornography and Trafficking for sexual purposes) hanno realizzato il III Congresso Mondiale sullo Sfruttamento Sessuale dei Bambini e degli Adolescenti.

Il Congresso, che si è tenuto nel novembre del 2008 a Rio de Janeiro, ha riunito più di 3000 persone provenienti dai cinque continenti ed ha affrontato il crescente problema dello sfruttamento sessuale di minori che avviene attraverso il traffico transnazionale, la pedopornografia su Internet e su altri strumenti tecnologici, la pornografia infantile, il turismo.

Scopo dell'evento di Rio è stata la valutazione dei progressi compiuti nel corso dell'ultimo decennio per combattere lo sfruttamento sessuale di bambini e adolescenti; e

ha costituito una straordinaria opportunità di confronto e discussione sulle “lezioni apprese”, mettendo a confronto i risultati dei migliori progetti realizzati al fine di mettere a fuoco nuovi approcci e strategie per contrastare con sempre maggiore efficacia questo terribile fenomeno.

Il Congresso di Rio si è incentrato sui seguenti cinque temi: forme di sfruttamento sessuale ai fini commerciali: nuovi scenari; quadro legale e responsabilità politiche settoriali integrate; ruolo del settore privato e la responsabilità sociale aziendale; strategie di cooperazione internazionale.

La Cooperazione Italiana ha finanziato, seguendo le priorità delle proprie Linee Guida, alcune importanti iniziative in diversi Paesi del mondo per la prevenzione e la lotta dello sfruttamento sessuale di bambini e adolescenti. Tali iniziative vengono realizzate, in contesti diversi e con diverse modalità, in collaborazione con Agenzie delle Nazioni Unite, Organismi Internazionali specializzati, Ong, Regioni e Enti locali italiani, nonché nel finanziamento di programmi-paese e regionali per prevenire e combattere questo fenomeno. I programmi di maggiore rilievo si svolgono in Centro America, nel Sud Est Asiatico e nella Repubblica Dominicana, in otto Paesi del Centro- America e dei Caraibi, in sei Paesi del Sud Est asiatico, in quattro paesi dell’Africa Subsahariana, in Nigeria, Kenya e in Senegal, nei Paesi del Magreb e del Sud est Europa.

Per concludere, è importante sottolineare come le nuove linee di programmazione della cooperazione italiana, riferite al triennio 2010-2012, pongano l’accento sull’importanza dell’azione nei confronti dei minori, nonostante la riduzione palese dei fondi per la cooperazione allo sviluppo : infatti, “[...] Le limitazioni dei fondi della Cooperazione per il prossimo triennio non implicano un disimpegno dell’Italia dal fronte dello sviluppo. Al contrario, anche attraverso il presente documento di indirizzo e programmazione, si è intrapreso un percorso più incisivamente improntato al rispetto degli impegni qualitativi assunti insieme agli altri donatori, ai paesi *partner* ed alle organizzazioni internazionali. [...] Per quanto concerne i minori, la Cooperazione italiana realizzerà iniziative di tutela e promozione dei diritti fondamentali dei bambini, degli adolescenti e dei giovani per favorire lo sviluppo sostenibile delle comunità di appartenenza, rafforzando il cruciale ruolo delle nuove generazioni nello sviluppo della pace e della democrazia. In particolare, saranno realizzate iniziative finalizzate a ridurre lo sfruttamento del lavoro minorile, quello sessuale anche a scopo commerciale e le mutilazioni genitali delle bambine e delle adolescenti. Saranno altresì effettuate attività a sostegno di sistemi di

giustizia minorile che tengano conto delle particolari esigenze dei minori e che siano volti al loro reinserimento sociale, nonché per la tutela di bambini e adolescenti soldato e vittime dei conflitti armati”<sup>47</sup>.

### **Best Practices**

**Giustizia minorile.** La Bosnia Erzegovina si è dotata di una Strategia Nazionale ”contro i giovani autori di reato” ed ha predisposto una normativa sulla giustizia minorile, il cui iter legislativo è attualmente in discussione in Parlamento. Per l’applicazione della Strategia è stato istituito nel 2008 un Tavolo di Coordinamento (TdC) a livello centrale per armonizzare le attività da svolgere nelle due Entità (Republika Srpska e Federazione di BiH) e dare visibilità alle medesime. L’iniziativa intende rafforzare il sistema della giustizia minorile in BiH attraverso: la formazione di tutti gli operatori del settore (magistratura, polizia, servizi sociali, giornalisti), il sostegno al Tavolo di Coordinamento e l’assistenza, con azioni pilota, ai Servizi sociali territoriali e il sostegno alle Strutture adibite all’accoglienza dei minori in conflitto con la legge. Oltre alle attività formative sopra ricordate, da svolgere tramite specifici seminari con docenti provenienti da Istituzioni italiane, l’iniziativa prevede anche attività di sensibilizzazione e di comunicazione e una ricerca tematica sulla percezione nella società delle problematiche sulla giustizia minorile.

**Minori nei conflitti armati.** Il conflitto decennale che ha afflitto la Sierra Leone ha lasciato dietro di sé la distruzione di importanti strutture dedicate ai minori. Durante gli scontri le scuole sono state duramente colpite perché utilizzate dai ribelli come nascondigli. Il progetto “Dalla Guerra alla Scuola: dalla Crisi al Recupero” affidato a Caritas Makeni (agenzia di soccorso e sviluppo della Diocesi Cattolica di Makeni, provincia settentrionale della Sierra Leone) vuol contribuire alla promozione del diritto dei bambini ad un’educazione di qualità, che rappresenta uno dei loro diritti fondamentali. Il progetto conta su un finanziamento della Cooperazione italiana di 334.248 dollari e prevede la partecipazione di alcuni partner locali come Cado (Organizzazione per lo Sviluppo e Animazione della Comunità) e Pard (Partner in Recupero e Sviluppo). Inoltre, il Ministero dell’Educazione della Sierra Leone sarà

---

<sup>47</sup> La cooperazione italiana allo sviluppo nel triennio 2010-2012. Linee guida e indirizzi di programmazione, in Dipco n. 45 del 24/12/2008

coinvolto in ogni fase di realizzazione del progetto. “Dalla Guerra alla Scuola: dalla Crisi al Recupero” si inserisce all'interno del Chyao Africa (Italian Trust Fund for Children and Youth in Africa): iniziativa italiana che punta a sostenere attività per il recupero fisico e psichico e il reinserimento sociale dei minori ex combattenti e vittime dei conflitti. Obiettivo del programma è assistere il Governo nell'opera di consolidamento del settore educativo attraverso: l'assistenza alle scuole e la promozione della ricostruzione immediata e della riabilitazione delle strutture educative di base che hanno subito maggiori danni durante la guerra; assistenza al recupero dell'apprendimento attraverso l'incremento dell'alfabetizzazione di base dei bambini in età scolare; il contributo ad una pace sostenibile attraverso un processo di nuovo inserimento dei bambini e delle comunità tramite attività di Educazione alla pace; promozione della qualità dell'educazione nelle comunità beneficiarie attraverso la formazione di insegnanti.

**Sfruttamento sessuale minorile.** Principale finalità del programma - un contributo di 1.954.239 euro, affidato all'Unicri - è l'implementazione delle best practices risultanti dal precedente “Programma d'Azione contro la Tratta delle Minorenni dalla Nigeria all'Italia ai fini di Sfruttamento Sessuale”, finanziato dalla Cooperazione Italiana e realizzato dall'Unicri in collaborazione con l'United Nations Office on Drugs and Crime (Unodc). Il progetto pilota ha raggiunto risultati di grande rilievo, attivando una serie di processi positivi, tutt'ora in fase di evoluzione, che rendono opportuna una successiva fase di attività, rappresentata appunto dal presente programma. La Fase II si articola nel modo seguente:

- 1) Rafforzamento dei diritti e dei servizi a favore delle minorenni al fine di prevenire il traffico e di agevolare la reintegrazione delle vittime;
- 2) Formazione e coordinamento in rete delle Ong per rafforzare il lavoro con le vittime e le potenziali vittime del traffico;
- 3) Rafforzamento istituzionale per la realizzazione di azioni contro il traffico;
- 4) Documentazione delle lessons learned e diffusione delle best practices da utilizzare nelle successive iniziative anti-traffico.

L'iniziativa avrà una durata di 24 mesi e sarà localizzata prevalentemente nell'Edo State. Attività di ricerca, formazione e assistenza, raccolta dati e campagne di informazione



saranno condotte anche in Italia. La novità di questa II Fase è quella del coinvolgimento delle Regioni italiane che registrano la presenza di minorenni nigeriane sfruttate sui propri territori.

### **3.3 Italian Plus 5. I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia**

L'impegno dell'Italia a favore dei diritti dei minori è stato sicuramente confermato e rafforzato con la partecipazione alla Sessione Speciale dell'Assemblea Generale dell'ONU (UNGASS)<sup>48</sup>, tenutasi a New York nel maggio 2002. Il documento finale approvato dall'Assemblea "Un mondo a misura di bambino" ribadisce l'impegno degli Stati al raggiungimento del fondamentale obiettivo, e gli strumenti per farlo, della preservazione della dignità del minore in ogni procedimento che lo riguardi. Ciò implica la registrazione di ogni nuovo nato, la creazione di idonee strutture sociali che garantiscano la protezione del minore nel caso di fallimento della famiglia d'origine, la prevenzione e la sensibilizzazione alla stesura di specifici codici di condotta che preservino i diritti dei minori, la raccolta di dati specifici, delle azioni e lo studio dell'impatto delle politiche.

A seguito degli impegni presi durante la Sessione Speciale dell'ONU, il Comitato Interministeriale dei Diritti Umani (CIDU)<sup>49</sup> ha redatto, nel 2007, il documento dal titolo "Plus 5" ("Più 5"), un rapporto dettagliato sui progressi del governo italiano a cinque anni dall'UNGASS, collaborando sia con il Ministero per le politiche sociali, sia con il Centro Nazionale per la Documentazione e l'Analisi dell'infanzia e dell'adolescenza<sup>50</sup>, istituito dalla Legge n. 451/97, ed espressione delle attività di ricerca e diffusione ad opera di organismi non-statali.

La Commissione Parlamentare sull'infanzia e l'adolescenza, con la medesima Legge, il Centro Nazionale per la Documentazione e l'Analisi dell'infanzia e dell'adolescenza e l'Osservatorio Nazionale sull'infanzia e l'adolescenza hanno reso obbligatoria la stesura di un Piano d'azione biennale sulle politiche del Governo. Si tratta di un documento di pianificazione delle politiche sull'infanzia e l'adolescenza, in ambito nazionale e internazionale, ed è redatto dall'Osservatorio Nazionale sull'infanzia e l'adolescenza.

---

<sup>48</sup> Cfr. *supra* 2.2.1

<sup>49</sup> Cfr. *infra* 3.5

<sup>50</sup> Il Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (Cnda), istituito con la Legge n. 451/97, afferisce al Ministero del Welfare e le sue funzioni sono svolte in convenzione dall'Istituto degli Innocenti di Firenze. Il Centro ha il compito di raccogliere e diffondere i dati, la normativa e la letteratura sui diritti dei minori, analizzare le condizioni di vita dei minori in Italia, mappare le risorse destinate a infanzia e adolescenza, diffondere le iniziative delle amministrazioni pubbliche e promuovere progetti pilota.

L'Osservatorio ha previsto una serie di misure incluse nel Piano d'azione Nazionale 2002-2004, nel "Piano d'azione sul coinvolgimento delle Istituzioni per i minori per il 2006" e il nuovo Piano d'azione Nazionale 2006-2008, in armonia con gli impegni presi dall'Italia durante l'UNGASS del 2002.

Dai suddetti Piani d'azione si evince chiaramente il pieno rispetto del principio fondamentale del supremo interesse dei minori.

Partendo da un'analisi del contesto i Piani identificano le strategie, le priorità e gli strumenti per la definizione di azioni sistemiche e le linee guida per la loro implementazione.

Per ciò che riguarda il nostro lavoro, nel Piano d'azione 2002-2004, ritroviamo un esplicito riferimento al ruolo della cooperazione allo sviluppo nella protezione dei diritti dei minori nel mondo, che deve esplicarsi attraverso le operazioni di monitoraggio, ricerca e promozione di programmi e progetti volti a garantire la più ampia tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

L'Italia, sia in ambito nazionale che in ambito internazionale, ha l'obbligo di attenersi a quanto stabilito dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ratificata con la Legge n. 176 del 27 maggio 1991, e dai relativi Protocolli opzionali riguardanti il coinvolgimento dei minori nei conflitti armati e la vendita, la prostituzione minorile e la pornografia rappresentante bambini, ratificati entrambi con la Legge 46 dell'11 marzo del 2002, oltre che a tutte le altre convenzioni sui diritti umani alle quali ha aderito.

Ciò significa che deve rendere conto, attraverso i rapporti periodici, la risposta ai commenti e le visite *ad hoc* dei Relatori Speciali delle Nazioni Unite e degli organi del Consiglio d'Europa.

A questo proposito, nel 1978, il Ministero degli Affari Esteri ha istituito il Comitato Interministeriale dei Diritti Umani (CIDU)<sup>51</sup>, a seguito della ratifica da parte italiana dei primi Trattati delle Nazioni Unite sulla tutela dei diritti umani con la conseguente

---

<sup>51</sup> Il CIDU è presieduto da un funzionario diplomatico nominato dal Ministro degli Esteri, da un Vicepresidente nominato dal Ministro per i Diritti e le Pari opportunità e da un Segretario Generale nominato di concerto dai due Ministri. Il Comitato è composto da rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei principali Ministeri competenti in materia di diritti umani. Ne fanno altresì parte l'Arma dei Carabinieri, il CSM, il CNEL, l'ISTAT, la Commissione per le Pari Opportunità, la Conferenza delle Regioni, l'ANCI e l'UPI, l'UNESCO-Italia, la SIOI e l'Unicef-Italia. Inoltre, fanno parte del Comitato anche tre eminenti personalità del mondo accademico-scientifico, nominati rispettivamente dal Presidente del Consiglio, dal Ministro degli Esteri e dal Ministro per le Pari Opportunità, che, a vario titolo, si sono distinti nel campo dei diritti umani.

assunzione dell'obbligo di sottoporsi alle procedure di monitoraggio previste dalle medesime convenzioni.

Inoltre, con decreto del Presidente del Consiglio del 13 aprile 2007 è stato istituito un nuovo Comitato dei Ministri per l'indirizzo e la guida strategica in materia di tutela dei diritti umani competente ad adottare le linee programmatiche e gli indirizzi relativi all'attività di tutela dei diritti umani e a coordinare le attività del CIDU e di analoghi organismi.

Il CIDU è responsabile sia della predisposizione dei rapporti periodici e dei rapporti *ad hoc* che l'Italia ha l'obbligo di presentare ai meccanismi di monitoraggio dell'ONU<sup>52</sup> e dell'Unione Europea, sia della gestione delle visite in Italia dei Relatori Speciali delle Nazioni Unite e degli organi del Consiglio d'Europa. Nel corso degli ultimi anni, il CIDU ha gradualmente intensificato i contatti con la società civile, sia coinvolgendo i rappresentanti delle ong nella raccolta dei dati per la stesura dei rapporti periodici, sia organizzando incontri con le principali organizzazioni per momenti di confronto sulle politiche del Governo italiano.

La Legge n.451 del 23/12/1997, all'art.2, stabilisce che il Governo (e quindi il CIDU) predisponga i rapporti periodici sulla base di uno schema formulato dall'Osservatorio Nazionale per l'infanzia. Il successivo articolo 3 precisa che è compito del Centro Nazionale per la Documentazione e l'Analisi dell'infanzia e dell'adolescenza (Cnda) predisporre materialmente tale schema sulla base delle direttive fornite dall'Osservatorio<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Convenzione Internazionale sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, art. 44:“1. Gli Stati parti si impegnano a sottoporre al Comitato, tramite il Segretario Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, rapporti sui provvedimenti che essi avranno adottato per dare effetto ai diritti riconosciuti nella presente Convenzione e sui progressi realizzati per il godimento di tali diritti:

a) entro due anni a decorrere dalla data dell'entrata in vigore della presente Convenzione per gli Stati parti  
b) interessati;  
b) in seguito, ogni cinque anni.  
[...]

6. Gli Stati parte fanno in modo che i loro rapporti abbiano una vasta diffusione nei loro paesi”.

<sup>53</sup> Legge 23/12/1997, n.451, art. 2 (Osservatorio Nazionale per l'infanzia), comma 6: “Il Governo predisporre il rapporto previsto dall'articolo 44 della citata Convenzione di New York alle scadenze indicate dal medesimo articolo, sulla base di uno schema predisposto dall'Osservatorio”. Art. 3 (Centro Nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia), comma 2 lett. d): il Centro ha i seguenti compiti “predisporre, sulla base delle direttive dell'Osservatorio, lo schema della relazione biennale e del rapporto di cui, rispettivamente, all'articolo 2, commi 5 e 6, evidenziando gli indicatori sociali e le diverse variabili che incidono sul benessere dell'infanzia in Italia”.

La realizzazione dei rapporti costituisce sostanzialmente il principale strumento con il quale si realizza periodicamente il monitoraggio della Convenzione<sup>54</sup>. Finora l'Italia ha adempiuto a questo obbligo presentando tre rapporti, nel 1994, nel 2000 e nel 2008.

Dai rapporti del Governo italiano e da quelli alternativi e/o complementari del Gdl per l'attuazione della Convenzione, emergono, nel tempo, punti critici nella situazione complessiva dei diritti dei minori in Italia; per esempio, la preoccupante crescita della povertà minorile. Stime recenti valutano in 17 milioni i bambini in stato di povertà in Europa, con l'Italia al secondo posto per minori poveri.

Secondo il Rapporto del Centro di Ricerca Innocenti dell'UNICEF il 16,3% dei bambini nel nostro paese vive al di sotto della soglia nazionale della povertà.

“La riduzione in povertà di un più ampio numero di bambini è preoccupante e va ricollegata, tra l'altro, alle condizioni economico-sociali delle mamme”, si legge nei Rapporti, “in particolare al loro status di occupate o disoccupate. L'Ocse, l'organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico ha infatti dimostrato una relazione inversamente proporzionale tra tasso di occupazione femminile e tasso di povertà tra i bambini”.

Un'altra fascia di bambini e ragazzi particolarmente vulnerabile è quella dei minori migranti”, “Il quadro che emerge dai rapporti è quello di un gruppo ancora insufficientemente tutelato sin dall'arrivo alle nostre frontiere, dove approdano anche ragazzi provenienti da paesi in guerra, magari ex bambini soldato. Una volta entrati in Italia, la difficoltà di accedere a programmi di integrazione e successivamente di avere un permesso di soggiorno mette i minori migranti in una condizione di solitudine, di debolezza e quindi a rischio di cadere vittime di fenomeni di sfruttamento sia sessuale che lavorativo e di devianza.

---

<sup>54</sup> E' importante evidenziare come l'implementazione ed il monitoraggio coinvolgano *in primis* le autorità governative dei singoli Paesi firmatari, ma anche le Ong. Infatti le suddette organizzazioni hanno la facoltà, riconosciuta e incoraggiata dallo stesso Comitato ONU, di redigere un proprio rapporto, alternativo o supplementare, che serva anche agli stessi governi come spunto propositivo e di riflessione su talune materie (soprattutto le osservazioni e le raccomandazioni finali espresse dal Comitato in seguito all'esame dei rapporti). A questo proposito in Italia si è costituito nel dicembre 2000 il Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, che raggruppa associazioni, ong, cooperative, associazioni di categoria etc., con lo scopo di preparare rapporti supplementari da presentare al Comitato ONU. Fino ad oggi, il Gruppo di lavoro ha pubblicato tre Rapporti di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione, un Rapporto supplementare per le Nazioni Unite e un Rapporto supplementare sull'implementazione de Protocolli opzionali alla Convenzione.

Secondo i dati del Comitato minori stranieri, i minori migranti presenti nel nostro Paese provengono per lo più da Romania, Marocco, Albania. Di questi minori, sempre più numerosi (l'Italia è insieme alla Spagna il paese europeo con il più alto numero), una percentuale rilevante è in Italia senza un regolare titolo di soggiorno, nonostante non possano essere espulsi e abbiano dunque diritto al rilascio di un permesso di soggiorno. Inoltre moltissimi di questi minori, si evince dai rapporti, si allontanano immediatamente dalle comunità di accoglienza in cui vengono inseriti, tornando a vivere in condizioni assolutamente inadeguate: in case o fabbriche abbandonate o per strada. Non vanno a scuola, non accedono all'assistenza sanitaria e sono dunque esposti a varie forme di sfruttamento e devianza.

La diffusione della prostituzione minorile, a volte collegata alla tratta, è una delle facce della scarsa tutela e solitudine dei minori stranieri, benché il fenomeno coinvolga anche molti minori italiani, fa notare Arianna Saulini, coordinatrice del Gdl sull'attuazione della Convenzione sui diritti dei minori in Italia. "All'interno del fenomeno della prostituzione merita una particolare attenzione quella maschile straniera tanto poco conosciuta quanto diffusa. E' importante sapere, per esempio", prosegue la coordinatrice del Gruppo "che tra i minori che si prostituiscono molti sono rumeni rom, una minoranza etnica particolarmente vulnerabile. Per questi ragazzi, spesso, la decisione di prostituirsi non è frutto della coercizione anche se resta elevato il rischio e anche i casi di sfruttamento, così come è ricorrente il coinvolgimento di questi minori in attività illegali". La prostituzione minorile italiana invece "riguarda, per lo più, bambini e ragazzi italiani che, a causa di condizioni socio-economiche disagiate, trovano, in modo coatto o autonomo, nella prostituzione, spesso in casa, a volte anche in strada, un importante supporto economico per sé o per il proprio nucleo familiare", si legge nel Rapporto del Gruppo di Lavoro. "Oppure rappresenta un mezzo per procurarsi sostanze psicotrope o una fonte di denaro per soddisfare bisogni non primari".

Ma quanti sono i minori che si prostituiscono, quanti sono vittime di tratta, quanti i bambini che subiscono violenza e abuso, quanti i minori negli istituti o appartenenti a minoranze etniche?

"E' inaudito che su alcune questioni molto serie relative alle condizioni dell'infanzia in Italia, manchino da anni dati ufficiali", sottolinea ancora Arianna Saulini. "Ad oggi non conosciamo il numero di bambini e bambine che vivono fuori della famiglia", elenca, "non sono state istituite anagrafi regionali sul numero di minori in strutture residenziali

come istituti e case-famiglia e non è operativa la banca dati dei minori dichiarati adottabili e degli aspiranti genitori adottivi. Mancano dati ufficiali sui minori Rom”, prosegue. “Non è possibile stimare il numero di minori vittime di tratta dato che gli unici dati disponibili sono quelli relativi al rilascio dei permessi di soggiorno per protezione sociale e ancora incomplete sono le statistiche sull’abuso a danno di minori.

Per ciò che riguarda il nostro lavoro, dai rapporti emerge come l’allocazione di adeguate risorse all’infanzia e all’adolescenza anche nell’ambito della cooperazione internazionale riveste un’importanza enorme nel garantire ai bambini e agli adolescenti l’effettiva attuazione di tutti i diritti riconosciuti dalla CRC (Convenzione sui diritti dei minori).

Nelle Osservazioni Conclusive al Rapporto del 2003, punti 8 e 9, il Comitato ONU ha evidenziato che accoglie favorevolmente l’adozione delle *Linee guida della Cooperazione italiana sull’infanzia e l’adolescenza*, che forniscono una visione dello sviluppo delle generazioni più giovani come area d’investimento. Tuttavia, il Comitato ONU continua a manifestare preoccupazione per il fatto che la Convenzione non sia applicata, come recita l’art. 4 della Convenzione, *al massimo livello consentito dalle risorse disponibili* e raccomanda che l’Italia continui ad incrementare, nella massima misura possibile, le risorse stanziare per i bambini e le loro famiglie e ad effettuare un’analisi di tutti i bilanci totali e settoriali dello Stato parte e delle Regioni, in modo da analizzare la quota spesa per l’infanzia, identificare le priorità e allocare le risorse *al massimo livello consentito dalle risorse disponibili*. Il 21 settembre 2007, l’annuale giornata di confronto (*Day of General Discussion*) organizzata dal Comitato ONU per approfondire uno dei diritti della CRC, è stata dedicata proprio all’art. 4 CRC che espressamente prevede che nel caso di diritti economici, sociali e culturali gli Stati adottano tutti i provvedimenti necessari per attuare i diritti riconosciuti nella CRC al massimo consentito dalle risorse disponibili.

Il Gruppo CRC ha partecipato al *Day of General Discussion Resources for Rights of the Child - Responsibility of States. Investments for the Implementation of Economic, Social and Cultural Rights of Children and International Cooperation* con una delegazione e inviando un contributo scritto tratto dal 3° Rapporto CRC.

Dal monitoraggio compiuto dal Gruppo CRC negli ultimi 5 anni è emerso che la Cooperazione allo sviluppo italiana è da tempo vittima di una profonda crisi strutturale

che tiene il Paese ancora lontano dall'adeguamento allo 0,70% del Prodotto Interno Lordo (PIL) destinato all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) entro il 2015. Il Gruppo CRC monitora, in particolare, l'ammontare delle risorse dedicate a progetti di cooperazione allo sviluppo destinati all'infanzia sulla base dei dati forniti dal Ministero degli Affari Esteri-Direzione generale per la Cooperazione allo sviluppo (MAE-DGCS) e nel corso dei vari Rapporti ha formulato le proprie osservazioni in merito alla qualità di tali programmi. Un'attenzione specifica è infine dedicata alla cooperazione decentrata<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Per approfondimenti sui Rapporti italiani e le Osservazioni del Comitato ONU, cfr. [www.gruppocrcnet.it](http://www.gruppocrcnet.it) e [www.crin.org](http://www.crin.org)

**All.1**

**La cooperazione allo sviluppo italiana e la promozione dei diritti dell'infanzia  
Questionario per il MAE**

- 1) Importanza e rilevanza della tematica nelle linee programmatiche del MAE**
- 2) Budget complessivo destinato**
- 3) Programmazione prossimi anni (nuove priorità)**
- 4) Organizzazione pratica e tecnica del settore**
- 5) Numero di progetti e iniziative di cooperazione allo sviluppo destinati ai minori negli ultimi 3 anni:**
- 6) Documentare, in maniera più dettagliata, un'iniziativa (1 e 1 sola) che meglio sembra riflettere le strategie della cooperazione italiana nel campo della promozione e della tutela dei diritti dell'infanzia**

**Titolo:**

**Paese di realizzazione:**

**Settore:**

**Stato di avanzamento: in corso !\_! completato !\_!**

**Iniziativa di cooperazione bilaterale !\_! multilaterale !\_! multilaterale !\_!  
decentrata !\_! di aiuto umanitario !\_!**

**Altri eventuali apporti:**

**Importo complessivo:**

**Data di avvio:**

**Durata:**



**Partner (nome e nazionalità):**

**Obiettivo specifico:**

**Risultati attesi:**

**Descrizione dell'iniziativa:**

**Mezzi a disposizione, oltre a quelli finanziari (es. sede presso sindacato, associazione, missione locale)**

**Attività di competenza dell'organismo:**

**Risultati raggiunti (se concluso) :**

**Indicare effetti di impatto imprevisti sia di carattere positivo che negativo**

**Rilevanza e coerenza con obiettivi, campagne, programmi nazionali, internazionali e locali:**

**Sostenibilità dell'iniziativa**

***La popolazione, le iniziative, le organizzazioni e le istituzioni locali sono in grado di portare avanti il progetto con le proprie risorse e capacità, una volta concluso il supporto esterno da Voi fornito?***

**Ulteriori osservazioni:**

## Capitolo Quarto

### La cooperazione non governativa e i diritti dei minori

In questo capitolo si entrerà nel merito dell'analisi oggetto del presente lavoro, ossia i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e l'approccio della cooperazione non governativa.

La cooperazione non governativa, nata in seguito all'accrescimento della partecipazione e del coinvolgimento alla vita sociale e civile delle comunità sia del nord che del sud del mondo, si distingue dall'aiuto pubblico allo sviluppo in quanto si fonda sulla dimensione etico-sociale dell'azione cooperativa. Essa, pertanto, oltre ad essere autonoma e slegata rispetto a priorità e interessi politico-economici, costituisce il canale privilegiato di tutte quelle istanze che provengono dalla società civile che più difficilmente vengono recepite dalle politiche di governo.

Soggetti storici della cooperazione non governativa sono le organizzazioni non governative (ong), organismi, di varia dimensione, caratterizzati dal fine solidaristico e dal fine non lucrativo, indipendenti rispetto ai governi e alle loro politiche.

Le attività portate avanti dalle ong si caratterizzano per l'ampiezza dell'impegno profuso a favore dei paesi in via di sviluppo: dall'aiuto finanziario, tecnico e materiale alla formazione e al trasferimento di *know how* tecnologico e di impresa, dall'aiuto d'emergenza all'*institutional e capacity building*, fino all'insieme delle attività di sensibilizzazione e educazione allo sviluppo nei paesi industrializzati sulle problematiche del sottosviluppo.

Recentemente, nell'ampia categoria della cooperazione non governativa, intesa come "non pubblica", cioè non esercitata dai governi, si è fatta strada un nuovo tipo di cooperazione che ha visto il coinvolgimento delle autonomie locali dei paesi industrializzati e dei paesi in via di sviluppo: la cooperazione decentrata e il partenariato, che vedono come soggetti attuatori gli enti locali (municipalità, province, regioni).

Nel capitolo esamineremo l'approccio di questi tipi di cooperazione alla protezione dei diritti dell'infanzia e dedicheremo una parte speciale al lavoro delle ong italiane nella promozione e la tutela dei diritti dei minori.

#### **4.1 La cooperazione decentrata e i minori**

La cooperazione decentrata e il partenariato rappresentano un nuovo ed originale approccio della cooperazione allo sviluppo. Queste formule appaiono, seppur con significati più limitati rispetto a quelle attuali, già nella prima Convenzione di Lomè (28 febbraio 1975), con la quale si associavano alla CEE 46 Paesi ACP (dell'Africa, Caraibi e Pacifico), introducendo importanti innovazioni nelle relazioni tra Nord e Sud del mondo.

L'accordo infatti stabiliva, come regola che avrebbe dovuto permeare il sistema della cooperazione CEE-ACP, il principio del *partenariato tra eguali* che, nell'art. 2, si esplicava nell'eguaglianza tra i partner, nel rispetto della sovranità di ciascuno, nell'interesse reciproco e nel diritto di ogni Stato a determinare le proprie scelte politiche, sociali, culturali e economiche.

Anche la cooperazione decentrata è inserita nella prima Convenzione di Lomè, ma trova specifica menzione e disciplina nella revisione dell'accordo compiuta nel 1995.

Detto questo, a partire dagli anni ottanta, si rileva quindi la tendenza del sistema internazionale verso il progressivo consolidarsi dell'integrazione e verso il rafforzamento delle interdipendenze: in riferimento alla cooperazione allo sviluppo, alla prestazione di aiuti si va sostituendo l'impostazione di rapporti di partenariato, cioè rapporti di interdipendenza fondati sulla parità delle posizioni: una cooperazione fondata sul partenariato non può essere assistenzialista ed eterodiretta, ma deve decentrarsi.

Questi nuovi approcci mirano a rafforzare il ruolo della società civile nei processi di sviluppo, coinvolgendo e associando a diversi livelli gli attori economici e sociali delle comunità del Nord e del Sud del mondo, e facendo divenire attori determinanti, attraverso la loro partecipazione attiva, i gruppi beneficiari dei programmi di sviluppo.

Appare ovvio come tutto ciò trovi origine soprattutto nei caratteri distintivi della cooperazione non governativa, costituendone un nuovo approccio che va al di là del singolo progetto o programma, ma si apre a prospettive più ampie, poiché implica un concetto di sviluppo più esteso e prevede l'innescò di un processo democratico a lungo termine.

La cooperazione decentrata dovrebbe infatti tendere alla creazione di veri e propri partenariati territoriali e cioè intese di cooperazione tra i sistemi territoriali italiani e quelli dei Paesi in via di sviluppo, fondate sull'impegno delle amministrazioni locali e dei soggetti del territorio a confrontare con i propri partner i bisogni, le politiche sociali,

economiche e ambientali per lo sviluppo locale e, quindi, a individuare obiettivi e azioni di cooperazione.

Si tratta, dunque, di passare da un approccio per progetto a un approccio per processo, caratterizzato da metodologie partecipative, dalla condivisione e dalla reciprocità dei benefici. Ciò comporta la necessità di una programmazione durevole e flessibile, che consenta un costante riorientamento delle azioni in base alle priorità di volta in volta accertate di concerto con i propri partner. Il recente ingresso in Europa di dieci nuovi Paesi ha aperto nuove frontiere e nuovi scenari all'interno dei quali l'azione della cooperazione e in particolare della cooperazione decentrata sarà ancor più determinante nello svolgere non solo di sviluppo, ma di convivenza e di pace.

#### **4.2 La cooperazione decentrata in Italia e la tutela dei diritti dei minori**

La cooperazione decentrata vede quali protagonisti le Regioni, le Province e i Comuni nell'ambito di rapporti di partenariato con realtà omologhe di quei Paesi in via di sviluppo con la partecipazione attiva dei diversi soggetti della società civile locale.

In Italia, le Regioni investono una quota crescente delle proprie risorse di bilancio in attività di cooperazione allo sviluppo. Secondo una recente stima, l'ammontare degli stanziamenti ha raggiunto un totale di circa 35 milioni di euro nel 2002; a ciò vanno aggiunti gli apporti di Enti locali, associazioni e altri soggetti pubblici e privati del territorio che partecipano o concorrono all'attività di cooperazione delle Regioni per una cifra almeno equivalente a quella stanziata da queste ultime. Tali attività sono regolate da apposite leggi regionali che, riconoscendo al Ministero degli Affari Esteri (MAE) una primaria competenza nella materia in quanto "parte integrante della politica estera", sottopongono la loro programmazione al previo assenso della Direzione Generale della Cooperazione allo Sviluppo (DGCS). L'autonomia delle Regioni e degli Enti locali nel settore della cooperazione allo sviluppo è pertanto solo parziale, basandosi sulla capacità propositiva a essi riconosciuta dalla legge 26 febbraio 1987, n. 49, *Nuova disciplina della Cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo*.

Da tempo la DGCS ha assunto la cooperazione decentrata come una componente importante dell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo Italiano. La sua azione tende essenzialmente a fornire alle Regioni e agli Enti locali dei quadri di riferimento entro cui inserire le proprie iniziative al fine di renderle coerenti con la nostra politica di cooperazione e possibilmente complementari con i nostri interventi. Tutto ciò mediante:

- una reciproca informazione attraverso l'istituzione e la gestione comune di una banca-dati;
- un'azione di formazione rivolta agli amministratori degli Enti locali italiani che intendono svolgere attività di cooperazione;
- l'istituzione di programmi quadro ad hoc concordati a livello governativo ed eventualmente affidati a organismi internazionali, diretti a favorire e guidare l'inserimento della cooperazione decentrata anche attraverso idonee forme di cofinanziamento;
- l'affidamento alle Regioni di progetti governativi nei settori in cui esse dispongono di strutture specializzate e di esperienza consolidata.
- Le Linee di Indirizzo e Modalità Attuative della Cooperazione Decentrata allo Sviluppo, approvate dal Comitato Direzionale nel marzo 2000, aprono un nuovo spazio di collaborazione tra MAE e autonomie locali: è previsto che queste ultime partecipino attivamente alle fasi di programmazione, attuazione e valutazione delle iniziative di cooperazione e che possano accedere, a particolari condizioni, ai cofinanziamenti del MAE.

In tale contesto, assume notevole importanza il ruolo della cooperazione decentrata sui temi del disagio minorile, soprattutto per quanto riguarda la programmazione dei servizi sociali e l'organizzazione dell'impresa sociale sul territorio. Particolarmente incisiva è stata l'attività svolta nei Paesi candidati all'integrazione europea, quali la Bosnia, la Croazia e l'Albania: in questi Paesi, infatti, la cooperazione decentrata esprime una capacità d'azione che interessa contemporaneamente il nostro e i Paesi partner. Si sottolinea, in particolare, l'impegno dei soggetti della cooperazione decentrata nelle azioni di prevenzione nei Paesi di origine, per contrastare l'emigrazione clandestina dei minori non accompagnati in Italia.

Per quanto riguarda l'impegno delle regioni nella tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in sede internazionale, il PIDIDA, in linea con quanto previsto nel documento "Un mondo a misura di bambino", propone:

- l'inserimento in tutte le leggi regionali sulla cooperazione decentrata di un esplicito riferimento alla Convenzione;
- l'adozione da parte di tutte le regioni di linee guida per la cooperazione decentrata per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;

- di favorire il coordinamento e lo sviluppo delle sinergie tra le iniziative in materia di cooperazione allo sviluppo dedicata ai minori tra le regioni e lo Stato, tra le regioni, tra regioni e enti locali, in collaborazione con i soggetti che si occupano di cooperazione allo sviluppo;
- di valorizzare il ruolo della società civile organizzata;
- di realizzare una costante verifica dell’impatto dei progetti di cooperazione decentrata sui minori;
- di incoraggiare la partecipazione dei bambini e degli adolescenti a partire dalla progettazione degli interventi fino alla valutazione;
- di formare adeguatamente sui diritti dei minori il personale impegnato nelle attività di cooperazione decentrata;
- di inserire l’educazione allo sviluppo e ai diritti umani nei diversi cicli scolastici;
- di monitorare annualmente le risorse destinate alle attività di cooperazione decentrata per l’infanzia e l’adolescenza.

Annualmente poi, il PIDIDA realizza rapporti descrittivi sulle politiche regionali a favore dei diritti dei minori, attraverso la somministrazione di questionari direttamente agli organi competenti, esaminando quindi la legislazione diretta ai minori italiani e stranieri presenti nel nostro paese, e le misure applicate in sede di cooperazione decentrata, evidenziandone le buone prassi<sup>56</sup>.

### **4.3 La cooperazione non governativa e i minori**

In ambito OCSE, è molto difficile qualificare la cooperazione non governativa, in quanto sia la definizione di ong, sia le loro attività che la loro natura variano da un paese all’altro<sup>57</sup>.

E’ tuttavia possibile comprendere nella definizione di ong tutti quegli organismi che perseguono un fine solidaristico non lucrativo (sebbene questo non significhi assenza di utile, ma solo reinvestimento del profitto nelle attività di cooperazione ) e che non hanno vincoli istituzionali rispetto ai governi e alle loro politiche.

Pur nella loro diversità, infatti, le ong europee:

---

<sup>56</sup> Per approfondimenti sulle attività e i rapporti del PIDIDA cfr. [www.infanziaediritti.it](http://www.infanziaediritti.it)

<sup>57</sup> Raimondi A., Antonelli G., Manuale di cooperazione allo sviluppo. Linee evolutive, spunti problematici, prospettive, Edizioni Sei-Vis, Torino, 2001.

- Intendono perseguire la giustizia sociale, l'equità, la promozione e la tutela dei diritti umani.
- Coinvolgono i beneficiari nei processi di aiuto.
- Sono radicate nella società civile e ne promuovono le istanze.
- Sono senza fini di lucro, in quanto ogni provento viene investito in programmi di aiuto e di educazione allo sviluppo.
- Sono costituite legalmente in un paese dell'Unione.
- Si configurano come associazioni di persone fisiche accomunate da valori e motivazioni ed hanno struttura interna democratica.
- Diversificano le fonti di finanziamento e hanno gestione finanziaria responsabile e trasparente.
- Sono autonome rispetto ai governi nazionali e alle istituzioni multilaterali.

Queste caratteristiche consentono di escludere dalla cooperazione non governativa quei soggetti impegnati anch'essi nel campo dello sviluppo ma in attività commerciali e industriali e quindi lucrative.

Storicamente, le ong nascono tra gli anni sessanta e settanta in quasi tutti i paesi sviluppati, con le grandi campagne contro la fame e le diseguaglianze sociali, su istanza del mondo cristiano e del pensiero marxista e socialista; inoltre, soprattutto in Italia, il fenomeno del volontariato internazionale nei paesi in via di sviluppo, nato a partire dagli anni sessanta, ha caratterizzato in maniera significativa la cooperazione non governativa e ha costituito lo stimolo per la regolamentazione normativa del settore.

Ciò che differenzia la cooperazione non governativa da quella istituzionale è l'approccio più sostenibile con il quale le ong, comunemente, affrontano le problematiche dello sviluppo; infatti esse, "ponendosi come interpreti attendibili delle esigenze delle comunità locali nei Pvs, possono contribuire all'accrescimento della sostenibilità, della pertinenza, nonché dell'efficacia ed efficienza dei progetti di sviluppo"<sup>58</sup>.

Quando si parla di sviluppo, ci si trova di fronte ad un insieme di dinamiche sociali, culturali, economiche e politiche. La coerenza di tali dinamiche è spesso difficile da afferrare, i loro effetti sono contraddittori e talvolta conflittuali, hanno un senso plurimo e spesso antagonista per le diverse categorie sociali in gioco. Per numerosi gruppi sociali,

---

<sup>58</sup> Raimondi A., Antonelli G., Manuale di cooperazione allo sviluppo. Linee evolutive, spunti problematici, prospettive, Edizioni Sei-Vis, Torino, 2001.



si tratta di sopravvivere; per altri, di arricchirsi, di avere un potere sociale ed economico. E' in questo senso che le ong portano avanti delle azioni di sviluppo e scelgono di sostenere alcuni tipi di attori; così facendo, le ong assumono, coscientemente o meno, un ruolo nell'ambito dei rapporti sociali e del politico<sup>59</sup>.

L'attività delle ong nei PVS si concentra infatti soprattutto su aree che si caratterizzano per il forte impatto in termini di sviluppo umano e sociale: in quest'ottica, gli interventi delle ong mirano all'accrescimento progressivo delle *capabilities* e delle *chance* dei soggetti<sup>60</sup>. Questi obiettivi vengono perseguiti attraverso un approccio partecipativo, che coinvolge quindi le comunità direttamente nei processi di sviluppo che le riguardano.

Tutto ciò, naturalmente, non esclude l'esistenza di notevoli limiti della cooperazione non governativa, analizzabili, pur con notevoli differenze, dall'esperienza dei vari paesi occidentali: ad esempio, la sterile contrapposizione, spesso meramente ideologica e politica, attuata nei confronti della cooperazione governativa; la configurazione dei soggetti e delle strategie delle ong come "nicchie protette della solidarietà" e autoreferenziali; la dipendenza, talora, dai finanziamenti pubblici che minaccia quindi l'autonomia, carattere peculiare e fondante di questo tipo di cooperazione, delle ong; oppure, d'altro canto, la ricerca ad ampio raggio di fonti di finanziamento, quando risulta connessa ad una gestione imprenditoriale delle attività di sviluppo, può snaturare l'identità delle ong trasformandole in agenzie di sviluppo, per le quali fonte e alimento non è più la società civile ma l'attività fine a se stessa.

Date queste premesse, risulta evidente come il ruolo delle ong debba staccarsi da quella visione paternalistica della solidarietà e degli universali modelli altruistici di sviluppo, per dirigersi invece verso relazione effettivamente cooperative tra Nord e Sud del mondo. Gli interventi delle ONG a favore dei minori sono generalmente condotti attraverso un approccio integrato delle variabili del sottosviluppo, mirando alla promozione dei minori come soggetti di diritto nella loro comunità e nel loro Paese. Le iniziative coinvolgono la società civile e le istituzioni, sia nei PVS che nel nord del mondo, allo scopo di promuovere una diversa consapevolezza della problematica minorile come conseguenza degli squilibri e dell'ingiustizia presenti nei rapporti internazionali.

Il quadro di riferimento per tutte le ONG che si occupano d'infanzia e adolescenza, nei PVS e all'interno dei propri paesi, comprende la Convenzione sui Diritti del Fanciullo,

---

<sup>59</sup> Tarozzi, A., Sviluppo e impatto sociale, valutazione di un progetto Cefa in Tanzania, EMI, Bologna, 1992.

<sup>60</sup> Si fa riferimento ai concetti di 1) *development of the people*; 2) *development for the people*; 3) *development by the people*, attorno ai quali si fonda la teoria dello sviluppo umano partecipativo (v. *supra* 1.2).

approvata all'unanimità dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 a New York, esattamente trent'anni dopo l'approvazione della Dichiarazione dei Diritti del Fanciullo; la Convenzione rappresenta una pietra miliare per i bambini e i loro diritti, una raccolta organica di norme internazionali a tutela del fanciullo. Ogni attività e ogni iniziativa a livello internazionale e nazionale si ispira ai principi della Convenzione e, in particolare, all'articolo 3 secondo il quale "In tutte le decisioni relative ai fanciulli (...) l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente". Il ruolo delle ONG sul tema dell'infanzia è, quindi, duplice: da una parte, affermare che i bambini e gli adolescenti sono soggetti di diritto a tutti gli effetti, in modo non diverso dagli adulti e, dall'altra, diffondere una cultura attiva dei diritti dell'infanzia esercitando un'azione di controllo, monitoraggio e *advocacy* nei confronti di tutte le istituzioni affinché realizzino quanto previsto dalla Convenzione di New York.

#### **4.4 Le ong in Italia e la tutela dei diritti dei minori**

Le ONG di cooperazione internazionale hanno avuto uno sviluppo particolarmente significativo – in tutti i paesi occidentali - a partire dagli anni '50 e ormai rappresentano un vasto movimento civile che, a livello mondiale, mobilita decine di migliaia di operatori e di volontari. La prima occasione in cui si può parlare di presenza delle Organizzazioni Non Governative risale però al 1920. Alla fine del primo conflitto mondiale, infatti, un gruppo di volontari internazionali porta il suo aiuto alla ricostruzione di Esnes, un villaggio nel Nord della Francia, seriamente danneggiato dai bombardamenti. Dopo questa prima esperienza, Pierre Ceresole fonda la prima vera organizzazione formalmente costituita con il nome di SCI – Servizio Civile Internazionale, ancora oggi presente e attiva in diversi Paesi dell'Unione europea e del mondo. Per l'Italia bisogna attendere più di un decennio, nel 1933, per rintracciare la costituzione della prima ONG. Si tratta dell'UMMI – Unione Medico Missionaria Italiana, anch'essa ancora attiva. Le esperienze che si susseguono trovano - dopo la parentesi della seconda guerra mondiale - un definitivo rilancio con l'organizzazione del primo Congresso Mondiale degli "Organismi privati di volontariato", essenzialmente realtà attive nella realizzazione di brevi campi di lavoro volti alla fornitura di servizi materiali, svoltosi a Parigi sotto il patrocinio dell'UNESCO (United Nation Education Science and Culture Organization) nel 1948. Al termine di questa assise, le 20 principali Organizzazioni Non Governative danno origine al primo organo di collegamento internazionale che prende il nome di CCIVS (Coordinating Committee for International

Voluntary Service). Le decadi successive, fino al 1961, sono una continua progressione di realtà che si costituiscono per lavorare e intervenire nelle situazioni di povertà di quello che all'epoca veniva chiamato "Terzo Mondo", quando il mondo del non governativo assume una dimensione inedita: quella del volontariato parastatale. Negli USA, infatti, l'allora Presidente J.F. Kennedy fonda i PEACE CORPS i quali, mantenendo una forte correlazione con il Congresso statunitense anche per quanto attiene alle risorse economiche e finanziarie copiosamente fornite dall'Amministrazione pubblica, diventano via via la più grande realtà di solidarietà e di volontariato internazionale. Oggi ancora fortemente attivi, i PEACE CORPS contano su un effettivo di oltre 7.000 volontari impiegati nei cinque Continenti. Questo interessamento e supporto dello Stato nei confronti delle Organizzazioni Non Governative e di Volontariato Internazionale trova anche in Italia un suo sviluppo alla fine degli anni '60.

Il sorgere di diverse realtà di ONG anche nel nostro Paese è un fenomeno che trova un riconoscimento da parte dello Stato nel 1971 quando, con l'approvazione della Legge Pedini (legge n° 1222/71), viene concessa la possibilità di effettuare il servizio sostitutivo all'obbligo di leva ai giovani che partono volontari con una ONG. Questo è un percorso che non avrà più interruzioni. Con una serie di leggi successive, la n° 38/79 che ammette il finanziamento delle ONG per la realizzazione di progetti nei Paesi del Terzo Mondo, la legge n° 73/85 che caratterizza una svolta significativa nella storia delle ONG in Italia, e poi la legge n° 49/87 tuttora vigente, che amplia notevolmente le possibilità, i benefici e le forme di sostegno e riconoscimento delle Organizzazioni Non Governative e del personale espatriato da esse impiegato, le relazioni ed il riconoscimento di queste organizzazioni come attori importanti della cooperazione italiana che diventano una realtà consolidata del nostro Paese. La storia delle ONG italiane è molto variegata, ma in linea di massima si può affermare che, tranne rare eccezioni, tutte sono nate da esperienze concrete e si sono trasformate in aggregazioni di persone, che in vari modi erano entrate in contatto diretto con i bisogni delle popolazioni del Sud del mondo, a cui volevano cercare di rispondere, attraverso la solidarietà, la militanza, la partecipazione.

In Italia, come negli altri Paesi industrializzati, la cooperazione non governativa ha assunto un ruolo fondamentale sia nei confronti della società civile che del sistema politico; tuttavia, rispetto agli altri Paesi, la cooperazione non governativa italiana presenta certe peculiarità e talune anomalie che inducono a inquadrarla nel cosiddetto "caso italiano" della cooperazione allo sviluppo. Infatti le caratteristiche della

cooperazione non governativa italiana possono analizzarsi solo tenendo conto della storia e delle peculiarità della nostra società e della nostra politica.

Fondamentale risulta infatti il fatto che il nostro Paese è stato caratterizzato dal dopoguerra in poi dalla partitocrazia, dalla frammentazione e dalla contrapposizione ideologica e dall'assenza di vere *lobbies*; inoltre, alcuni fattori culturali come l'influenza della Chiesa Cattolica, il divario Nord-Sud e l'assistenzialismo incidono profondamente sulla struttura della nostra cooperazione non governativa.

La frammentarietà del panorama delle ONG, in modo particolare di quelle italiane, ha sempre suscitato esplicite critiche e accorati dibattiti tra i fautori di un necessario accorpamento in vista di un accresciuto impatto delle azioni promosse e i sostenitori della peculiarità della dimensione circoscritta e del riferimento storico territoriale delle ONG. In questa dinamica, da oltre trent'anni le Federazioni ed i Coordinamenti stabili di ONG hanno assunto in Italia ruoli progressivamente crescenti, sia per quantità che per qualità.

Accanto alle tre Federazioni che storicamente hanno raggruppato la maggioranza delle ONG di più lunga data (la FOCSIV, Federazione Organismi Cristiani Servizio Internazionale Volontario - creata nel 1972 tra le ONG cattoliche, conta 56 membri; il COCIS, Coordinamento Organizzazioni di Cooperazione Internazionale allo Sviluppo - nato nel 1975 tra quelle laiche, annovera 28 ONG; il CIPSI, Coordinamento Iniziative Popolari di Solidarietà Internazionale - costituito nel 1983, ne raggruppa 25), più di recente - a partire dagli anni '90 - si assiste alla creazione di forme consortili create per la realizzazione di progetti o di segmenti di attività in comune tra ONG, riferibili al modello del "consorzio di impresa", e alla nascita di aggregazioni stabili non necessariamente con riconoscimento a livello giuridico e con obiettivi e interessi diversificati che vanno dalla messa in campo di sinergie operative all'elaborazione di posizioni condivise a livello politico, settoriale e tematico. Sembra cioè consolidarsi la tendenza a riconoscere il bisogno di dotarsi di corpi ed ambiti intermedi, sia per quanto attiene la rappresentanza e la fornitura di servizi - ambiti privilegiati dalle Federazioni - sia per ciò che riguarda l'operatività nei Paesi in via di sviluppo e in Italia. Notevole significato sul fronte della rappresentanza e dei rapporti con le istituzioni pubbliche - Ministero Affari Esteri, Unione Europea, Nazioni Unite e mondo politico istituzionale nazionale e internazionale - assume la costituzione formale, alla fine del 2000, dell'Associazione ONG Italiane. Questa realtà di terzo livello è l'evoluzione voluta dalle stesse Federazioni, che rimanendo attive sono state tra i soggetti costituenti, e dalle altre ONG non federate

appartenenti alla precedente Assemblea Generale delle ONG Italiane, che fino dagli anni '80 costituiva una rappresentanza unitaria dell'insieme delle Organizzazioni Non Governative. L'Associazione ONG Italiane conta oggi 164 organizzazioni socie, la quasi totalità delle ONG attive in Italia.

Le ONG possono essere classificate secondo parametri molto diversi, per esempio in base alle loro attività (alcune si occupano di finanziamento, altre svolgono attività operative o di lobbying), al loro campo di azione geografica (locale, nazionale o internazionale), alla loro costituzione (organizzazione con soci persone fisiche o associazioni), alcune sono organizzazioni confessionali, altre laiche. Altri fattori possono incidere direttamente sul funzionamento delle ONG. La dimensione – ad esempio – rappresenta una variabile particolarmente significativa a livello europeo, come pure all'interno di ciascun paese, che influenza direttamente la capacità della singola ONG di impegnarsi contemporaneamente in uno o più campi di azione.

Per quanto riguarda le origini, molte ONG sono state fondate da organizzazioni religiose. Alcune si sono sviluppate per colmare un'evidente lacuna nei programmi del governo, altre ONG sono divenute interlocutori del governo, con una partecipazione attiva alla politica decisionale e all'elaborazione delle politiche governative.

A livello legislativo la legge che in Italia disciplina la cooperazione allo sviluppo è la L. 49 del 1987. In materia di cooperazione non governativa, la legge 49 prevede alcuni punti:

#### **Art.2 (Attività di cooperazione)**

[...]

3. Nell'attività di cooperazione rientrano:

[...]

e) il sostegno alla realizzazione di progetti e interventi ad opera di organizzazioni non governative idonee anche tramite l'invio di volontari e di proprio personale nei paesi in via di sviluppo;

#### **Art. 28 (Riconoscimento di idoneità delle Organizzazioni non governative)**

1. Le organizzazioni non governative, che operano nel campo della cooperazione con Paesi in via di sviluppo, possono ottenere il riconoscimento di idoneità ai fini di cui all'articolo 29 con decreto del Ministro degli affari esteri, sentito il parere della Commissione per le organizzazioni non governative, di cui all'articolo 8, comma 10. Tale

Commissione esprime pareri obbligatori anche sulle revoche di idoneità, sulle qualificazioni professionali o di mestiere e sulle modalità di selezione, formazione e perfezionamento tecnico-professionale dei volontari e degli altri cooperanti impiegati dalle organizzazioni non governative. (*La Commissione è stata soppressa ai sensi del DPR 9/5/1994, n.608*)

2. L'idoneità può essere richiesta per la realizzazione di programmi a breve e medio periodo nei Paesi in via di sviluppo; per la selezione, formazione e impiego dei volontari in servizio civile; per attività di formazione in loco di cittadini dei Paesi in via di sviluppo. Le organizzazioni idonee per una delle suddette attività possono inoltre richiedere l'idoneità per attività di informazione e di educazione allo sviluppo.

3. Sono fatte salve le idoneità formalmente concesse dal Ministro degli affari esteri prima dell'entrata in vigore della presente legge.

4. Il riconoscimento di idoneità alle organizzazioni non governative può essere dato per uno o più settori di intervento sopra indicati, a condizione che le medesime:

a) risultino costituite ai sensi degli articoli 10, 36 e 39 del codice civile;

b) abbiano come fine istituzionale quello di svolgere attività di cooperazione allo sviluppo in favore delle popolazioni del terzo mondo;

c) non perseguano finalità di lucro e prevedano l'obbligo di destinare ogni provento, anche derivante da attività commerciali accessorie o da altre forme di autofinanziamento, per i fini istituzionali di cui sopra;

d) non abbiano rapporti di dipendenza, da enti con finalità di lucro, né siano collegate in alcun modo agli interessi di enti pubblici o privati, italiani o stranieri aventi scopo di lucro;

e) diano adeguate garanzie in ordine alla realizzazione delle attività previste, disponendo anche delle strutture e del personale qualificato necessari;

f) documentino esperienza operativa e capacità organizzativa di almeno tre anni, in rapporto ai Paesi in via di sviluppo, nel settore o nei settori per cui si richiede il riconoscimento di idoneità;

g) accettino controlli periodici all'uopo stabiliti dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo anche ai fini del mantenimento della qualifica;

h) presentino i bilanci analitici relativi all'ultimo triennio e documentino la tenuta della contabilità;

i) si obblighino alla presentazione di una relazione annuale sullo stato di avanzamento dei programmi in corso.

## **Art. 29 (Effetti dell'idoneità)**

1. Il Comitato direzionale verifica - ai fini dell'ammissione ai benefici della presente legge la conformità, ai criteri stabiliti dalla legge stessa, dei programmi e degli interventi predisposti dalle organizzazioni non governative riconosciute idonee, sentita la Commissione per le organizzazioni non governative di cui all'articolo 8, comma 10 (*La Commissione è stata soppressa ai sensi del DPR 9/5/1994, n.608*).

2. Alle organizzazioni su indicate possono essere concessi contributi per lo svolgimento di attività di cooperazione da loro promosse, in misura non superiore al 70 per cento dell'importo delle iniziative programmate, che deve essere integrato per la quota restante da forme autonome, dirette o indirette, di finanziamento, *salvo quanto previsto agli articoli 31, comma 2-bis, e 32, comma 2-ter (Comma modificato dall'art.1 della Legge 29/8/1991 n.288)*. Ad esse può essere altresì affidato l'incarico di realizzare specifici programmi di cooperazione i cui oneri saranno finanziati dalla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo

3. Le modalità di concessione dei contributi e dei finanziamenti e la determinazione dei relativi importi sono stabilite con apposita delibera del Comitato direzionale, sentito il parere della Commissione per le organizzazioni non governative.

4. Le attività di cooperazione svolte dalle organizzazioni non governative riconosciute idonee sono da considerarsi, ai fini fiscali, attività di natura non commerciale.

Le azioni delle ONG nei PVS a favore dei minori si concentrano sull'alfabetizzazione, sulla promozione sociale e sanitaria, sull'educazione primaria, sulla formazione professionale e artigianale, sul sostegno dell'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro attraverso apposite iniziative di *job service* e/o di sviluppo di microimprese. Sono focalizzate le problematiche dello sfruttamento del lavoro minorile, della prostituzione infantile, dell'utilizzo di bambini soldato, dei minori sottoposti alle azioni giurisdizionali e alle misure carcerarie. Alcune ONG sviluppano, inoltre, attività di sostegno e recupero dei minori non accompagnati presenti in Italia, orientandole all'integrazione o, qualora possibile, al reinserimento nei Paesi d'origine. Condividendo le direttrici fissate dalla Direzione Generale della Cooperazione allo Sviluppo degli Affari Esteri (DGCS) nelle *Linee-Guida per la Valorizzazione del Ruolo delle Donne e la Promozione di un'Ottica di Genere nell'Aiuto Pubblico allo Sviluppo dell'Italia*, si favorisce l'inserimento scolastico e lavorativo delle bambine e delle giovani, promuovendo le pari opportunità in contesti non sempre favorevoli all'approccio di genere.

Per garantire una maggiore efficacia degli interventi, in ogni azione di sviluppo si presta particolare attenzione alla formazione dei formatori, nella convinzione che, per innescare processi autonomi di sviluppo, i PVS abbiano bisogno di risorse umane qualificate professionalmente e umanamente. La formazione dei quadri locali è, pertanto, presente in tutti i progetti di cooperazione delle ONG italiane non solo per valorizzare le risorse umane locali ma anche per dare sostenibilità e continuità alle azioni di sviluppo.

Sui temi della promozione e della tutela dei diritti dei bambini e degli adolescenti si concentra buona parte dell'attività di informazione rivolta dalle ONG all'opinione pubblica italiana, con l'utilizzo dei principali mezzi di comunicazione di massa, di Internet e la realizzazione di importanti campagne informative e di iniziative di formazione e sensibilizzazione.

Negli interventi delle ONG italiane nei PVS permane centrale la strategia orientata allo sviluppo del settore educativo/formativo, rivolta prioritariamente a un gruppo sociale target tra i più significativi: i minori d'ambo i sessi in condizione di povertà e disagio. L'aspetto educativo è riconosciuto, negli ambienti governativi e non governativi della cooperazione internazionale, come fattore centrale per la lotta alla povertà in quanto capace d'innescare non solo processi di sviluppo dei singoli e delle comunità, ma anche di opporsi all'esclusione sociale che facilita i fenomeni d'insicurezza e di tensione. In questo senso, gli interventi a favore dell'infanzia e del settore educativo costituiscono strumenti fondamentali anche nella prevenzione dei conflitti.

Per questi motivi le ONG destinano ingenti risorse e la presenza di personale adeguatamente formato (volontari e cooperanti) allo sviluppo delle condizioni dell'infanzia, nella consapevolezza che i minori rappresentano la fascia più debole della popolazione nei PVS, spesso privati del diritto fondamentale a vivere la loro infanzia e adolescenza in serenità e sicurezza, e sottoposti a privazioni fisiche e psichiche. In quest'azione si condivide l'affermazione contenuta nelle *Linee Guida della Cooperazione Italiana sulla Tematica Minorile*, secondo la quale investire nelle nuove generazioni è un fattore fondamentale e una condizione determinante dello sviluppo.

Per questi motivi, il tema dell'infanzia e dell'adolescenza è oggetto di dibattito e confronto all'interno del vasto panorama associativo italiano: il Forum permanente del terzo settore ha redatto uno specifico Piano Infanzia facendosi portavoce delle istanze di cambiamento che riguardano, da un lato, la cooperazione allo sviluppo, dall'altro la normativa che disciplina il sostegno a distanza.

Per ciò che concerne la cooperazione allo sviluppo, il Forum chiede, in sostanza:



- a) una repentina riforma della Legge 49/1987;
- b) la predisposizione di linee di finanziamento per tematiche sul modello dell'Unione Europea<sup>61</sup>;
- c) la concretizzazione come *mainstreaming* delle strategie della cooperazione italiana della protezione dei diritti dell'infanzia;
- d) l'approvazione di una programmazione strategica a inizio legislatura specifica sia per la cooperazione bilaterale che per quella multilaterale;
- e) che il governo italiano rispetti l'impegno preso nel 2002, in sede UNGASS, di devolvere all'aiuto pubblico allo sviluppo lo 0,7 % del Pil.<sup>62</sup>

Parallelamente, impegnato su questi temi, il PIDIDA - Per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza- , nato nel 2000, è un libero tavolo di confronto e coordinamento aperto a tutte le associazioni, ong, e in generale alle realtà del Terzo settore che operano per la promozione e protezione dei diritti dei minori in Italia e nel mondo.

Il PIDIDA nasce a seguito di un invito del Comitato italiano dell'Unicef verso tutte le altre realtà italiane che si occupano di infanzia e adolescenza per collaborare insieme al processo preparatorio alla Sessione Speciale dell'Assemblea Generale dell'ONU dedicata all'infanzia (UNGASS).

Questo organismo è stato poi reso permanente e si è dotato di un documento programmatico che le associazioni che intendono aderire devono sottoscrivere.

L'attività del PIDIDA è sostanzialmente strutturata attraverso dei Gruppi di lavoro:

- Gruppo di lavoro sulla sessione speciale (UNGASS): si occupa di verificare il rispetto di quanto sottoscritto nel documento "Un mondo a misura di bambino";
- Gruppo di lavoro sulla partecipazione:., promuove una riflessione e una formazione degli operatori delle diverse associazioni aderenti su come favorire la partecipazione dei minori italiani nella valutazione dello stato di applicazione della Convenzione nel nostro paese, e facilitare il loro dialogo con le istituzioni;
- Gruppo di lavoro sull'approfondimento della Convenzione: promuove l'organizzazione di seminari tematici di approfondimento e l'adozione di documenti comuni sui temi collegati ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

---

<sup>61</sup> L'Unione Europea, attraverso l'Ufficio Europeaid, predispone annualmente linee di finanziamento per tematiche e per paese, rivolte sia al mondo associativo del no profit, sia alle istituzioni pubbliche (enti locali, scuole, università).

<sup>62</sup> Cfr. per approfondimenti "Il piano infanzia del Forum permanente del terzo settore".

#### 4.5 Spunti di riflessione

Il dibattito italiano sulla cooperazione allo sviluppo riguarda principalmente i tagli sempre più onerosi su un sistema già in crisi di per sé, che funziona male, e che risulta poco trasparente.

Esaminando l'edizione 2007 del Libro Bianco sulle politiche pubbliche di cooperazione allo sviluppo italiane, redatto da *Sbilanciamoci!*, le suddette critiche appaiono chiare e convincenti.

Tutti sono al corrente delle misere prestazioni della cooperazione italiana, che si colloca stabilmente tra gli ultimi posti nella classifica dei paesi donatori, dedicando all'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) una percentuale del prodotto interno lordo che si aggira sullo 0,2% del PIL, ben lontano dunque dallo 0,7% che costituisce l'obiettivo internazionale di riferimento dei paesi riuniti nel DAC (*Development Aid Committee*).

Tuttavia, non sempre è noto quali elementi concorrano a formare questa misura. Il primo pregio del lavoro di *Sbilanciamoci!* è proprio quello di tentare di fare luce sulle cifre. Credo che in molti anche tra gli addetti ai lavori immaginino che esistano dei parametri di riferimento che impongono una determinata classificazione, e che, al di là delle cifre aggregate, siano comunque disponibili le informazioni in forma di dettaglio. Il paziente lavoro di ricostruzione fatto dai ricercatori di *Sbilanciamoci!* smonta questa convinzione mettendo in luce uno degli elementi che caratterizzano fortemente la cooperazione italiana, vale a dire una gestione assolutamente non trasparente, e per molti aspetti largamente discrezionale, per la quale si arriva a conteggiare tra le risorse di Aiuto Pubblico allo Sviluppo anche risorse impiegate in Italia per il finanziamento dei Centri di Permanenza Temporanea, utilizzati per gli immigrati clandestini in attesa di rimpatrio. Ed il già magro contributo dell'APS italiano risulta ancora più basso se si deduce la quota di esso riferito alle operazioni di cancellazioni di debito, iniziativa senza dubbio meritoria, ma che certo non porta alla mobilitazione di risorse finanziarie 'fresche'.

Ma c'è un altro elemento che il rapporto di *Sbilanciamoci!* analizza in dettaglio, ed è la quota 'multilaterale' presente nell'APS dell'Italia. E' noto infatti che l'Italia spende attraverso canali multilaterali una quota molto più alta della media dei paesi DAC.

Ma gli autori del rapporto identificano con chiarezza le caratteristiche di quello che chiamano un 'multilaterale senza multilateralismo': vale a dire il ricorso sistematico ad organizzazioni internazionali che garantiscono, almeno apparentemente, una gestione 'trasparente' e politicamente inattaccabile senza permettere alcun controllo strategico sul modo in cui queste risorse sono impiegate. Il fatto di affidarsi ad organizzazioni

considerate pregiudizialmente legittime, permette di superare strettoie di carattere decisionale, dato che vengono demandate ad istanze ‘superiori’ le decisioni di merito; ma anche vincoli organizzativi, in una situazione per cui la struttura demandata alle attività di cooperazione è largamente sotto organico; ed infine anche gestionali, dato che i contributi gestiti dalle agenzie multilaterali sono sottoposti a procedure estremamente semplificate e sommarie rispetto a quanto avviene ad esempio con i contributi concessi alle ONG. Ma la semplificazione della gestione dell’APS attraverso le varie forme del canale multilaterale non basta comunque ad evitare cortocircuiti ed impieghi largamente discrezionali: accanto ad organizzazioni che svolgono funzioni essenziali nel panorama internazionale, come la FAO e il PNUD, ricevono contributi di questo tipo anche organizzazioni di origine e mandato assai controversi, come nel caso dell’IMG, a dispetto dell’acronimo di *International Management Group*, italianissima organizzazione con sede a Roma, che ancora nel 2006 riceveva ben 8 milioni di Euro di contributo.

Un altro elemento di forte interesse che emerge dal rapporto, e che può destare una certa sorpresa è quello relativo alle istituzioni cui è demandata la gestione delle politiche di cooperazione, e dove la parte del leone è svolta dal Ministero dell’Economia, che gestisce il 76,3% delle risorse dell’Aiuto Pubblico allo Sviluppo, più del triplo di quelle gestite dal Ministero degli Esteri, che dell’APS gestisce solo il 21,7%. Le considerazioni che precedono sottolineano l’importanza della proposta di istituire un ‘fondo unico per la cooperazione allo sviluppo’, ovvero un fondo, amministrato in maniera trasparente, che contenga tutte, o la maggior parte, delle risorse destinate all’APS.

Il paradosso per cui le istituzioni che hanno la maggiore voce in capitolo nella gestione delle politiche di sviluppo sono in realtà quelle a vocazione economica e finanziaria non è solo italiano: basti infatti pensare al *Development Committee* dove, in occasione degli incontri semestrali di Fondo Monetario e Banca Mondiale, siedono i ministri delle finanze dei paesi membri, e che emettono orientamenti di grande importanza per le politiche di sviluppo dell’intero pianeta. Ma è una caratteristica italiana il fatto che non vi sia alcun dibattito pubblico o parlamentare sulla posizione che il nostro paese esprime all’interno degli organi decisionali del Fondo e della Banca: i membri italiani del consiglio di amministrazione di queste due istituzioni ricevono infatti dal ministero dell’economia un mandato puramente ‘tecnico’. Il risultato è che l’Italia si trova implicitamente a vincolare gran parte del proprio appoggio ai paesi più poveri, quello concesso attraverso le Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFI), alle condizioni che

queste istituzioni prevedono e che sono in molti casi assai controverse, come il rapporto di *Sbilanciamoci!* ben ricorda.

Nella lettura del complesso fenomeno della cooperazione multilaterale il rapporto di *Sbilanciamoci!* è di notevole aiuto, non soltanto per l'analisi dell'approccio dell'Italia, ma anche per il tentativo di descrivere i principali attori e meccanismi che giocano un ruolo fondamentale a livello internazionale: quasi un manuale, che riassume il funzionamento delle IFI (Fondo Monetario, Banca Mondiale e Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo), e dell'Unione Europea, che da sola nel 2006 ha fornito il 56% di tutto l'APS mondiale. E se in molti casi istanze più alte di concertazione permettono una lettura dei problemi più appropriata ed incisiva, si tratta in molti casi di istituzioni relativamente 'lontane' dall'azione della società civile organizzata, e che rischiano di scivolare in un approccio puramente tecnocratico alla *governance* globale. Il caso degli Accordi di Partenariato Economico, proposti dall'Unione Europea ai paesi in via di sviluppo firmatari dell'Accordo di Cotonou, sono citati come l'esemplificazione di una deriva di questo tipo, che, nel rapporto di *Sbilanciamoci!* viene definita come 'cooperazione al servizio del libero commercio'.

Il rapporto analizza inoltre uno dei più controversi elementi che caratterizzano l'evoluzione del quadro di cooperazione multilaterale a livello internazionale. La molto propagandata 'partnership pubblico-privato' rappresenta infatti una delle parole d'ordine più popolari in tutte le istanze di riflessione; che cosa si nasconda dietro ai principi che vengono posti alla sua base è tuttavia materia di ampio dibattito, e, come riconosciuto dalle stesse Nazioni Unite, ancora da valutare nelle sue implicazioni concrete.

L'evoluzione del dibattito arriva fino ai nostri giorni con l'edizione del 2011 del Libro Bianco di *Sbilanciamoci!*, in cui la crisi della cooperazione viene inserita nella crisi globale, planetaria che dal 2008 sta affliggendo tutti.

I paesi poveri pagano più di tutti il prezzo della crisi economica e finanziaria che continua a manifestarsi dopo lo shock del 2008. Lo pagano sia in termini economici, con la riduzione dei pochi benefici che l'economia globale e la crescita avevano portato loro negli ultimi decenni, sia con la riduzione progressiva degli aiuti sottoforma di politiche di cooperazione allo sviluppo sempre meno efficaci.

Secondo i calcoli della Banca Mondiale (BM), che stima la povertà mediante parametri legati al solo reddito (si è poveri se esso è inferiore a 1,25 dollari), nel corso del secondo semestre del 2010 si sono aggiunti 44 milioni di nuovi poveri portando il loro numero complessivo a superare 1,2 miliardi di persone.

Il nostro Paese assume un ruolo marginale nel contesto della cooperazione allo sviluppo in Europa, risultando fanalino di coda per impegni economici rapportati al Prodotto Interno Lordo e non esprimendo una voce autorevole nelle direzioni che l’Aiuto europeo assume.

Cosa ne pensano le ong italiane? Giancarlo Malavolti, Presidente del Cocis, Coordinamento delle organizzazioni di cooperazione allo sviluppo, dice che “Gli italiani, e i giovani, figli del ’68, al culmine del "miracolo economico", si sentivano ricchi e privilegiati rispetto a un mondo ex coloniale che cominciavano a scoprire alla tivù.

Anche la cooperazione fra stati aveva un obiettivo chiaro: favorire lo sviluppo a tutte le latitudini. I volontari e le loro associazioni non distinguevano la cooperazione buona da quella cattiva, quella pubblica da quella del volontariato. Al contrario, chiedevano a gran voce che anche lo stato e la politica praticassero la cooperazione. Soprattutto in Italia, dove lo stato era ancora del tutto assente.

Come costruire un mondo equo senza che la faccenda diventasse un pezzo della politica? Le pressioni della società civile e delle associazioni di volontariato ebbero successo. Il culmine dell'impegno pubblico italiano, in grande sintonia con le ong, è stato raggiunto negli anni '80. La legge 49 del 1987 (per molti aspetti superata, ma ancora in vigore) riconosce tutto il valore politico della cooperazione, dichiarandola «parte integrante della politica estera del nostro paese». L'uso distorto e contraddittorio che ne è stato fatto nei decenni non toglie nulla al valore di questa coniugazione: la cooperazione non è l'impegno di giovani idealisti, di anime belle, ma un modo di esercitare la politica estera italiana. Poi è caduto il muro di Berlino (1989) e il mondo è stato unificato sotto le bandiere del neoliberismo. Alla guerra fredda si sostituirono guerre vere, a cominciare dai Balcani, e la cooperazione si smarrì, e non solo in Italia. L'equità cessò di essere l'obiettivo e alla cooperazione fu assegnato il compito di intervenire nelle emergenze, nei casi umanitari più gravi. Il mondo non era più da cambiare. O meglio: non sarebbe stata più la cooperazione lo strumento del cambiamento.

In quegli anni cominciarono le critiche agli "aiuti", scoprendo improvvisamente cattedrali nel deserto, inefficienza, ma soprattutto l'inefficacia rispetto alle dinamiche del mercato. E si assistette a una netta separazione fra la cooperazione decentrata e quella statale: la prima, ancora impegnata a costruire un mondo equo e soprattutto a operare per la pace e il dialogo fra popoli, e a costruire reti di partenariato per sostenere questi obiettivi; la seconda, intenta a lenire i guasti prodotti dalle guerre, dallo sviluppo distorto, dal mancato sviluppo umano di tante aree del mondo”.

Quale messaggio da lanciare all'opinione pubblica italiana ed europea? La diffusione dei valori fondanti della cooperazione: la solidarietà e la fratellanza universale, l'attenzione ai più poveri e diseredati. La costruzione di un mondo in cui vincano la giustizia, la difesa della pace e dei diritti umani; battaglia comune per garantire a tutti la crescita umana indipendente; la libertà dal bisogno; la discussione sugli strumenti con i quali la cooperazione opera. Il lavoro fatto in questi decenni ha prodotto molti strumenti certamente ancora validi, purché siano ben indirizzati.

Anche secondo Francesco Petrelli, Presidente dell'AOI (Associazione ong italiane), la conclusione è una sola: “per collocazione geografica, vocazione e legami storici, l'Italia ha un ruolo di assoluto rilievo nelle politiche di cooperazione verso aree cruciali come il Mediterraneo, l'Africa subsahariana, il Medio Oriente, l'America Latina. Di questa missione, analizzando gli ultimi venti anni, i decisori politici appaiono essere consapevoli solo in modo intermittente e sembrano mancare della determinazione necessaria per fare scelte coerenti. Ne è una testimonianza l'andamento dell'Aiuto pubblico allo sviluppo (Aps), che vede il nostro paese mancare gli impegni, stabiliti a livello europeo e in sede Onu, per contribuire al raggiungimento degli Obiettivi del Millennio e dimezzare la povertà entro il 2015. Nonostante queste contraddizioni, la combinazione di uno stato efficiente e di una società civile organizzata e influente, assume ulteriori significati alla luce delle migliori esperienze della cooperazione italiana di questi anni. Mi riferisco, in particolare, alla cooperazione decentrata (o meglio, fra territori e comunità), che, per qualità, continuità e anche per i volumi significativi, è stata e continua a essere, nonostante la crisi, una buona pratica e un significativo caso di successo”<sup>63</sup>.

#### **4.6 La cooperazione non governativa italiana e i diritti dei minori. Ricerca di campo**

La seguente ricerca (realizzata tra il 2008 e il 2009) è stata preceduta da una mappatura e da una classificazione delle Ong italiane che si occupano di promozione e tutela dei diritti dell'infanzia. È stato poi effettuato un campionamento che ha preceduto l'elaborazione e la somministrazione di un questionario rivolto a esaminare le strutture, i progetti, le iniziative rivolte alla promozione e alla tutela dei diritti dei minori in tutto il mondo, classificate per paese e settore di intervento. Oggetti della ricerca sono stati: la

---

<sup>63</sup> Per approfondimenti, cfr Nigrizia, Dossier sulla cooperazione e Dibattito sulla cooperazione, [www.nigrizia.it](http://www.nigrizia.it)

quantità e la qualità dei progetti e delle iniziative presentate e approvate; gli indici di sostenibilità, efficacia ed efficienza, desumibili dai rapporti di monitoraggio e di valutazione dei progetti; i settori e i Paesi di intervento; la continuità degli interventi; la rilevanza con le problematiche nel campo della tutela dei diritti dei minori; la coerenza con contesti operativi internazionali, nazionali o locali (campagne, iniziative globali, programmi...).

I questionari sono stati somministrati per via elettronica (via e-mail), per via telefonica e a seguito di contatto diretto.

La ricerca è stata condotta su 22 ong sparse sul territorio nazionale e che si occupano in prevalenza di minori.

La scelta del campione si è basata su:

- il settore principale di azione delle ong: ad esempio sono state contattate, prima di tutto, le grandi ong specializzate in promozione e tutela dei diritti dei minori, come l'Unicef o Save the children;
- i coordinamenti, tipo il Cocis (Coordinamento nazionale delle organizzazioni per la cooperazione allo sviluppo) con sede a Roma;
- la conoscenza del settore e quindi i contatti preesistenti all'interno delle singole ong;
- la vicinanza geografica

Inoltre, il tipo di strumento utilizzato, il questionario auto compilato, produce un fenomeno di autoselezione del campione, nel senso che di solito coloro che restituiscono il questionario sono un segmento particolare della popolazione in esame, cosa che limita l'estensibilità dei risultati<sup>64</sup> ma, al tempo stesso, consegna al ricercatore notizie più particolareggiate e approfondite.

Tra le ong che hanno partecipato alla ricerca troviamo alcune tra le più importanti onlus che si occupano di infanzia: Unicef, Mani tese, Un ponte per, Cestas, Emergency, Save the children.

Molte tra queste ong hanno iniziato le loro attività tra gli anni sessanta e ottanta e possono essere quindi considerate tra quelle che storicamente hanno contribuito a costituire il panorama della cooperazione non governativa italiana che ci troviamo oggi di fronte.

---

<sup>64</sup> Corbetta P., Metodologia e tecnica della ricerca sociale, Il Mulino, Bologna, 1999.

Inoltre, la maggior parte delle ong che hanno collaborato sono di medio-grandi dimensioni: parliamo infatti di enti con una media di 10 collaboratori ( a progetto o occasionali) , ma pochi dipendenti a tempo indeterminato (se escludiamo l'Unicef o la Fondazione Don Gnocchi); il discorso cambia se parliamo delle collaborazioni volontarie: partiamo dalle 10 unità di piccole organizzazioni come la N:EA, fino ad arrivare a ong che dispongono del lavoro di migliaia di volontari, come Emergency e Mani Tese. Questo dipende anche dalle strutture stesse di tali organizzazioni: Mani tese, ad esempio, è strutturata in gruppi locali composti in prevalenza da volontari.

Il discorso sul volontariato nella cooperazione allo sviluppo non governativa, e più in generale sulla cooperazione allo sviluppo delle realtà associative italiane, rimanda alle origine storiche e quindi anche alla tradizione culturale delle realtà del terzo settore italiane nate, prevalentemente, dalla cultura cristiano-cattolica. Infatti, lo si evince anche dal campione, tutte le ong di matrice più "laica" e quindi aderenti al COCIS (Coordinamento delle organizzazioni non governative per la cooperazione internazionale allo sviluppo), dispongono di un numero relativamente minore di volontari, in quanto basano la loro azione di cooperazione più sul lavoro professionale dei loro dipendenti e/o collaboratori.

La maggior parte delle ong intervistate hanno ottenuto l'idoneità del Ministero degli Affari Esteri italiano in media molto tempo dopo dalla loro costituzione e dalla data di inizio delle attività, questo perché molte di loro sono state costituite molto tempo prima della regolamentazione della cooperazione allo sviluppo non governativa, avvenuta con la Legge n. 49 del 1987.

Riguardo il numero di progetti destinati ai minori negli ultimi 3 anni, tutte le ong hanno realizzato da 1 a 170 progetti (come nel caso di Magis e Unicef).

### **I progetti e i settori di intervento**

Dall'esame dei progetti di cooperazione allo sviluppo indicati nei questionari, possiamo desumere che i settori di maggiore interesse e impegno delle ong intervistate sono:

- la salute dei minori e la salute materno infantile
- L'HIV/AIDS
- Lo sfruttamento del lavoro minorile e il diritto all'istruzione
- L'educazione e la formazione
- L'approvvigionamento idrico dei villaggi dove risiedono i minori



- Il gravoso problema dei bambini soldato e la loro reintegrazione
- La sensibilizzazione e la formazione delle istituzioni locali sui diritti dei minori.
- La tutela dei minori migranti

Tale concentrazione rimanda naturalmente alla mancata soddisfazione di bisogni fondamentali per la crescita e lo sviluppo sani di un bambino e al mancato godimento dei diritti fondamentali.

Una corretta applicazione del programma di vaccinazioni obbligatorie, che comprende naturalmente anche i vaccini contro le malattie locali più diffuse (come la febbre gialla in Africa), è sicuramente il punto di partenza per il processo di riduzione del tasso di mortalità infantile.

Si evince anche come la tutela dei diritti dei minori passa inevitabilmente per la tutela dei diritti delle donne in particolare, ma anche delle comunità, come nel caso della mancanza di acqua nei villaggi.

Molte delle ong intervistate utilizzano poi lo strumento del sostegno a distanza per finanziare i propri progetti rivolti ai minori, garantendo così la permanenza degli stessi all'interno delle proprie famiglie e della comunità.

In questo modo, grazie a un piccolo contributo economico da parte dei cittadini dei paesi industrializzati, un bambino in condizioni difficili riceve un sostegno personalizzato, può andare a scuola, avere alimenti, vestiario, cure mediche, e aiuti per la sua famiglia e la sua comunità. I bambini sono seguiti in loco dagli operatori delle ong impegnate che individuano i bambini da sostenere, organizzano la gestione dei contributi e lo svolgimento delle attività. Il sostenitore poi è tenuto costantemente aggiornato sulle attività e soprattutto sui progressi che compie il minore; quest'ultimo aspetto coinvolge maggiormente, anche a livello emotivo, i sostenitori che si sentono partecipi e vicini alla vita di un bambino in difficoltà.

Tutti i progetti esaminati rientrano in campagne e programmi che le ong singolarmente o in coordinamento portano avanti nei paesi di interesse; non sono quindi mai interventi spot, slegati da una visione più generale di lungo periodo.

Inoltre, tutti gli interventi rientrano pienamente nella strategia degli 8 Obiettivi del Millennio, più in particolare di quelli legati ai diritti dei minori:

- l'accesso all'istruzione primaria, entro il 2015, del 100% dei bambini in tutto il mondo;

- la pari partecipazione delle bambine all'istruzione primaria e secondaria entro il 2015;
- la riduzione di 2/3, tra il 1990 e il 2015, della mortalità infantile;
- la riduzione di 3/4, tra il 1990 e il 2015, della mortalità materna.

### **Settore socio-sanitario**

Per quanto riguarda il settore socio-sanitario, Emergency è sicuramente l'ong più rappresentativa tra quelle intervistate: negli ultimi 3 anni ha realizzato 5 tra ospedali e centri con ambulatori e reparti di degenza pediatrici, rivolti soprattutto alle vittime di guerra e delle mine antiuomo; in Cambogia, un centro e un posto di primo soccorso per vittime delle mine antiuomo (oltre il 30% dei pazienti visitati sono minori di 14 anni); in Sierra Leone, un centro dotato di una corsia chirurgica pediatrica; in Sudan, un ambulatorio pediatrico e un centro di cardiocirurgia con oltre il 20% di pazienti minori di 14 anni.

Il centro sanitario pediatrico di Goderich, in Sierra Leone, è stato finanziato interamente da donazioni private, fondazioni e enti pubblici, grazie alle iniziative di raccolta fondi realizzate dall'Associazione, istituzionali e specifiche.

Offre l'assistenza sanitaria gratuita di livello elevato ai bambini sierraleonesi; all'interno è stato aperto un ambulatorio pediatrico, che effettua una media mensile di circa 1000 visite, principalmente a bambini affetti da malaria (circa il 20-30% dei casi), infezioni alle vie respiratorie, infezioni cutanee e varie, gastroenteriti e anemia. I casi più gravi vengono ricoverati presso la corsia pediatrica dell'ospedale, costruita nel 2003.

E' importante sottolineare che, una volta riscontrata l'autonomia operativa e gestionale del personale locale e delle autorità governative, Emergency trasferirà la gestione delle strutture al Sistema Sanitario Nazionale.

Con questo progetto, oltre a garantire l'assistenza sanitaria gratuita ai piccoli pazienti sierraleonesi, Emergency ha avviato un programma di informazione nutrizionale, igienica e sanitaria destinato alle madri mirato a migliorare le condizioni di vita dei bambini, a sfatare tabù alimentari e credenze dannose alla salute dei piccoli e a fornire pacchetti alimentari, all'interno di un programma di controlli settimanali del peso che attualmente coinvolge circa 40 bambini.

Inoltre Emergency, in un'ottica di sostenibilità di lungo periodo utilizzata in tutte le sue iniziative, ha formato lo staff locale ottenendo ottimi risultati.

### **Salute materno-infantile**

Il Cestas ha realizzato in Malawi, dal 2005 al 2008, un progetto dal titolo “Sana Maternità: Formazione e aggiornamento per operatori sanitari nel settore della salute materno-infantile”, cofinanziato dal Ministero degli Esteri, con l’obiettivo di formare e aggiornare gli operatori sanitari nel settore della salute materno-infantile.

Il progetto ha contribuito in maniera sensibile al miglioramento delle condizioni di salute materna della popolazione delle aree di Dowa e Lilongwe rinforzando la struttura dei servizi esistenti, migliorandone l’efficienza e la qualità, ed aumentando la partecipazione e l’informazione della comunità verso i temi di salute materna e di contagio da HIV/AIDS.

Sono stati realizzati programmi di formazione ed aggiornamento del personale ed attività di partecipazione ed informazione comunitaria. Inoltre, durante il 2007 si sono avviati 2 progetti complementari di formazione per gli operatori sanitari del settore della salute materno infantile finanziati dall’UNICEF e dall’Agenzia di Cooperazione Canadese.

### **Hiv/Aids**

L’UNICEF (Fondo delle Nazioni Unite per l’Infanzia) fondato nel 1946 su decisione dell’Assemblea Generale dell’ONU, opera attualmente in 156 Paesi in via di sviluppo attraverso 126 uffici permanenti sul campo (*Country Offices*) e in 36 Paesi economicamente avanzati tramite una rete di Comitati Nazionali.

Il Comitato italiano per l’UNICEF onlus è stato costituito nella sua attuale struttura il 19 giugno 1974.

Tutte le entrate del Comitato Italiano per l’UNICEF, al netto dei costi sostenuti, sono destinate al finanziamento dei programmi dell’UNICEF nei paesi dove opera. Il Comitato effettua i trasferimenti distinguendoli in tre diverse tipologie:

1. le risorse definite regolari che finanziano la realizzazione e le spese di gestione dei programmi di sviluppo in 156 paesi nel mondo approvati dal Consiglio esecutivo dell’UNICEF;
2. gli aiuti nelle situazioni di emergenza;
3. altri programmi specifici proposti dall’UNICEF ai donatori per sostenere determinati paesi che hanno bisogno di interventi mirati.

Il Comitato italiano è impegnato in un'importante battaglia contro la diffusione del virus HIV e per la protezione dei bambini sieropositivi e orfani.

Il Malawi è uno dei paesi maggiormente colpiti dall'HIV/AIDS. Su una popolazione totale di circa 12 milioni di persone, 900.000 sono sieropositive. Il 14,4 % della popolazione nella fascia tra i 15 e i 49 anni è sieropositiva, e tra questi le ragazze e le giovani donne sono le più esposte al contagio. I bambini che vivono con l'HIV/AIDS sono 70.000 e la prima causa per la quale contraggono il virus è la trasmissione attraverso la madre, durante la gravidanza, il parto o l'allattamento. Senza un trattamento adeguato, un terzo circa delle madri rischia di trasmettere il virus a proprio figlio. Gli orfani sono circa un milione, quelli che hanno perso uno o entrambi i genitori a causa dell'AIDS sono 500.000. I bambini orfani e sieropositivi affrontano molte discriminazioni e senza cure adeguate e qualcuno che si occupi di loro restano spesso esclusi dal sistema scolastico, dai servizi sanitari e di assistenza, e sono più a rischio, rispetto ai loro coetanei, di abusi e sfruttamento.

Il programma dell'Unicef in Malawi prevede le seguenti iniziative:

Prevenire il contagio tra gli adolescenti e i giovani. I giovani, specialmente quelli non infetti, rappresentano la speranza maggiore per fermare il diffondersi del virus. L'UNICEF realizza e sostiene dei programmi per bambini e adolescenti all'interno e all'esterno del sistema scolastico. Le conoscenze necessarie per proteggersi dal contagio vengono promosse con attività che coinvolgono bambini, adolescenti, insegnanti, associazioni giovanili, membri delle comunità e media.

Prevenire la trasmissione dell'HIV da madre a figlio. L'UNICEF ha un ruolo chiave nella prevenzione della trasmissione del virus da madre a figlio, supportando l'80% dei servizi Prevenzione della Trasmissione da Madre a Figlio (PTMF) del paese. Questi servizi prevedono la possibilità per le madri di accedere al test dell'HIV e, nel caso siano sieropositive, di accedere ai farmaci e alle conoscenze necessarie per ridurre considerevolmente le possibilità che i bambini nascano sieropositivi.

Provvedere alle cure pediatriche. L'UNICEF in collaborazione con il governo del Malawi garantisce l'accesso ai farmaci anti-retrovirali a circa 40.000 persone, e sostiene in tutto il paese 59 centri che distribuiscono i farmaci.

Proteggere e aiutare i bambini colpiti dall'HIV/AIDS. L'UNICEF ha elaborato, insieme al governo del Malawi un Piano D'Azione Nazionale per l'assistenza agli orfani. L'UNICEF supporta più di 1.000 centri comunitari di assistenza all'infanzia, formando operatori specializzati e fornendo materiale didattico e ricreativo.

In collaborazione con il Programma Alimentare Mondiale (PAM/WFP) viene fornita assistenza nutrizionale a 200.000 orfani.

L'UNICEF si occupa inoltre della protezione degli orfani da abusi e sfruttamento.

### **Sfruttamento del lavoro minorile e promozione del diritto all'istruzione**

L'Ong Manitese pare invece più impegnata nel settore socio-economico che riguarda i minori, occupandosi principalmente negli ultimi anni di contrasto allo sfruttamento del lavoro minorile e promozione del diritto all'istruzione.

Per quanto riguarda i progetti contro lo sfruttamento del lavoro infantile, Mani Tese opera da anni in India, come in altri paesi del mondo, con programmi integrati che mirano, da una parte, a prevenire e ad eliminare il fenomeno dello sfruttamento economico dei minori e a reinserirli, ove possibile, a scuola; dall'altra parte, mirano ad offrire ai genitori gli strumenti necessari per raggiungere l'autosufficienza economica e ad evitare in questo modo che mandino i propri figli a lavorare precocemente. Infine, i progetti contro lo sfruttamento del lavoro infantile prevedono un'ampia parte di attività dedicata alla sensibilizzazione della comunità e alla pressione politica sulle autorità locali al fine di porre fine a questo fenomeno.

Infatti, l'ong in questione parte dal presupposto che il basso tasso di alfabetizzazione, il minor numero di bambini che frequentano la scuola primaria e il problema del lavoro infantile esprimono in continuazione il bisogno di intraprendere sforzi per migliorare il tasso di frequenza scolastica e anche per migliorare le condizioni di salute e sanitarie dei bambini in tutte le regioni del mondo dove questi fenomeni sono più diffusi.

In particolare, il "Programma di sviluppo comunitario integrato per combattere il problema del lavoro minorile" (Mc 2092/INDIA, periodo: luglio-dicembre 2005), è stato realizzato nella regione di Piduguralla; questo territorio, nello Stato dell'Andra Pradesh, è particolarmente famoso per l'industria della calce per la quale conta il maggior numero di cave nel distretto. La materia prima necessaria per l'industria si trova appunto in queste cave che occupano gran parte del territorio nella città di Piduguralla e nei territori circostanti.

L'industria della calce comprende tre processi fondamentali:

- L'estrazione delle pietre calcaree dalle cave
- La calcinazione nelle fornaci

- La polverizzazione e l'idratazione del prodotto

La maggior parte delle persone che vivono qui arrivano dalle vicine aree rurali in cerca di lavoro a causa delle gravissime condizioni economiche in cui versano. Le cave nell'area sono circa 100, le fornaci 360 e gli impianti di polverizzazione 110. I lavoratori di solito cominciano a lavorare prestissimo la mattina e finiscono solo nel tardo pomeriggio. Lavorano per 7 giorni alla settimana e non hanno solitamente il tempo o le energie prendersi cura delle loro case o delle loro famiglie. Le condizioni di vita sono difficilissime, soprattutto quelle igieniche, circostanza dovuta anche alla mancanza di servizi igienici (latrine) cosicché sia bambini che adulti spesso defecano vicino alle loro case rendendo l'ambiente ulteriormente insalubre. Inoltre la prossimità delle case alle industrie aggrava ulteriormente le condizioni ambientali sottoponendo la popolazioni a livelli di inquinamento insostenibili.

I bambini costretti a lavorare in condizioni estreme vengono privati anche della possibilità di crescere sani. I loro corpi sono costantemente esposti alla luce diretta del sole e perennemente coperti da uno strato di polvere di calce. Uno degli effetti è la bruciatura, la disidratazione, l'indebolimento e la caduta dei capelli. Altre conseguenze sono la formazione di vesciche e ferite sulle mani e sui piedi costantemente a contatto con la calce. In più il continuo lavorare con i martelli per spaccare le pietre calcaree e lo sforzo dovuto al trasporto di pesi troppo gravosi per i loro giovani corpi, provoca la formazione di dolorose ferite facilmente infettabili.

### **Educazione e formazione**

L'ong Sulla strada ha realizzato negli ultimi anni diversi interventi nel campo dell'istruzione e della formazione dei minori; soprattutto in Guatemala, nel villaggio di Granadilla, ha realizzato una scuola elementare e una scuola media.

La Granadilla è un piccolissimo villaggio a 50 km dalla capitale, che fino al 2000 sopravviveva con "espedienti" ben oltre i limiti della dignità umana: senza acqua, senza servizi igienici, senza luce elettrica, senza assistenza sanitaria, senza scuola, e con un lavoro "schiavo" (sottopagato) sui fuochi artificiali. Famiglie intere –grandi e piccoli – stavano "inchiodati" tutto il giorno (e spesso anche di notte, a lume di candela!) su tavolati fuori delle loro case, a costruire fuochi artificiali, con tutti i rischi che ne derivavano. I bambini, compresi i piccolissimi, lavoravano il giorno intero riempiendo di polvere da sparo migliaia e migliaia di piccoli petardi e fissando bene la miccetta.

Sulla strada, quindi, in partenariato con Odagh (associazione per i diritti umani locale) e con il Ministero della Pubblica Istruzione Guatemalteco, ha realizzato una scuola elementare con l'obiettivo specifico di garantire la formazione ai bambini lavoratori dell'area di interesse, intendendo per formazione non solo l'alfabetizzazione ma anche l'educazione all'igiene, e la coscientizzazione sui propri diritti e doveri per promuovere la cittadinanza attiva tra la popolazione indigena.

All'interno della scuola sono stati inoltre realizzati:

- un ambulatorio medico per prima assistenza e monitoraggio della salute dei bambini della scuola
- una mensa scolastica, per garantire un pasto completo al giorno ai bambini.

Il progetto sarà sostenibile a lunga durata, grazie all'integrazione con altri progetti che aumenteranno il reddito degli abitanti del villaggio. Tra questi: concessione di microcredito per incentivare le attività professionali, corsi di formazione professionalizzanti, scuola media e borse di studio. Il Ministero dell'istruzione guatemalteco, avendo riconosciuto la scuola, coprirebbe la maggior parte delle spese per l'istruzione, ma nella prima fase l'ong stessa ha preferito contrattare i maestri per monitorare la formazione della prima generazione uscente dalla scuola, e per assumere solo maestri maya, in un'ottica di salvaguardia della cultura autoctona.

E' importante sottolineare come Sulla strada ha preferito concentrarsi sullo sviluppo integrale di una comunità specifica, attraverso un progetto multisettoriale, piuttosto che presentare tanti piccoli progetti in varie zone del sud del mondo, in modo da poter garantire uno sviluppo partecipato della comunità locale e il cambiamento in termini di godimento di diritti, per almeno una generazione.

### **Approvvigionamento idrico**

L'ong Col'or ha affrontato il disagio minorile di un villaggio keniota con un progetto realizzato con l'obiettivo di rendere più agevole il rifornimento di acqua potabile e consentire così una maggiore disponibilità della stessa per esigenze alimentari e igieniche per tutta la popolazione situata nella zona limitrofa del villaggio di Marimanti, in accelerata fase di crescita e sviluppo.

Il progetto ha contribuito concretamente allo sviluppo della popolazione residente intorno e presso il villaggio di Marimanti, capoluogo del neo Distretto Tharaka, nel pieno rispetto dei costumi e delle usanze locali, offrendo lo strumento indispensabile per

realizzare tale scopo: l'acqua. L'introduzione di un sistema di distribuzione idrico in punti strategici del villaggio è servito a far fronte al quotidiano fabbisogno d'acqua di famiglie e di diverse strutture sociali e commerciali, oltre a migliorare sensibilmente le condizioni igienico sanitarie del dispensario del villaggio. Con l'abbandono, almeno parziale, dell'attività giornaliera di raccolta acqua, l'intervento ha favorito anche l'utilizzo del tempo in altre attività quali l'artigianato locale e l'avvio di coltivazioni sperimentali negli appezzamenti domestici.

Il progetto ha avuto impatto sulla vita della popolazione del villaggio, soprattutto donne e bambini, i soggetti solitamente impegnati nella raccolta di acqua presso il fiume.

### **Bambini soldato**

L'ong EDUS ha realizzato negli anni 2004/2005, un intervento di cooperazione allo sviluppo in Sierra Leone volto a favorire il reinserimento sociale di ex bambini soldato e di bambini di strada nella periferia est di Freetown.

L'ong ha completato la costruzione di 6 abitazioni permanenti di 10 metri di larghezza per 7 metri di lunghezza composte da 3 piccole stanze che sostituiscano quelle temporanee in lamiera

Attualmente le case/famiglia esterne gestite dal FHM (Movimento Case Famiglia, partner locale) sono 15 e sono distribuite a Freetown e dintorni, Lungi e Bumbuna. Il FHM ha recentemente acquistato a Calaba Town, un'area molto popolata da gente fuggita dall'interno a causa dei ribelli, 19 acri di terreno dove si stanno erigendo delle abitazioni temporanee in lamiera destinate ad accogliere i gruppi di famiglie affinché possano restare uniti.

La gente del luogo ha già provveduto ad avviare una scuola elementare di villaggio temporanea gestita da genitori disposti all'insegnamento per garantire ai ragazzi un minimo livello di educazione.

Con queste nuove e dignitose abitazioni sarà possibile garantire l'accoglienza di 50 tra ragazzi e ragazze ora ospitati all'interno del Centro di Saint Michael e dei loro genitori.

Le famiglie destinatarie degli alloggi sono per la maggior parte formate da genitori con figli naturali ai quali si aggiungono i bambini dati in affidamento provenienti dal centro Saint Michael, queste famiglie sono sostenute dall'opera della controparte e dalla presenza di volontari.

Il Centro d'accoglienza "Saint Michael" gestito dal FHM svolge la funzione di accogliere e preparare gli ex bambini ed ex ragazzi soldato al loro reinserimento nella loro famiglia



naturale o in una adottiva oppure nella comunità di origine e di seguire successivamente le famiglie. Il progetto contribuirà a migliorare tale attività dando la possibilità al FHM di aumentare il numero delle famiglie sostenute mensilmente con generi alimentari e beni di prima necessità.

Lo scopo delle attività di reinserimento è di rendere i capi famiglia, entrambi i genitori, più coscienti e responsabili permettendo loro di dedicarsi in modo costante al recupero psico-sociale dei loro figli. Per questo si prevedono visite alle famiglie ed un incontro mensile tra i volontari del Centro e i genitori per discutere le problematiche che le famiglie, che vivono anche fuori dal Centro, si trovano a dover affrontare.

### **Sensibilizzazione e formazione delle istituzioni e delle comunità locali**

L'ong Un Ponte per, da anni impegnata in Medio oriente, ha realizzato in Libano un progetto di sensibilizzazione e formazione di diversi stakeholders che lavorano direttamente con i bambini nelle scuole, nel rispetto della CRC, i diritti di partecipazione e di ricreazione, così come la responsabilità sociale.

In collaborazione con vari donatori locali e con le parti interessate, l'UNICEF Libano ha lanciato, all'inizio del 2005, il progetto Adopt-a-School, con l'obiettivo di attaccare le cause alla base dei fenomeni della dispersione scolastica, migliorando la scarsa qualità della scuola pubblica, attraverso la consegna di un pacchetto che comprende tutto il necessario sotto forma di servizi di base e di sostegno dalla riabilitazione fisica di un edificio scolastico, alla fornitura di attrezzature e di articoli selezionati, dagli insegnanti di formazione e orientamento ai corsi di recupero, dai corsi di alfabetizzazione fino alla mobilitazione della comunità al fine di diventare più solidale e sensibile alle esigenze delle proprie scuole. Il pacchetto è stato progettato per affrontare contemporaneamente l'insieme multidimensionale delle sfide che le scuole pubbliche devono attualmente affrontare, e che troppo spesso inducono gli studenti ad abbandonare gli studi. Queste sfide includono: (i) spaventose condizioni fisiche dei locali della scuola (compresa la mancanza di 'acqua e inadeguate strutture igienico-sanitarie) e le attrezzature in aula obsolete o non disponibili, (ii) competenze di insegnamento inadeguate / e la mancanza di un metodo partecipativo in classe, e (iii) i genitori 'e le comunità' hanno spesso un atteggiamento indifferente e passivo per quanto riguarda le esigenze delle scuole e della società in generale. Pertanto, il progetto Adopt-a-School è stato concepito come un intervento impostato sul consolidamento di 3 pilastri fondamentali:

- Il miglioramento delle condizioni fisiche di base delle scuole (con un accento particolare su acqua e igiene sanitaria) - Componente di riabilitazione della scuola;
- Miglioramento del settore amministrativo e dell'insegnamento nel settore educativo e pedagogico e delle capacità manageriali e delle competenze – Componente dell'educazione di qualità;
- Mobilitazione di iniziativa comunitaria utilizzando le scuole come punti di ingresso verso una partecipazione più interessata e impegnata dei genitori, delle autorità locali e delle ONG nella promozione dello sviluppo locale – Componente della mobilitazione della comunità. Il presente progetto è stato presentato attraverso l'Ufficio UNICEF in Libano al Comitato Nazionale per l'UNICEF in Italia. Il progetto proposto mira a promuovere la cultura dei diritti dei bambini, mentre un secondo progetto contribuirà alla riduzione dei tassi di abbandono attraverso il rendering mettendo a disposizione una vasta gamma di attività ricreative, culturali ed educative per i bambini. Il progetto si baserà su un approccio basato sul diritto del bambino alla partecipazione nella programmazione di tutti i suoi interventi. Il progetto si impegnerà nel rafforzamento delle capacità degli operatori scolastici e della comunità tra cui, le associazioni dei genitori, le ONG, i comuni, sulla Convenzione sui diritti del fanciullo (CRC) in generale e in particolare sui diritti di partecipazione, così come il diritto alla tempo libero, alla cultura e al gioco. Il progetto metterà a disposizione risorse rilevanti per il Capacity building, vale a dire moduli di formazione per il tempo libero e di formazione “peer to peer”. Il progetto si basa sull'articolo 31 della CRC, che stabilisce che "Gli Stati parti riconoscono il diritto del minore di riposo ed allo svago, a dedicarsi al gioco e ad attività ricreative proprie della sua età ea partecipare liberamente alla vita culturale e alle arti "e che" Gli Stati parti rispettano e favoriscono il diritto del fanciullo di partecipare pienamente alla vita culturale ed artistica ed incoraggiano l'offerta di adeguate e uguali opportunità per l'accesso alle attività culturali, artistiche, ricreative e del tempo libero ". Ragazzi e ragazze sono visti come titolari attivo di diritti e di individui la cui vista e le opinioni dovrebbe essere presa in seria considerazione. Così il progetto si baserà su diritti di partecipazione dei bambini di cui agli articoli 12, 13, 14, 15 e 17 della Convenzione sui diritti del fanciullo. Essi riguardano:
  - Il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione;
  - Il diritto all'informazione;
  - Il diritto ad esprimere le proprie opinioni liberamente in tutte le questioni che li riguardano, il diritto alla libertà di espressione e il diritto alla libertà di associazione.

**All. 2**

**La cooperazione allo sviluppo italiana e la promozione dei diritti dell'infanzia  
Questionario per le Ong**

**1) Nome dell'organismo-breve descrizione:**

**2) Struttura dell'organismo:**

**num. di dipendenti:**

**num. di collaboratori retribuiti:.....      in Italia ...      all'estero ...**

**num. di volontari:....      in Italia ...      all'estero ...**

**3) Data di inizio attività:**

**4) Anno in cui si è ottenuta l'idoneità del Ministero degli Esteri per la cooperazione allo sviluppo:**

**5) Numero di progetti e iniziative di cooperazione allo sviluppo destinati ai minori negli ultimi 3 anni:**

**6) Documentare, in maniera più dettagliata ,un'iniziativa (1 e 1 sola) che meglio sembra riflettere le strategie della Ong nel campo della promozione e della tutela dei diritti dell'infanzia**

**Titolo:**

**Paese di realizzazione:**

**Settore:**

**Stato di avanzamento:** in corso !\_! completato !\_!

**Donatore e linea di finanziamento:**

**Altri eventuali apporti:**

**Importo complessivo:**

**Importo finanziato: ...%**

**Autofinanziamento (se esistente): ...%**

**Data di avvio:**

**Durata:**

**Partner (nome e nazionalità):**

**Obiettivo specifico:**

**Risultati attesi:**

**Descrizione dell'iniziativa:**

**Mezzi a disposizione, oltre a quelli finanziari (es. sede presso sindacato, associazione, missione locale)**

**Attività di competenza dell'organismo:**

**Risultati raggiunti (se concluso) :**

**Indicare effetti di impatto imprevisti sia di carattere positivo che negativo**

**Rilevanza e coerenza con obiettivi, campagne, programmi nazionali, internazionali e locali, e con la mission dell'organismo:**

**Sostenibilità dell'iniziativa**

**La popolazione, le iniziative, le organizzazioni e le istituzioni locali sono in grado di portare avanti il progetto con le proprie risorse e capacità, una volta concluso il supporto esterno da Voi fornito?**

**Ulteriori osservazioni:**

## Capitolo Quinto

### Studio del progetto : « Prévention de la migration illégale des mineurs non accompagnés »

In questo capitolo esamineremo un progetto in corso di una Ong italiana, il Ciss, con sede a Palermo, Napoli e Bari ; il progetto ha avuto inizio nel mese di gennaio 2010 e si concluderà a giugno 2012 ( è stato infatti prorogato di 6 mesi rispetto alla durata iniziale che era di 24 mesi). E' stato co-finanziato dall'Ufficio di Europeaid dell'Unione europea, Programma Asilo e migrazioni.

Il progetto in esame è stato scelto tra quelli descritti e pervenuti nell'ambito della ricerca in quanto realizzatore e promotore di un approccio alternativo e di un'ampia analisi nel campo della tutela dei minori migranti non accompagnati e in quanto porta con sè forti critiche sulla categoria in sè del « minore migrante », così come stabilita dalle legislazioni nazionali e dell'Unione europea, come vedremo meglio in seguito.

Nella prima parte, descriveremo il progetto così come presentato dal Ciss all'Unione europea, esaminando gli obiettivi, i destinatari, i risultati attesi e le attività e studiandone il quadro logico.

Nella seconda parte, avvalendoci dell'aiuto dei rapporti intermedi, analizzeremo nel dettaglio gli aspetti più rilevanti e innovativi del progetto riguardanti l'approccio al problema; riporteremo le interviste al capo progetto, agli operatori, ai destinatari, gli strumenti e le metodologie di ricerca, di monitoraggio e valutazione.

Il progetto nasce come intervento rivolto ai minori migranti non accompagnati, così come richiesto dai programmi e dai bandi europei ma, in corso d'opera, è stato decostruito ed è divenuto un progetto di tutela e di valorizzazione dei diritti dei minori a livello transnazionale; è stata quindi abbandonata la categoria del minore migrante, in quanto un minore è tale a prescindere dalla sua condizione contingente, e richiede una tutela e una protezione transnazionale, un *welfare transnazionale*, finalizzato all'aumento di capitale sociale.

Allo stesso tempo però, è vero il contrario, ossia che un migrante minore d'età necessita di protezione maggiore perché prima di tutto minore.

E su questi due punti che il progetto verte e realizza le proprie azioni.

## 5.1 Il progetto in sintesi

Il CISS - Cooperazione Internazionale Sud Sud: solidarietà, difesa e supporto vero, per contribuire allo sviluppo delle popolazioni più emarginate è l'organizzazione proponente e capofila del progetto «Prévention de la migration illégale des mineurs non accompagnées» («Prevenzione della migrazione illegale dei minori non accompagnati»), co-finanziato dall'Unione europea<sup>65</sup>.

Il progetto interessa una vasta zona del Magreb che comprende Marocco e Algeria e 3 stati europei che si affacciano sull'altra sponda del Mediterraneo: Italia, Spagna e Francia.

Ha come obiettivi il contribuire alla protezione dei diritti e delle condizioni di vita dei migranti minori non accompagnati e, nello specifico, promuovere un approccio di prevenzione della migrazione illegale di minori.

In Magreb i principali fattori che spiegano l'emigrazione di minori possono essere classificati in 4 categorie tra loro correlate:

1. Innanzitutto le condizioni economiche di questi minori, spesso provenienti da famiglie povere, da quartieri delle periferie urbane o dalle zone rurali dove i livelli di vita sono molto bassi.

---

<sup>65</sup> Cooperazione Internazionale Sud Sud - CISS è un'associazione senza fini di lucro fondata a Palermo nel 1985; dal 1989 è riconosciuta dal Ministero degli Affari Esteri come Organismo Non Governativo (O.N.G.) idoneo a promuovere e realizzare progetti di cooperazione con i Paesi in Via di Sviluppo (D.M. n°1989/128/3638/O del 6.12.1989). Il CISS è, di diritto, una ONLUS.

La finalità principale del CISS è intervenire sulle tematiche dello sviluppo, a favore delle fasce di popolazione più emarginate, nel Sud Italia come nei paesi del Sud del Mondo. Per conseguire la propria missione il CISS si ispira ai seguenti principi:

Promuovere, sostenere e favorire i valori di una cultura della solidarietà;

Difendere e promuovere i diritti umani fondamentali delle persone, lottando contro le politiche neo-liberiste che rafforzano le distanze tra nord e sud;

Favorire relazioni e scambi tra gruppi e organizzazioni del sud e del nord del mondo;

Promuovere la pace per costruire una società più giusta;

Basarsi sui bisogni delle persone e le loro relazioni per contribuire allo sviluppo e all'empowerment di gruppi e società locali.

Da sempre il CISS è convinto che le problematiche del "sottosviluppo" in Italia e nei Paesi del Sud del Mondo abbiano una comune matrice di fondo, anche se non sono naturalmente paragonabili gli effetti e le dimensioni. E' per questo che, oltre alle attività di cooperazione internazionale, il CISS realizza vere e proprie iniziative di sviluppo locali, a favore di settori emarginati della nostra popolazione, degli immigrati e dei rifugiati extracomunitari presenti nel nostro territorio. Ugualmente importanti sono le campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e l'educazione degli studenti e dei giovani sulle tematiche dello sviluppo. In quest'ambito si inserisce l'attività del CISS come organizzazione d'invio del Servizio Volontario Europeo. Ed anche per questo negli anni ha investito nella costruzione di un Centro di documentazione (CEDOC) che oggi rappresenta un patrimonio unico nel suo genere.

2. In secondo luogo la famiglia, se è infatti il primo gruppo in cui il bambino o il giovane matura e struttura la sua personalità, può anche essere la causa della partenza di questi minori, dal momento in cui non può svolgere la sua funzione a causa della povertà, della violenza familiari e del deterioramento dei legami familiari.
3. In terzo luogo, la scuola: lo sfaldamento del sistema scolastico di questi paesi ritenuto causa della disoccupazione non rappresenta un'alternativa sicura e sembra non offrire alcun futuro ne tanto meno una formazione adeguata a facilitare l'inserimento professionale nel mercato dell'occupazione nazionale. Allo stesso modo l'assenteismo ed il fallimento scolare nei quartieri periferici delle grandi città e delle zone rurali più povere, da cui provengono questi minori, sono molto importanti.
4. Infine, il ruolo e l'immagine dell'Europa «Eldorado» trasmessi per mezzo degli emigrati o attraverso i media che aumentano come nel passato i candidati all'emigrazione.

Questi fattori sociali ed economici influenzano in modo diretto la struttura e la funzione della famiglia che non è più in grado di realizzare le sue funzioni essenziali. I padri e le madri in questo contesto di esclusione perdono le loro funzioni diventando incapaci di svolgere il proprio ruolo di nutrici e responsabili dei loro bambini. I minori, risentono particolarmente di questo cambiamento e rimangono in situazioni di assenza di protezione: bambini di strada e bambini in strada, minori sfruttati sessualmente e nel lavoro, bambini che lavorano come domestici in condizioni di semi-schiavitù, minori migranti, figli e figlie di madri sole. In questo contesto bisogna comprendere ed analizzare la migrazione precoce dei minori non accompagnati. Il progetto migratorio passa per la convinzione che il lavoro nel loro paese d'origine non è un mezzo per promuovere o “guadagnarsi la vita”. Infine occorre sottolineare che da più di un decennio, Marocco e Algeria, non rappresentano solamente una piattaforma di partenza e di transito della migrazione internazionale. In effetti, sono divenuti anche paesi di destinazione. Ritroviamo dunque molti cittadini di origine subsahariana tra cui ritroviamo la presenza di minori, a volte non accompagnati.

L'emigrazione clandestina di minori non accompagnati in partenza dai paesi del Magreb è in costante crescita dalla metà degli anni Novanta e coinvolge le ragazze e i ragazzi. Questo fenomeno pone problemi per le società di destinazione alle prese con tendenze contraddittorie, quella di proteggere la sovranità dello Stato contro i flussi illegali d'immigrazione e quella, ai sensi del diritto internazionale, di proteggere i minori che si



trovano sul suo territorio. Le società di partenza, dalla loro parte, sono messe dinanzi all'esigenza di prevenire la traversata, che la maggior parte delle volte avviene in condizioni di estremo pericolo e di prendere in carico i minori a rischio, prima dell'immigrazione come in occasione di un rimpatrio.

Considerando i complessi legami tra la migrazione clandestina dei minori non accompagnati e la questione dei diritti dell'infanzia, questa azione propone un approccio globale che permetta di identificare e agire tenendo conto dei fattori demografici, economici e sociali che influenzano l'emigrazione clandestina di minori nello spazio euro-magrebino.

L'azione si pone inoltre l'obiettivo di partecipare all'elaborazione di politiche di prevenzione relativamente alla lotta a questo tipo di emigrazione illegale. Nel Magreb, l'emigrazione di minori è legata a deficit sociali, alla precarietà ed all'esclusione, all'assenza di una politica pubblica di protezione sociale ed infine all'aumento del fenomeno dei minori abbandonati che vivono e lavorano in strada.

### **I problemi da risolvere e i bisogni da soddisfare:**

- 1) Se le recenti ricerche hanno permesso di migliorare la conoscenza sull'immigrazione clandestina dei minori di origine marocchina in Spagna, le informazioni che abbiamo riguardo le altre zone di partenza, transito ed arrivo sono ancora parziali. Questo progetto intende fare un inventario dei luoghi interessati dalla questione dell'emigrazione clandestina dei minori nello spazio euro-magrebino facendo un bilancio sintetico delle ricerche e delle politiche pubbliche che esistono in Marocco ed in Algeria (paese di partenza e di transito) come pure in Spagna, in Francia ed in Italia (paese di destinazione)
- 2) Poche ricerche a carattere etnografico sono state realizzate al fine di restituire i percorsi dei minori migranti. Tale approccio permette di identificare i differenti fattori, tanto micro-sociali (situazione socio-economica della famiglia, percorsi scolastici e professionali, specificità di genere) quanto macro-sociali (quadro normativo, mercato del lavoro, sistemi educativi, politiche pubbliche, associazioni) che intervengono nella costruzione di un progetto di emigrazione clandestina. Una conoscenza più approfondita dei vincoli, dei fallimenti e degli altri avvenimenti che partecipano ai percorsi biografici del migrante e della sua famiglia permetterà un miglior orientamento delle azioni di prevenzione e di sensibilizzazione sull'emigrazione clandestina dei minori.
- 3) Pur essendo attivi molti interventi finalizzati alla sensibilizzazione delle persone verso

i pericoli e le conseguenze della migrazione clandestina, è possibile notare come queste azioni siano isolate e la loro portata sia troppo esigua. Le campagne di sensibilizzazione risultanti da questa azione raggiungeranno, grazie all'uso dei differenti media audiovisivi (radio, TV, CD-rom), un più ampio bacino di pubblico dislocato tanto nelle zone rurali che nelle zone urbane, tanto nella sponda sud del Mediterraneo che in quella nord.

4) Attività di prevenzione e di presa in carico di bambini migranti non accompagnati sono stati avviati, in modo isolato, dai diversi attori della società civile. Di fronte alla mancanza di consultazione tra i vari organismi coinvolti e la mancanza di valutazioni attualmente verificate, uno degli obiettivi riguarda il coinvolgimento dei diversi professionisti in modo da facilitare lo scambio di conoscenze e migliorare la capacità di presa in carico di bambini in situazione di vulnerabilità ed in particolare i minori non accompagnati.

L'azione raggiungerà due tipi di beneficiari: i minori migranti potenziali (6000); gli educatori delle associazioni (150 educatori) nei paesi di partenza e transito (Marocco, Algeria, Spagna, Francia e Italia).

### **Attività**

L'azione, articolata su 24 mesi, intende promuovere una gestione responsabile delle migrazioni nello spazio euro-magrebino, agendo sulla protezione dei diritti e delle condizioni di vita dei migranti, nel caso specifico i minori migranti non accompagnati. In effetti la migrazione di minori è ancora considerata come un'eccezione alla regola, ma ormai questo gruppo rappresenta un nuovo attore della migrazione euro-africana con i propri processi migratori, le loro strategie e le loro specificità.

**Obiettivo Generale:** contribuire alla protezione dei diritti e delle condizioni di vita dei migranti minori non accompagnati.

**Obiettivo Specifico:** promuovere un approccio di prevenzione della migrazione illegale di minori.

Risultato atteso 1: la conoscenza e la comprensione del fenomeno sono migliorati (1 studio trans-mediterraneo è stato realizzato e i suoi risultati diffusi).

Risultato atteso 2: sono state realizzate le campagne di sensibilizzazione verso i pericoli della migrazione illegale di minori non accompagnati (2000 kit di strumenti pedagogici innovanti sono stati prodotti; è stata realizzata 1 guida destinata ai relè locali in modo da permettere, attraverso l'utilizzo degli strumenti pedagogici, l'organizzazione, l'animazione e la persuasione dei gruppi target; in Marocco e in Algeria sono stati formati all'utilizzo del Kit 350 educatori delle associazioni locali; sono state realizzate azioni di sensibilizzazione presso le famiglie e le comunità maggiormente coinvolte nella problematica).

Risultato atteso 3: miglioramento delle capacità degli operatori sociali in Algeria, Marocco, Francia, Italia e Spagna, per la presa in carico transnazionale dei minori migranti.

Risultato atteso 4: messa in opera di una piattaforma on-line per il rafforzamento delle conoscenze e della capacità di condivisione relativamente alla difesa dei minori non accompagnati (sono stati realizzati 9 laboratori di formazione, sul modello delle summer school; sono stati elaborati i moduli di formazione a distanza; è garantito il trasferimento delle informazioni e il consolidamento della rete; sarà assicurata, lungo tutto l'arco dell'azione, la diffusione delle informazioni, dei risultati dello studio e degli strumenti per la campagna di sensibilizzazione; la piattaforma on-line sarà accessibile dal sito web [www.tanmia.ma](http://www.tanmia.ma))

Risultato atteso 1:

1.1 Bilancio degli studi effettuati sulla questione dei minori migranti nello spazio euro-magrebino e stato di avanzamento delle politiche destinate ai minori migranti nei paesi di partenza, arrivo e transito.

1.2 Realizzazione di una ricerca antropologica per identificare i fattori che intervengono nella formazione dei percorsi individuali dei minori.

1.3 Pubblicazione della ricerca ed elaborazione di un piano di intervento (questa fase del progetto permetterà di individuare gli argomenti per le azioni di sensibilizzazione e di elaborare i contenuti dei supporti, di meglio focalizzare la pertinenza degli strumenti di sensibilizzazione da sviluppare e di raggiungere in modo più preciso i beneficiari diretti. Tra l'altro, questa azione permetterà di migliorare la comprensione del fenomeno dei

minori non accompagnati nello spazio euro-mediterraneo).

Risultato atteso 2:

2.1 Ideazione e produzione di un kit pedagogico di sensibilizzazione sui pericoli relativi la migrazione di minori.

2.2 Saranno realizzati due laboratori nazionali (Marocco e Algeria) di formazione per i relè locali che garantiranno la realizzazione delle campagne di sensibilizzazione (una volta identificati i messaggi chiave, saranno elaborati i supporti audiovisivi seguendo le tecniche di animazione in flash, semplici e a forte impatto visivo. Inoltre ci si pone come obiettivo quello di formare educatori locali capaci di instaurare un dibattito e convincere i gruppi bersaglio attraverso la diffusione di questi supporti audiovisivi)

Risultato atteso 3:

3.1 Formazione del personale locale transnazionale

3.2 Realizzazione di una piattaforma on-line per la messa in rete del personale e delle loro istituzioni.

3.3 Elaborazione di un cd-rom interattivo sul contenuto degli atelier di formazione e messi in linea sulla piattaforma

Risultato atteso 4

4.1 Azioni di rinforzamento delle capacità degli educatori nel campo della difesa dei minori non accompagnati (Marocco, Algeria, Francia, Italia e Spagna).

4.2 Elaborazione di una piattaforma on-line; Ideazione, animazione e gestione di un sito web (pubblicazione e diffusione degli strumenti di comunicazione, degli studi, dei bollettini, degli opuscoli e delle locandine).

### **Sostenibilità**

Il progetto propone ed esprime un approccio alla prevenzione della migrazione illegale dei minori non accompagnati, la sostenibilità dell'intervento dipenderà dall'adozione di

questo approccio per parte degli altri attori istituzionali ed associativi. La sostenibilità dipenderà dunque in gran parte dalla qualità dei sistemi di messa in rete e dalla diffusione dei risultati del progetto, al di là dell'intervento di per se. La rete transnazionale del progetto composta da centri di ricerca, ONG ed associazioni in Algeria, Marocco, Francia, Spagna e Italia permetterà di aver accesso a più di 300 professionisti ed educatori. Il sito web e la piattaforma on-line giocheranno infine un importante ruolo moltiplicatore mettendo a disposizione di tutti coloro che operano nel settore le informazioni e gli strumenti necessari per il lavoro di prevenzione. Le politiche di prevenzione e gli strumenti di sensibilizzazione sui pericoli e sulle conseguenze dell'immigrazione clandestina di minori sono attualmente il frutto di iniziative spontanee ed isolate sa parte dei governi, delle associazioni e delle ONG. La diffusione attraverso un sito web delle conoscenze relative al fenomeno (bilancio delle ricerche, sintesi delle politiche, etc.) permetterà inizialmente di generalizzare l'accesso alle informazioni al gruppo degli attori istituzionali e del terzo settore interessato.

L'intervento si svilupperà in 3 fasi principali:

Una fase di avviamento (2 mesi) mirata specificatamente a identificare gli esperti, elaborare i loro termini di referenza per condurre l'analisi e la riflessione sul fenomeno.

Una fase operativa (20 mesi) che vedrà la realizzazione effettiva di una ricerca transnazionale e la sue restitution (restituzione/rielaborazione/pubblicazione), la creazione e la diffusione di strumenti di sensibilizzazione ai pericoli ed alle conseguenze dell'immigrazione illegale dei minatori, la realizzazione delle campagne di sensibilizzazione, il rafforzamento delle capacità delle associazioni locali e delle istituzioni competenti e la messa in atto di una piattaforma di collaborazione (on-line) di formazione, di scambio di informazioni e di comunicazione.

Una fase finale (2 mesi) che consisterà principalmente nel consolidare la piattaforma on-line per la formazione continua della rete, a sistematizzare e capitalizzare i risultati del progetto.

## **Partner**

### **TANMIA (Marocco):**

L'associazione TANMIA.MA è un'associazione a scopo non lucrativo di diritto marocchino fondata nel 2004, che ha come missione il rafforzamento della capacità e del ruolo della società civile marocchina per uno sviluppo partecipato ed egualitario tramite le tecnologie dell'informazione e di comunicazione. Interviene in 4 settori specifici in particolare: i mass media associativi e comunitari, centro di competenza e di risorse, le formazioni, advocacy e mobilitazione sociale.

Tanmia gestisce il suo portale che è il solo ed unico portale in Marocco dedicato allo sviluppo comunitario e collaborativo in favore della società civile, per agevolare la comunicazione sociale, la sensibilizzazione e l'advocacy con il fine di permettere lo scambio di informazioni e la capitalizzazione di esperienze per lo sviluppo. L'associazione Tanmia.ma interviene anche su molte tematiche legate agli orientamenti strategici e politici nazionali in relazione con le NTIC come: i diritti delle donne e dei bambini, la migrazione dei minori non accompagnati, TIC e gestione democratica ed ecoturismo.

A partire dall'anno 2006 TANMIA ha inaugurato il Centro di Accesso Comunitario (CAC) concepito come uno spazio di comunicazione, di scambio e di dibattito sui differenti aspetti dello sviluppo locale, con l'obiettivo di fornire un appoggio allo sviluppo locale di prossimità attraverso l'utilizzo di nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (NTIC), per la democratizzazione e la libertà dell'informazione.

CISS et TANMIA sono alla loro terza collaborazione. In effetti, nel corso del 2006, le due organizzazioni hanno realizzato una guida pratica per l'integrazione dell'approccio di genere nei progetti di sviluppo e nel 2007-2008, una azione per la sensibilizzazione ai diritti dell'infanzia.

### **SARP (Algeria):**

La SARP (Società algerina per l'aiuto psicologico, la ricerca e la formazione) è un'associazione che riunisce ricercatori e psicologi e che realizza azioni di formazione. Accoglie quotidianamente attraverso i due centri, quello aperto a Dély Ibrabim et Sidi Moussa, di persone che hanno bisogno di cura psicologica o di accompagnamento sociale. La SARP ha realizzato dei colloqui con i migranti che vivono in maniera

clandestina sul territorio algerino, nel quadro di un progetto di aiuto al ritorno volontario degli immigrati clandestini sub-sahariani. Questa azione è durata due anni, è consistita nell'individuare i migranti in grado di creare dei progetti, per i quali hanno ricevuto un micro-credito, che permettano un ritorno nel loro paese con un progetto vitale. Per questa missione ha dovuto lavorare sull'accoglienza, sulla raccolta di informazioni presso queste popolazioni, sulla motivazione delle persone individuate e di valutazione del progetto di ritorno.

Questa azione ha arricchito le capacità dei ricercatori della SARP, ha permesso un trasferimento della metodologia sviluppata verso i colleghi marocchini che sono stati sollecitati a fare lo stesso lavoro nel loro paese. D'altra parte i ricercatori continuano ad essere sollecitati ad intervenire in occasione di seminari internazionali sulle questioni migratorie in Magreb

Nel quadro del progetto, la SARP metterà a disposizione le risorse di associazione locale algerina per la realizzazione del lavoro in rete e dei moduli di formazione a distanza proposti per la piattaforma on-line, infine garantirà la distribuzione del kit pedagogico in Algeria. CISS e SARP non sono alla loro prima collaborazione. Nel corso del 2006, le organizzazioni si sono incontrate a Rabat alla conferenza non governativa euro-africana "Migrazione, diritti fondamentali e libertà di circolazione".

**Centre Jacques Berque (Soci).** Fondato nel 1991, il CJB per lo Sviluppo delle Scienze Sociali in Marocco si è costituito da un'Unità Scientifica di Ricerca. È inserito sotto la doppia tutela del CNRS da una parte, del Ministero degli affari esteri dall'altra. Le sue attività si sviluppano su tre direttive principali:

Il CJB ospita un centro di documentazione e di informazione specializzato in scienze umane e sociali aperto ad un pubblico specializzato di ricercatori e dottorandi.

Il CJB coordina, amministra e dirige i programmi di ricerca che associano i dottorandi del centro e dei partner marocchini, magrebini ed europei (centro della Ricerca e dell'Università)

Il CJB avvia e anima, in proprio ed in partenariato con le istituzioni europee e marocchine, azioni di valorizzazione, diffusione e pubblicazione dei risultati e dei lavori delle ricerche europee e marocchine.

Le principali linee di ricerca del CJB sono:

- La circolazione migratoria in Africa, Magreb ed Europa)
- I mutamenti metropolitani (il caso di Rabat/Salé, Tangeri, Casablanca)
- L'emergere di nuovi territori produttivi nel Magreb

Il CISS e il CJB non sono alla loro prima collaborazione. Fin dalla sua presenza in Marocco, il CISS ha partecipato al workshop di antropologia urbana di Casablanca che coinvolge il CJB e il Centro marocchino di scienze sociali (Università di Casablanca). Le reti mediterranee in cui il CJB è inserito ed il suo programma «circolazione migratoria in Magreb, Africa, Europa» permetteranno di sviluppare la componente «studi e ricerche» nelle migliori condizioni.

## **5.2 I beneficiari**

L'azione individua due tipi di beneficiari: i minori migranti potenziali (7200); gli educatori ed i quadri delle associazioni e delle istituzioni competenti nei paesi di partenza e di transito (Marocco, Algeria, Spagna, Francia e Italia: 75 persone tra educatori e quadri, cioè 15 persone per paese).

Il primo gruppo bersaglio identificato è composto dai minori migranti potenziali in Marocco e Algeria:

- giovani di età compresa tra gli 8 ed i 18 anni di origine marocchina e/o algerina
- giovani di età compresa tra gli 8 ed i 18 anni originari dell'Africa subsahariana che si trovano in Marocco e in Algeria.

Questi giovani presentano alcuni criteri o indici che determinano una candidatura alla migrazione sola o accompagnata. Questi bambini saranno beneficiari diretti delle campagne di sensibilizzazione.

Ad un livello nazionale, in Marocco, verrà rivolta particolare attenzione alle Regioni di Tadla Azilal, Chaouia Oudigha, Tanger- Tetouan, Oujda, ugualmente in Algeria l'intervento riguarda la città di Constantine e Annaba. Queste zone rappresentano per il Marocco e l'Algeria le zone più colpite.

Per raggiungere questi bambini, in Marocco come in Algeria, le associazioni locali e gli educatori beneficeranno di formazioni relative l'utilizzo di un Kit pedagogico. Così saranno formati 150 associazioni locali e 300 educatori in Marocco e 20 associazioni locali e 60 educatori in Algeria. Questi educatori potranno così raggiungere nelle loro



azioni quotidiane circa 7200 giovani.

Il secondo gruppo bersaglio è costituito dagli educatori delle associazioni e delle istituzioni responsabili della loro accoglienza e quelle responsabili della sensibilizzazione e della presa in carico nei paesi di partenza (Marocco, Algeria, Spagna, Francia e Italia: 75 persone cioè 15 per paese). Questo gruppo bersaglio, già abituato a lavorare sulle questioni dell'infanzia in difficoltà, mostra il bisogno di una formazione relativa gli approcci, le tematiche specifiche della presa in carico e della protezione dei minori migranti non accompagnati. Tra l'altro, abbiamo constatato la mancanza di opportunità di scambio e condivisione di esperienze oltre alla mancanza di conoscenze e padronanza delle differenti soluzioni tecniche e pedagogiche.

Beneficiari finali: con l'intenzione di raggiungere il più vasto pubblico possibile, gli strumenti di sensibilizzazione saranno disponibili in arabo, in amazigh, in spagnolo, in italiano ed in francese. Allo stesso tempo, questi strumenti e la piattaforma on-line verranno pubblicati su portali Internet di sviluppo, come ad esempio quello padroneggiato dalla associazione TANMIA.MA. Con questo approccio, si ritiene di poter raggiungere indirettamente i 7000 visitatori quotidiani di questo portale.

### **5.3 Descrizione dell'intervento**

#### **Risultati attesi**

R.A.1 La conoscenza e la comprensione del fenomeno dell'emigrazione clandestina di minori sono migliorati

1 ricerca transnazionale di attori e ricercatori identificata e rinforzata

1 studio trans-mediterraneo realizzato ed i suoi risultati diffusi

1 seminario internazionale realizzato

1 piano d'azione elaborato e messo in opera

1 pubblicazione scientifica dei risultati della ricerca etno-antropologica sui minori migranti realizzata

Lo stato dell'arte sulla migrazione clandestina di minori nello spazio euro-magrebino permetterà di stilare un bilancio delle ricerche e delle politiche in Marocco e in Algeria

(paese di partenza, di transito e oramai anche di destinazione) oltre che in Italia, Francia e Spagna (paesi di destinazione). Questa tappa permetterà di migliorare la comprensione del fenomeno dei minori non accompagnati e di disporre di informazioni complete sulle zone di partenza, di transito e di arrivo dei minori. Inoltre, l'approccio etnografico scelto per realizzare le ricerche restituirà ai partner ed ai differenti beneficiari «i percorsi dei minori non accompagnati in Europa» prendendo in considerazione i dettagli qualitativi, i differenti fattori micro sociali e macro sociali che intervengono nella costruzione del progetto di emigrazione clandestina. Questa prima fase del progetto, permetterà di costruire gli argomenti relativi le azioni di sensibilizzazione e di meglio individuare la pertinenza degli strumenti di sensibilizzazione da sviluppare raggiungere i beneficiari diretti in maniera più precisa.

R.A.2 8000 bambini e giovani, 170 associazioni locali sono sensibilizzati verso i pericoli della migrazione illegale di minori:

1 kit pedagogico prodotto e distribuito

4 serie animate prodotte e distribuite

1 guida d'appoggio pedagogico destinata agli educatori ed ai quadri di associazioni che operano nel settore per la costruzione di un dibattito

8000 persone hanno preso visione delle serie animate, il 70% di loro ha apprezzato lo strumento ed il 72% ha assimilato i messaggi

Strumenti di sensibilizzazione sono realizzati e distribuiti tra le famiglie delle comunità più colpite dal problema.

Advocacy per la diffusione di strumenti di persuasione giovani minori non accompagnati, sui pericoli e le conseguenze in materia di immigrazione clandestina, sono realizzate da associazioni locali

Campagne di sensibilizzazione di giovani del Nord del Mediterraneo sulla questione della migrazione osservata dal punto di vista del Sud.

Strumenti di sensibilizzazione sullo status giuridico dei minori non accompagnati nell'area euro-mediterranea sono realizzati.

1 libro fotografico prodotto e distribuito

L'identificazione dei differenti beneficiari, in particolare gli 8000 minori migranti potenziali, si effettuerà attraverso una mobilitazione alla base (famiglie, zone, scuole,

etc.), sostenuta da una forte implicazione delle associazioni intermedie. Il ruolo di quest'ultimi è basilare nel senso in cui costituiranno un relè tra i dinamici locali (in particolare con i beneficiari, i gruppi di bambini esposti all'immigrazione e le loro famiglie) e la dinamica di mobilitazione e di sensibilizzazione globale prevista nel quadro del progetto.

Le associazioni beneficiarie del progetto, attive nel settore della protezione dell'infanzia o che operano nel settore dell'immigrazione, saranno mobilitate per paese e per regione in modo da riflettere ed analizzare in collaborazione le varie interpretazioni e sfide legate al fenomeno dell'immigrazione dei bambini ed anche alla valorizzazione delle loro esperienze in questo settore.

In Marocco, l'identificazione di queste associazioni avverrà a partire dal sito di Tanmia.ma che contiene una base considerevole di dati sulle associazioni marocchine. In Algeria si conterà sulla rete di associazioni e istituzioni partner di SARP. In Italia, in Francia ed in Spagna, si utilizzerà la rete di associazioni e istituzioni partner del CISS.

La mobilitazione delle associazioni identificate permetterà a queste ultime di appropriarsi dei risultati attesi del progetto ed aderire al suo approccio attraverso la mobilitazione dei loro beneficiari in tutte le attività di sensibilizzazione e di presa di coscienza che porteranno avanti con i relè che verranno formati con questo obiettivo.

Utilizzando tecniche di produzione multimediale classiche e fortemente basate su un approccio collaborativo, il progetto, si incaricherà allora, di realizzare il ciclo di produzione delle serie animate: redazione di sinossi, degli scenari, dei dialoghi quindi infine di storyboard dettagliati. Una volta effettuata la traduzione nelle lingue previste per le serie, registrato il sonoro, degli effetti sonori e delle musiche, sarà garantita l'ultima fase di animazione, il montaggio delle serie e la consegna del prodotto.

Il prodotto finale avrà la forma di una serie animata d'immediata e semplice utilizzazione. Lo strumento finale potrà essere utilizzato per un pubblico sia alfabetizzato che analfabeta poiché sarà interamente animato e sonorizzato. Il prodotto, animato e sonorizzato, sarà distribuito alle associazioni che si occupano di educazione alla cittadinanza, che operano nel settore dei diritti umani ed ai loro partner. Questi lo utilizzeranno durante i loro lavoro quotidiano di educazione rafforzando in questo modo le loro capacità in termini di approccio pedagogico.

Le campagne di sensibilizzazione toccheranno 8000 migranti minori potenziali (in

Marocco ed in Algeria), riguarderanno un pubblico più vasto tanto nelle zone rurali quanto nelle zone urbane. Questo tipo di campagna di sensibilizzazione verso i pericoli dell'immigrazione illegale, potrà essere replicata in altri contesti. In effetti il progetto prevede anche la sensibilizzazione di giovani al Nord del Mediterraneo sulla questione della migrazione da un punto di vista del Sud. Effettivamente la ONG CISS utilizzerà gli strumenti pedagogici prodotti nel quadro del progetto durante lo svolgimento del suo intervento in materia di educazione alla cittadinanza e all'intercultura nei paesi europei.

Infine, il progetto proporrà anche la creazione di strumenti di sensibilizzazione giuridica sulla condizione dei minori non accompagnati nello spazio euro-mediterraneo (dépliant, locandine, et cetera). Sarà inoltre pubblicato un libro fotografico con le foto e le storie di vita dei minori migranti e delle loro famiglie.

### **Attività**

R.A.3 75 attori che lavorano con i minori sono formati alle specificità della presa in carico di minori migranti.

Gli attori che partecipano ai laboratori hanno migliorato le loro capacità relativamente alla difesa dei diritti dei minori migranti non accompagnati

Gli attori e le loro istituzioni sono connessi alla piattaforma on-line

1 cd-rom interattivo sui contenuti dei seminari è elaborato e messo in linea sulla piattaforma on-line

Questo ciclo di formazione rinforzerà le capacità degli attori implicati nella dimensione più controversa della protezione e della difesa dei diritti dell'infanzia: la presa in carico dei "minori migranti non accompagnati".

Gli educatori ed i quadri implicati aumenteranno il loro know-how, ed in generale le azioni di formazione contribuiranno al miglioramento del loro capitale umano per la difesa effettiva dei diritti dei minori migranti, in modo vitale e durabile nel tempo.

Lo scopo principale della formazione è di integrare la dimensione transnazionale del fenomeno per meglio coordinare le azioni in comune (presa in carico giuridica e psicosociale).

R.A. 4 : Messa in opera di una piattaforma on-line per rinforzare lo scambio, il lavoro in rete transnazionale relativamente la difesa dei diritti dei minori non accompagnati.

Il trasferimento delle informazioni e il consolidamento della rete sono garantiti

La diffusione delle informazioni, dei risultati dello studio e degli strumenti della campagna di sensibilizzazione sarà assicurato lungo tutto lo svolgimento dell'azione;

una rete transnazionale di protezione è rinforzata e lavora attivamente per la difesa dei diritti del minore non accompagnato;

i moduli di formazione a distanza sono elaborati e messi in linea;

la piattaforma on-line sarà accessibile attraverso il sito web di [www.tanmia.ma](http://www.tanmia.ma).

La Piattaforma on-line permetterà uno scambio continuo tra i differenti paesi coinvolti.

La piattaforma sarà alloggiata sul portale web TANMIA.MA dove saranno ugualmente messi in linea i risultati dello studio ed i differenti supporti di sensibilizzazione prodotti.

Questo strumento permetterà ai differenti attori coinvolti di auto formarsi sui differenti aspetti legati alla presa in carico di minori non accompagnati. La piattaforma privilegerà contenuti pedagogici semplici, illustrati attraverso i momenti di realizzazione del progetto (foto, video). Sarà disponibile in francese e in italiano.

L'azione migliorerà inoltre il livello degli attori associativi, la mutua conoscenza, l'accesso alle informazioni ed alla formazione ed un migliore riconoscimento a livello regionale del loro ruolo nell'ambito dell'infanzia in difficoltà (piattaforma di collaborazione e di scambio, condivisione di esperienze e conoscenze, sito web, et cetera).

Oltre alla formazione classica diretta destinata agli insegnanti del Marocco, dell'Algeria, della Spagna, della Francia e dell'Italia, il progetto proporrà lo sviluppo di moduli di formazione a distanza e la formazione continua. Ciò permetterà di ridurre i costi di spostamento degli insegnanti e degli istruttori dei paesi distanti e permetterà uno scambio continuo tra questi vari paesi.

La formazione a distanza prevede il rafforzamento delle capacità tecniche delle associazioni locali marocchine ed algerine, per appoggiare le politiche sociali di lotta contro la precarietà, l'esclusione dei gruppi più marginali – nel nostro caso i minori migranti clandestini potenziali.

Gli attori coinvolti disporranno di strumenti innovativi e di una formazione continua che permetterà loro di orientare le azioni in materia di sviluppo umano e di lotta contro la precarietà sociale dei gruppi più vulnerabili, nello specifico i minori non accompagnati.

Otterranno un miglioramento nel loro lavoro grazie al rafforzamento delle loro

competenze da un punto di vista organizzativo, di gestione organizzativa, dell'approccio diritto, della presa in carico di minori migranti non accompagnati e dell'utilizzo dei materiali pedagogici innovativi.

La situazione dei minori non accompagnati è simile, sia a livello di Magreb-Europa che dei differenti paesi dell'Africa e dell'America Centrale dove si trova l'intervento del CISS.

L'approccio pilota e le soluzioni proposte per il progetto sono dunque suscettibili di essere mobilitati da differenti attori per contribuire a lottare contro i flussi d'emigrazione di minori clandestini verso l'Europa.

La rete transnazionale che raggruppa i centri di ricerca, le ONG e le associazioni (di Algeria, Marocco, Spagna, Italia e Francia) permetterà di avere accesso a più di 400 professionisti ed educatori, che parteciperanno attivamente all'approccio di prevenzione proposto per il progetto. Questa rete permetterà inoltre lo scambio di competenze relative l'intervento verso i minori e le famiglie e relative la formazione di educatori ed operatori sociali.

La messa in atto della campagna di sensibilizzazione, come il mettere a disposizione degli attori tutti gli output del progetto, dovranno favorire l'appropriazione dei risultati del progetto e dunque una loro ampia diffusione.

Tre fattori dovranno contribuire a produrre gli effetti moltiplicatori:

la disponibilità degli strumenti di sensibilizzazione (kit pedagogico) che contribuiscono a sostenere l'azione delle organizzazioni competenti: in questo caso, il sito web svolgerà un importante ruolo moltiplicatore mettendo a disposizione di tutti coloro che operano nel settore, le informazioni e gli strumenti necessari per il lavoro di prevenzione. L'approccio proposto dal progetto mira ad introdurre approcci, tecniche e metodi che potranno essere utilizzati da altri attori.

La messa in atto di un processo continuo di auto-formazione; le capacità delle associazioni locali saranno rinforzate sulla promozione e la gestione delle iniziative relative i settori d'interesse del progetto, favorendo l'ampliamento e l'approfondimento delle attività.

l'implicazione dei giovani lungo l'intera durata dell'azione favorirà la restituzione delle informazioni acquisite durante le sedute di sensibilizzazione ed attraverso la divulgazione del kit pedagogico presso le loro famiglie ed amici

Il progetto è concepito come un “workshop” che non si limita alla sola realizzazione delle attività, ma intende inoltre produrre una “reazione a catena” per aumentare l’impatto previsto.

R.A. 1: La conoscenza e la comprensione del fenomeno dell’immigrazione clandestina di minori sono migliorate

A 1.1 Bilancio delle ricerche realizzate sulla questione dei migranti minori nello spazio euro-magrebino e stato di avanzamento delle politiche destinate ai minori migranti nei paesi di partenza, arrivo e transito.

Queste ricerche saranno realizzate nel corso del primo semestre con una durata effettiva di due mesi. Nel quadro di questo studio, mobileremo 1 ricercatore sulle diverse zone geografiche coinvolte (5 ricercatori x 2 mesi). Per il Marocco, la Francia, la Spagna e l’Italia lavoriamo in partenariato con strutture già attive e che fanno parte della rete scientifica del Centre Jacques Berque (CJB) di Rabat. Per il campo in Algeria saranno mobilitate la SARP e la sua équipe. La coordinazione scientifica sarà affidata al CJB.

I ricercatori reclutati saranno invitati a definire una bibliografia generale sulle tematiche dei minori migranti, a lavorare sulle ricerche e gli studi già realizzati sulla questione, ma anche ad informarci sulle politiche europee e le politiche dei rispettivi paesi che sono state condotte negli ultimi cinque anni.

Questo lavoro verrà presentato sotto forma di schede sintetiche associate ad un lavoro di messa in linea sul sito web del progetto. Questa azione beneficerà non solamente i portatori del progetto, ma anche i ricercatori, le istituzioni e la società civile delle due rive del Mediterraneo.

I termini di referenza saranno elaborati dal Coordinatore espatriato in accordo con il Coordinamento scientifico del CJB.

A 1.2 Realizzazione di una ricerca antropologica per identificare i fattori che intervengono nella creazione dei percorsi individuali dei minori.

L’originalità di questa ricerca consiste nel suo carattere antropologico ed etnografico. Fino ad oggi molti pochi studi sui minori migranti hanno fatto riferimento a queste discipline, che tuttavia sono basilari per la comprensione del progetto di emigrazione. Attraverso un’analisi etnoantropografica si proverà a mettere in luce i fattori micro e

macro-sociali del fenomeno migratorio mediante restituzione dei percorsi migratori dei giovani individui. I risultati di questo lavoro ci permetteranno successivamente di produrre strumenti di sensibilizzazione più appropriati e che meglio si adattano alla realtà quotidiana delle popolazioni locali.

Per fare questo mobileremo 1 ricercatore sulle differenti zone geografiche di studio (5 ricercatori x 8 mesi). Per il Marocco, la Francia, la Spagna e l'Italia lavoreremo in partenariato con strutture già attive inserite nella rete scientifica del Centre Jacques Berque di Rabat. Per il campo in Algeria, sarà mobilitata la SARP e la sua equipe. La coordinazione scientifica sarà affidata al CJB. Questo lavoro necessiterà di un periodo di otto mesi durante il primo anno del progetto, durante il quale saranno realizzati un lavoro di terreno ed una produzione scientifica

I termini di referenza saranno elaborati dal Coordinatore espatriato in accordo con il Coordinamento scientifico del CJB.

#### A 1.3 Restituzione della ricerca ed elaborazione di un piano di azione

Un workshop Internazionale di restituzione della ricerca sarà programmato alla fine del primo anno di progetto in Marocco nel corso del quale una restituzione del lavoro realizzato sui cinque paesi sarà presentato. I differenti ricercatori ed i rappresentanti degli organismi e delle istituzioni competenti vi parteciperanno (30 persone: 10 europee, 10 algerine e 15 marocchine).

Nel quadro di questo incontro verrà presentato il sito web. Si tenterà inoltre di riflettere sullo sviluppo dell'approccio proposto per il progetto e della sua pertinenza, proponendo un Piano d'Azione in cui differenti attori saranno coinvolti. Questo workshop si realizzerà su due giornate. Una prima giornata in cui saranno presentati in forma plenaria il progetto ed i differenti lavori realizzati. La seconda giornata consacrata all'elaborazione ed alla presentazione del Piano d'Azione.

Dopo i risultati ottenuti in occasione di questi giorni, una pubblicazione è prevista nel corso del secondo anno del progetto (1500 copie).

Il Centro Jacques Berque ed il Coordinatore espatriato si incaricheranno dell'organizzazione e dell'animazione di queste giornate.

R.A. 2: 8000 bambini e giovani e 170 associazioni locali sono sensibilizzate verso i rischi della migrazione illegale di minori.



A 2.1 Ideazione e produzione di un kit pedagogico di sensibilizzazione verso i pericoli della migrazione (nel testo immigrazione) di minori.

Dopo la prima fase del progetto, che permetterà di costruire le argomentazioni per le azioni di sensibilizzazione e di definire i messaggi chiave, un kit pedagogico di sensibilizzazione contro i rischi di immigrazione di minori sarà prodotto. Quest'ultimo comprenderà supporti audiovisivi, quattro serie animate elaborate secondo tecniche d'animazione grafica semplici ed a forte impatto visivo come pure una guida di animazione destinata agli insegnanti locali che permettono loro di instaurare un dibattito e convincere i gruppi bersaglio attraverso la diffusione di questi supporti audiovisivi. La realizzazione di un kit pedagogico richiede l'esecuzione di molte tâche, alcune saranno gestite con l'appoggio degli incaricati con competenze specifiche, necessarie alla buon'esecuzione del progetto.

Tâche 1: Organizzazione dei workshop seminari di consultazioni con le associazioni in Marocco ed in Algeria: si tratta di un insieme di workshop di diagnostica e di riflessione sulla problematica dell'immigrazione dei minori in alcune delle regioni più toccate. Questi workshop saranno un'occasione per prendere contatto con le varie associazioni regionali che operano relativamente la problematica dell'immigrazione, in particolare dei minori. In Marocco saranno animati dal gruppo di Tanmia.ma ed in Algeria dal gruppo del SARP. (8 seminari - II semestre 1 anno)

Tâche 2: Organizzazione di otto "Focus Group" per la definizione delle sinossi di brevi storie animate. Una volta identificati i diversi messaggi chiave, si tratterà di veicolare questi messaggi attraverso la messa in scena di brevi storie animate. Gli scenari saranno pensati per gran parte dai giovani minori, provenienti dalle Regioni individuate, candidati potenziali all'emigrazione, in Marocco ed in Algeria. Infine saranno organizzati in Italia "Focus Group,, con i giovani minori identificati nelle strutture di presa in carica sul territorio italiano dove il CISS è presente. (2 in Marocco – 3 in Algeria – 3 in Italia II semestre I anno)

Con lo scopo di definire le storie, oggetto delle differenti serie animate, il gruppo del progetto sarà responsabile dell'organizzazione e dell'animazione di otto Focus Group costituiti da 10 minori. Durante ciascuno di questi Focus Group verranno interpretati una serie di messaggi e delle loro definizioni, in seguito i partecipanti proporranno varie

sinossi, utilizzate a loro volta per la scrittura degli scenari delle serie animate. Così, i partecipanti descriveranno i luoghi dell'azione e la sua cronologia, le scene e le diverse conclusioni previste, i personaggi principali e secondari di ogni serie animata. L'obiettivo principale di questi workshop collaborativi di scrittura è di redigere le sinossi delle future serie animate incrociando i messaggi chiave con il vissuto e la percezione dei giovani individuati.

Verranno inoltre realizzati due giochi di ruolo per la presentazione dei differenti scenari ed una votazione per la scelta della storia migliore.

Questa tâche che consiste nel definire le sinossi è conseguenza diretta dell'approccio partecipativo del Multimediale già padroneggiato dall'associazione Tanmia.ma per mezzo dei diversi servizi innovanti di nuove tecnologie dette "cittadine". Il portale Tanmia.ma, di cui l'80% del contenuto è direttamente redatto dagli internauti, e le serie animate del CD-rom "Conosci i tuoi diritti" sono esempi concreti di questo approccio partecipativo di nuove tecnologie già padroneggiato e comprovato dall'associazione responsabile della fase di sensibilizzazione di questo progetto.

Tâche 3: Redazione degli scenari e dei storyboards. Si tratta di 4 scenari dettagliati e delle loro storyboards, definiti sulla base dei risultati dei Focus Group, sulla base della loro pertinenza e originalità. Così la tâche 3

consisterà nell'ispirarsi il più direttamente possibile alle sinopsi collaborative prodotte durante i Focus Group della tâche 2 adattandoli ai messaggi chiave ed alla loro definizione con il fine di rispettare i risultati della fase di concertazione con le associazioni. In più sarà importante prendere in considerazione l'apporto. Ma sarà inoltre importante tenere in considerazione lo sforzo di adattamento rispetto ai vincoli scenografici e delle tecniche di realizzazione delle serie animate rispetto al formato di editing.

Quando parliamo di scenari si fa riferimento alla definizione di atti, di luoghi dell'azione e di dialoghi. Quando parliamo di storyboards, si fa riferimento alle sequenze delle illustrazioni grafiche in bozza

I risultati attesi per la tâche 3 sono la produzione finale dell'insieme degli scenari e delle storyboards delle otto serie animate in grado di esporre nel dettaglio il luogo dell'azione, la durata e lo svolgimento di ogni scena, la descrizione dei personaggi e dei quadri di azione oltre che i dialoghi, gli effetti sonori le bande sonore e la sincronizzazione

temporale di queste differenti elementi sonori con le scene animate. L'appoggio di uno specialista di redazione ed illustrazione è basilare in questa tappa al fine di garantire una produzione di qualità da un punto di vista tecnico.

Tâche 4: Realizzazione delle illustrazioni grafiche delle serie. Con l'appoggio di un illustratore Flash il progetto realizzerà, in linea con le storyboards, le illustrazioni grafiche delle 4 serie. L'esercizio tecnico ed artistico consisterà nel concretizzare gli universi grafici definiti prima di tutto nei storyboards che includono i personaggi, i luoghi delle azioni e le loro scenografie, le differenti visuali e le cesure tra le differenti scene. L'associazione Tanmia.ma, avendo realizzato il cd-rom «conosci i tuoi diritti», è già consapevole del fatto che la tâche 4 rappresenta un anello sensibile. La tâche 4 capitalizzerà questa prima esperienza per garantire e migliorare la qualità del produzione di serie animate realizzate dall'associazione.

Tâche 5: Scrittura e traduzione delle serie in arabo e amazigh. A partire dal contenuto in francese delle serie finite, un traduttore individuato si occuperà della traduzione delle serie in lingua araba, amazigh, spagnola e italiana.

Tâche 6: Registrazione della banda sonora sulle serie animate. Una volta ottenute la traduzione e le illustrazioni delle quattro serie, verranno realizzate, con la collaborazione di un partner specializzato nella produzione audio, la selezione e la registrazione delle voci, degli effetti e della colonna sonora.

Tâche 7: Montaggio delle serie animate e sincronizzazione sonora delle serie animate. Con l'aiuto dell'illustratore Flash, Tanmia realizzerà le animazioni delle quattro serie in cinque lingue a partire dall'insieme delle illustrazioni grafiche e basandosi sui nessi e sulle sequenze così come definiti nelle storyboards. Lo stesso operatore monterà e registrerà il sonoro (dialoghi, effetti e colonne sonore) in sincronia con le animazioni.

Tâche 8: Creazione dell'interfaccia di navigazione. L'illustratore Flash realizzerà le illustrazioni grafiche statiche utilizzate per l'interfaccia di navigazione. Sarà realizzata un'interfaccia di navigazione consultabile in linea e scaricabile per visionare le serie

animate. Il prodotto finale dovrà costituire un'applicazione multimediale multilingue diffondibile in linea e non (CD-rom). L'uso di questa applicazione non necessiterà di alcun software supplementare fatto salvo un lettore flash fornito con l'applicazione multimediale.

Tâche 9: Elaborazione di una guida di animazione finalizzata alla creazione di un dibattito attraverso la diffusione dei supporti audiovisivi realizzati: una volta terminate le serie, verrà elaborata una guida di animazione strutturata. In questo modo sarà possibile aiutare gli educatori a gestire ed animare il dibattito sulle tematiche concernenti avendo come supporto il prodotto multimediale. Sarà dunque utile in primo luogo per presentare le tecnologie di informazione e comunicazione ed in secondo luogo per proporre le schede tecniche di animazione del dibattito mettendo in evidenza i differenti elementi che favoriranno la loro utilizzazione (contesto, obiettivi, tempi, spazio, materiale, et cetera) e le domande/risposte capaci di convincere il gruppo bersaglio. L'equipe del progetto, nello specifico il coordinatore del contenuto, sarà incaricata di elaborare il contenuto della guida.

Tache 10: Duplicazione del Kit pedagogico in 400 copie. Questo Kit pedagogico dovrà essere distribuito a ciascuno dei relé locali che saranno responsabili della loro diffusione presso i giovani e i minori non accompagnati durante gli incontri di sensibilizzazione. In questo modo, questo Kit pedagogico dovrà essere riprodotto in 400 copie corrispondenti al numero di ciascun relè locale.

A 2.2: Organizzazione di workshop di formazione per i relè locali per assicurare la messa in opera delle campagne di sensibilizzazione

Due workshop nazionali (Marocco e Algeria) di formazione saranno organizzati per i relè locali in modo da assicurare la messa in opera delle campagne di sensibilizzazione

Una volta prodotto il Kit pedagogico, il progetto identificherà e mobilizzerà gli educatori, beneficiari dell'intervento del progetto, che operano nel campo dell'infanzia in difficoltà e della lotta contro l'emigrazione clandestina, e le varie associazioni di giovani che operano per i diritti del bambino, per implicarli nel progetto di sensibilizzazione.

Si tratta dell'animazione di 15 workshop di formazione per relé locali sulla guida di

animazione che sarà utilizzata durante le campagne di sensibilizzazione destinate a convincere il gruppo bersaglio.

In Marocco: 12 workshop di 25 educatori ciascuno, organizzati dall'associazione Tanmia.ma (150 associazioni e 300 educatori).

In Algeria: 3 workshop di formazione di 20 educatori ciascuno, organizzati dall'associazione SARP (20 associazioni locali e 60 educatori).

Dopo aver beneficiato della formazione, gli educatori saranno incaricati di organizzare nell'ambito delle loro rispettive strutture diversi workshop di sensibilizzazione facendovi partecipare i potenziali candidati all'emigrazione, vale a dire i bambini minori non accompagnati nelle differenti zone (i workshop avranno luogo entro la fine del primo anno e l'inizio del secondo anno).

A 2.3: Organizzazione delle campagne di sensibilizzazione e di mobilitazione a livello locale.

Appoggiandosi ai relè formati e al dinamismo delle associazioni partner, saranno organizzate le campagne di sensibilizzazione e di coscientizzazione dei bambini e delle famiglie esposti ai problemi dell'immigrazione clandestina.

In Algeria ed in Marocco: 10 campagne di sensibilizzazione saranno organizzate e condotte dai relé locali e coordinate dalle associazioni Tanmia et Sarp. (Secondo anno di progetto)

In Francia, Italia e Spagna: 6 campagne saranno organizzate e condotte dal CISS.

Il nostro compito sarà di replicare queste campagne di sensibilizzazione sui pericoli della migrazione illegale, in altri contesti, nello specifico la sensibilizzazione di giovani del Nord del Mediterraneo sulla questione della migrazione da un punto di vista del Sud.

Gli strumenti prodotti nel quadro del progetto saranno utilizzati dagli educatori del CISS lungo lo sviluppo delle azioni condotto in materia di educazione a la cittadinanza ed all'interculturalità nelle strutture scolastiche in Italia. Serviranno a sensibilizzare i giovani italiani verso la tragedia umana della migrazione clandestina.

Infine, riteniamo importante far comprendere meglio la storia personale di queste persone e delle loro famiglie, per contribuire alla costruzione di una visione del fenomeno migratorio al di là della rappresentazione data nel quadro della sicurezza.

Il progetto prevede inoltre la creazione di strumenti utili alla sensibilizzazione giuridica

sulle condizioni dei minori non accompagnati nello spazio euro-mediterraneo (depliant, locandine, et cetera) e la pubblicazione di un libro fotografico con le foto ed i racconti di vita dei minori migranti e delle loro famiglie.

R.A. 3: 75 operatori che lavorano con I minori sono formati alla presa in carico dei minori migranti.

A 3.1 : Azione di rafforzamento delle capacità degli educatori per la difesa dei minori migranti non accompagnati (Marocco, Algeria, Francia, Italia e Spagna).

4 Workshop saranno organizzati. I workshop saranno programmati in Marocco nella città di Tangeri durante il periodo estivo (Summer school, 2 il primo anno – 2 il secondo anno). Con questa formula si potrà contare sulla partecipazione di quegli attori transnazionali, appartenenti alle istituzioni coinvolte, che potranno più facilmente assentarsi per la durata di ogni workshop (10 giorni).

Le linee delle formazioni:

Summer School. Ciascun workshop durerà 10 giorni e sarà destinato agli attori delle istituzioni coinvolte (Marocco, Algeria, Spagna, Italia e Francia). 2 workshop all'anno e 15 partecipanti per workshop (75 partecipanti).

A seguito dei risultati ottenuti durante queste giornate, è prevista la pubblicazione on line del contenuto della formazione. I partecipanti potranno quindi condividere le loro esperienze ed i loro dubbi, validando i contenuti della formazione ricevuta e nello stesso tempo consolidando una rete di attori utile alla presa in carico transnazionale del fenomeno.

Per la realizzazione di questa attività il progetto mobilizzerà i formatori per la realizzazione dei quattro workshop (120 giorni per la preparazione, realizzazione, restituzione degli atti)

R.A. 4: Messa in atto di una piattaforma on-line per rinforzare la condivisione del lavoro transnazionale in rete per la difesa dei diritti dei minori non accompagnati

A 4.1 Ideazione, animazione e gestione di un sito web, edizione e diffusione degli strumenti di comunicazione

Sarà realizzato un sito web concepito come una piattaforma informativa, formativa e di

scambio. Questo sito Internet avrà il nome del dominio dedicato al progetto. Sarà alloggiato sul server Web dell'associazione Tanmia.ma. Il sito conterrà: i) il Kit pedagogico di sensibilizzazione e tutte le informazioni relative al progetto (presentazione del progetto, news, bollettini, locandine, questionari di valutazione); ii) il bilancio delle ricerche e lo stato di avanzamento delle politiche destinate ai minori migranti sotto forma di schede di synthèse associées; iii) la pubblicazione della ricerca; iv) la piattaforma per la formazione a distanza; v) uno spazio per il download e la diffusione; vi) gli strumenti di sensibilizzazione istituzionale.

Questa piattaforma collaborativa sarà sviluppata a partire dalle tecnologie internet libere da diritti. Il Sistema di Gestione dei Contenuti (CMS) per Internet sarà utilizzato, insieme a SPIP, per l'implementazione del portale. La piattaforma si baserà su di un approccio collaborativo forte, con la possibilità per tutto il pubblico toccato, formatori, educatori, associazioni beneficiarie, giovani e semplici internauti di intervenire direttamente sui contenuti del portale. Differenti livelli di utilizzo permetteranno inoltre di rispettare i diritti di ognuno. Un sistema editoriale approvato garantirà il controllo e la moderazione dei differenti livelli di contribuzione. I differenti attori coinvolti nel progetto e gli internauti parteciperanno al avita editoriale del portale. I servizi collaborativi seguiranno sont envisagé:

Uno spazio di formazione accessibile mediante iscrizione include : i) i moduli di formazione sulla presa in carico dei bambini in situazione difficile; ii) il Kit pedagogico ed un forum di discussione. Lo spazio prenderà la forma di uno spazio Wiki. Questo spazio Wiki permetterà ai membri iscritti di completare il modulo di formazione, di usufruire del kit pedagogico ed i differenti supporti realizzati per il progetto.

Un'introduzione alla problematica dell'immigrazione su scala regionale suddivisa sotto forma di rubriche e di articoli con commenti moderati.

Uno spazio di dialogo che include: i) una discussione tematica sul tema della prevenzione alla migrazione illegale dedicato soprattutto ai professionisti, ii) discussione tematica dedicata agli animatori/insegnanti associati al progetto, iii) elenco partecipativo dei quadri di associazioni locali e degli insegnanti beneficiari delle formazioni, iv) spazio di download diffusione offrendo i diversi supporti realizzati dal progetto in libero download.

L'intero contenuto di questa piattaforma collaborativa per l'informazione, la formazione e gli scambi sarà distribuito sotto licenza Creative Commons. Un metodo di distribuzione

che consentirà a tutte le persone, istituzioni, associazioni o categoria speciale di utilizzare liberamente i contenuti prodotti nell'ambito del progetto.

Una linea editoriale, un comitato editoriale con una carta di utilizzo permetteranno di corrispondere e controllare gli usi e i contributi del sito previsto. Almeno un membro di ciascun partner del progetto sarà presente nel comitato direttivo del portale. Il comitato di controllo del sito Internet assumerà soprattutto la forma d' un elenco di diffusione elettronica che riceve in modo automatizzato i contributi o nuovi elementi di contenuto del portale. La lista permetterà inoltre ad ogni partecipante di sollecitare l'insieme del comitato attraverso il semplice invio di un messaggio elettronico. Questo sistema già messo in atto dall'associazione Tanmia.ma garantisce la reattività e il coinvolgimento di ogni membro del comitato evitando le costrizioni finanziarie e logistiche legate all'organizzazione di riunioni.

La gestione e l'animazione di questo sito Web sarà sotto la responsabilità di CISS-TANMIA in stretto contatto con la redazione di questi ultimi.

La coordinazione del contenuto web dovrà assicurare lungo tutta la durata del progetto: – la messa in linea dei nuovi contenuti; – la pubblicazione delle news e degli sviluppi principali del progetto (formazione, workshop regionali); – la moderazione dei contributi; – l'animazione degli spazi collaborativi; – la promozione del sito internet. Dovrà informare e sollecitare regolarmente il comitato editoriale attraverso la lista di diffusione elettronica messa a disposizione del progetto.

Il ruolo del responsabile del portale, il modo e le giustificazioni per sollecitare il comitato editoriale e moderare il contenuto saranno definiti con la carta editoriale e la carta di uso del portale realizzate preliminarmente dall'associazione Tanmia.ma e approvata dall'assemblea dei partner del progetto.

A 4.2 Azioni di rafforzamento delle capacità di intervento delle associazioni locali (formazione a distanza)

Il progetto proporrà anche lo sviluppo e la messa in linea dei moduli di formazione a distanza, ciò permetterà di ridurre i costi di spostamento degli educatori e dei formatori dei paesi distanti e permettere uno scambio continuo tra questi vari paesi. Quest'attività riguarda il rafforzamento delle capacità tecniche delle associazioni della rete, per sostenere le politiche sociali al servizio della lotta contro la precarietà e l'esclusione dei gruppi più marginali – nel nostro caso i bambini migranti clandestini potenziali.



I moduli di formazione a distanza saranno realizzati a partire dal primo semestre del secondo anno del progetto. Questi moduli di formazione tratteranno le seguenti tematiche: l'approccio diritto, la gestione organizzativa, le metodologie di gestione di progetto e le tecniche pedagogiche innovative. La messa in linea sulla piattaforma garantirà la formazione continua nel settore dell'assistenza ai bambini migranti clandestini potenziali.

Durante il primo semestre del secondo anno di progetto, organismi di formazione saranno scelti per garantire l'elaborazione dell'insieme dei moduli di formazioni che alimenteranno la piattaforma. Questi moduli si prefiggono di rispondere ad una necessità di rafforzamento delle capacità espressa dalle associazioni. Le tematiche corrisponderanno ai settori specifici d'intervento condivisi da tutte le associazioni. I temi delle formazioni trattati saranno quelli relativi i metodi e gli strumenti dell'approccio-Diritto, della gestione organizzativa ed alle metodologie di gestione dei progetti (moduli di formazioni sull'approccio diritto / la gestione associativa / advocacy, comunicazione ed azione in rete / l'assemblaggio del progetto e il quadro logico / la pianificazione strategica partecipativa e la gestione amministrativa e finanziaria). Allo stesso modo saranno realizzati moduli di formazioni sulle tecniche pedagogiche innovative.

L'approccio-diritto, diversamente dall'approccio-necessità, ci dice che i bambini hanno il diritto all'assistenza e che la società (gli enti pubblici) ha un obbligo in questo senso. Le attività del progetto partecipano dunque agli obiettivi globali. Nel contesto dell'approccio-diritto il bambino è un soggetto di diritti ed è incoraggiato a partecipare. L'adozione di questo approccio richiede cambiamenti nel modo di agire delle associazioni e delle istituzioni e stabilisce norme per misurare l'efficacia degli interventi ed individuare le responsabilità ad ogni livello. In questo senso l'approccio-diritto partecipa all'attuazione degli obiettivi stabiliti a livello internazionale per i bambini.

La "terapia del sorriso" è una tecnica d'animazione socio educativa per il sostegno psicologico dei gruppi bersaglio. Il suo obiettivo è di portare il sorriso ed un po' di umanità ai bambini più privati per alleviare la loro sofferenza ed agire per fare in modo che la violenza non sia l'unico destino. Si crede infatti al potere del sorriso di curare le ferite del cuore. Attraverso il sorriso si facilita l'equilibrio psicologico individuale e collettivo delle popolazioni in situazione di marginalizzazione sociale. Inoltre, il sorriso è un meccanismo di recupero dei valori costruttivi e creativi come la tolleranza e la

diversità<sup>66</sup>.

Il “teatro dell’oppresso”, sperimentato da Augusto Boal in Brasile, è una tribuna di dialogo teatrale che mette in scena situazioni d'oppressione. Gli spettatori hanno allora la possibilità di montare su scena, e proporre altri atteggiamenti, parole e solidarietà; sostituendo un "oppresso" o giocando ad essere "altro". Agisce nell’inventare un insieme di altri comportamenti, che autorizzano un'uscita più favorevole dalle situazioni iniziali di violenza, di esclusione e di sofferenza. L'utilizzo di questa tecnica permette di prendere coscienza dei pregiudizi, delle difficoltà incontrate dalle persone nella loro vita familiare, sociale e professionale e dei mezzi per cercare collettivamente modi di uscire dalle situazioni d'oppressione.

I moduli di formazione saranno elaborati ed adattati durante il secondo anno di progetto (coordinatore espatriato).

#### **5.4 Metodologia**

Nel quadro del progetto, sono raccomandati tre tipi di approcci tra loro interconnessi: l’approccio di rete, l’approccio transnazionale e l’approccio partecipativo.

Questi approcci sono i migliori strumenti per meglio comprendere i fenomeni migratori dell’era globale, e soprattutto per meglio individuare le azioni transnazionali di presa in carico dei «minori migranti non accompagnati»

Le attività di sensibilizzazione verso i pericoli della migrazione illegale di minori non accompagnati, sono esito diretto di un approccio partecipativo multimediale già padroneggiato dall’associazione Tanmia.ma attraverso differenti servizi innovanti di nuove tecnologie dette “cittadine”. Il portale Tanmia.ma il cui contenuto è redatto per l’80% dagli internauti, nonché la metodologia di realizzazione, proposta nel quadro di questo progetto, di costituire dei Focus Group con i gruppi bersaglio e di redarre in maniera partecipativa le sinossi, sono alcuni esempi concreti di questo approccio partecipativo. Le nuove tecnologie già gestite ed approvate garantiranno il miglioramento della qualità di produzione delle serie animate realizzate nel quadro del progetto. Questo approccio è stato già sperimentato da TANMIA con successo nel quadro del progetto «Conosci i tuoi diritti».

---

<sup>66</sup> I bambini tra i 4 e i 12 anni e gli adolescenti sono coloro che reagiscono di più a questo tipo di laboratori. Payasos Sin Fronteras – Barcelone 2003- [www.clowns.org](http://www.clowns.org)

Infine nel quadro della messa in opera della piattaforma collaborativa, il rafforzamento delle capacità e la consolidazione della rete sono concepite con il fine di facilitare lo scambio e il trasferimento di esperienze su scala nazionale e regionale. D'altra parte l'idea di costruire un sito web, oltre al suo ruolo di piattaforma collaborativa di informazioni, di scambio e sensibilizzazione, deriva dal fatto che la risorsa internet costituisce un'opportunità - se non la sola – di distribuire a costo inferiore e ad un vasto pubblico e senza le restrizioni dei supporti di comunicazione consultabili con «licenze libere da diritti».

## Schema riassuntivo del progetto

Risultati	Attività-Outputs
<p><b>Miglioramento della conoscenza e della comprensione del fenomeno attraverso la realizzazione di uno studio transmediterraneo e la diffusione dei risultati raggiunti.</b></p>	Realizzazione e rafforzamento di una rete transnazionale degli attori
	Realizzazione di uno studio trans mediterraneo.
	Realizzazione di un seminario Internazionale sul tema della migrazione dei minori.
	Elaborazione di un piano di azione transnazionale sulla protezione dei minori migranti.
	Diffusione di una pubblicazione scientifica dei risultati della ricerca etno-antropologica sui minori migranti realizzata nell'ambito del progetto.
<p><b>Realizzazione di campagne di sensibilizzazione sui pericoli della migrazione illegale dei minori non accompagnati e sui diritti dei minori attraverso la produzione di kit pedagogici, la formazione di circa 350 educatori sull'utilizzo dei kit, l'organizzazione di azioni di sensibilizzazione rivolte alle famiglie e alle comunità maggiormente colpite dal fenomeno</b></p>	Realizzazione di un kit pedagogico e di 4 serie animate sulle storie di vita dei minori migranti in Marocco.
	Realizzazione di una guida di supporto pedagogico destinata agli educatori e alle associazioni in apertura e nel settore dell'infanzia per l'animazione dei dibattiti sul tema della migrazione.
	Diffusione degli strumenti di sensibilizzazione per le famiglie delle comunità più interessate dalla problematica.

	Realizzazione di campagne di sensibilizzazione per la diffusione dei diritti dei minori e sui pericoli e le conseguenze dell'immigrazione illegale.
	Realizzazione di campagne di sensibilizzazione dei giovani del Nord del mediterraneo sulla questione delle migrazioni dal punto di vista del Sud e sui diritti negati dei minori.

	Realizzazione di una guida giuridica sulla condizione dei minori non accompagnati nell'area euro-mediterranea.
<b>Miglioramento delle capacità degli operatori sociali in Algeria, Marocco, Francia, Italia e Spagna, per la presa in carico transnazionale dei minori migranti</b>	Miglioramento delle capacità del personale che lavora nella difesa dei diritti dei minori migranti non accompagnati
	Realizzazione di una piattaforma on-line per la messa in rete del personale e delle loro istituzioni.
	Elaborazione di un cd-rom interattivo sul contenuto degli atelier di formazione e messi in linea sulla piattaforma on-line
<b>Sistematizzazione e Capitalizzazione dei risultati del progetto : I risultati del progetto saranno accessibili attraverso il sito del CISS <a href="http://www.childrencissong.org">www.childrencissong.org</a> Questo garantirà una a formazione continua, lo</b>	Sostegno alla una piattaforma on-line per rafforzare lo scambio, il lavoro in rete transnazionale sulla difesa dei diritti dei minori non accompagnati
	Trasferimento di informazioni e consolidamento della rete.
	La diffusione dell'informazione, dei

<b>scambio e la messa in rete, la sistematizzazione e la diffusione dei risultati dello studio e degli strumenti di sensibilizzazione prodotti nel corso del progetto</b>	risultati dello studio e degli strumenti della campagna di sensibilizzazione del progetto.
	Rafforzamento di una rete transnazionale di protezione che lavora attivamente per la difesa dei diritti dei minori non accompagnati.
	Elaborazione della messa in linea dei moduli di formazione a distanza.

## **5.5 Analisi dei beneficiari**

Il primo gruppo di beneficiari è costituito dai minori in Marocco e in Algeria, principali vittime delle problematiche sociali e economiche. I minori beneficiano delle campagne di sensibilizzazione sui propri diritti fondamentali. Per raggiungerli, 150 associazioni locali e 300 educatori in Marocco e 20 associazioni locali e 60 educatori in Algeria, vengono formati all'utilizzo di un kit pedagogico. Queste associazioni sono in contatto con almeno 6000 giovani al giorno.

Il secondo gruppo di beneficiari è costituito da educatori delle associazioni e operatori istituzionali che intervengono nell'ambito dei minori in difficoltà (assistenti sociali) e che lavorano per la presa in carico dei minori migranti non accompagnati (in Marocco, Algeria, Spagna, Francia e Italia). La buona gestione della presa in carico dei minori non accompagnati deriva sicuramente dalla realizzazione di pratiche legislative che non sempre però rispettano i principi evocati nelle convenzioni internazionali che concernono la tutela dei minori in difficoltà. E' per questa ragione che si è ritenuto fondamentale agire attraverso la formazione ad hoc sulle strategie di presa in carico dei minori in difficoltà e sul carattere transnazionale che questa azione deve acquisire. Infatti, il progetto propone la creazione e la gestione di una piattaforma web per la formazione a distanza degli operatori sociali, che permetterà uno scambio continuo tra i differenti paesi coinvolti nell'intervento.

I beneficiari finali del progetto saranno quindi tutti i visitatori della piattaforma (si stima circa 5000 al giorno) e il pubblico che beneficerà del kit pedagogico, che sarà distribuito in tutte le lingue dei paesi coinvolti e che sarà disponibile anche sul sito.

## 5.6 Il progetto in itinere. Esame dei risultati attesi e dei risultati raggiunti

**Risultato atteso 1:** Miglioramento della conoscenza e della comprensione del fenomeno attraverso la realizzazione di uno studio transmediterraneo e la diffusione dei risultati raggiunti.

Per raggiungere questo primo risultato, il progetto prevede un bilancio di tutte le ricerche realizzate sui minori migranti all'interno dello spazio euro maghrebino e sull'aspetto legislativo che regola l'emigrazione e i flussi all'interno dei paesi di arrivo (Spagna, Francia e Italia) e le strutture esistenti per la presa in carico dei minori migranti non accompagnati (che esistono solo in Francia), l'elaborazione di una bibliografia generale sul tema dei minori migranti e la realizzazione di una ricerca antropologica che cerca di individuare i fattori che intervengono nella scelta dell'emigrazione.

La ricerca bibliografica è stata pubblicata sulla piattaforma al fine di comprendere meglio l'evoluzione storica e sociale della normativa sui diritti dei minori migranti e per permettere una migliore comprensione della ricerca in ambito legislativo che riguarda i tre paesi europei meta delle migrazioni: la Spagna, la Francia e l'Italia<sup>67</sup>.

In particolare, nei tre articoli in oggetto, una volta esposta la normativa interna vigente nel campo della migrazione dei minori non accompagnati, emergono le forti contraddizioni esistenti tra la legislazione interna degli Stati e la normativa internazionale di tutela dei minori.

Per quanto riguarda l'Italia, ad esempio, emerge come la tendenza dello Stato sia quella di regolamentare le questioni migratorie attraverso direttive amministrative piuttosto che attraverso le leggi ordinarie<sup>68</sup>; questo atteggiamento conferisce un grosso potere

---

<sup>67</sup> <http://childrencissong.org/it/les-resource-en-ligne/evolution-de-droits-internationals-et-par-pays/evolution-legislative/international/etudes-et-rapports.html>  
<http://childrencissong.org/it/les-resource-en-ligne/evolution-de-droits-internationals-et-par-pays/evolution-legislative/international/juridique.html>

<sup>68</sup> La condizione giuridica del cosiddetto "minore straniero non accompagnato" ha subito in Italia, dal 1998 ad oggi, profonde modifiche a causa di una serie di interventi normativi di Parlamento e Governo. Le norme entrate in vigore sono contenute in provvedimenti formalmente eterogenei che disciplinano le diverse problematiche dell'identificazione, dell'affidamento, della tutela, dell'accoglienza, dell'autorizzazione al soggiorno o del rimpatrio del minore straniero non accompagnato. La formazione progressiva della disciplina ha comportato alcuni problemi di coordinamento fra le norme approvate. Le conseguenti lacune e la difformità delle prassi adottate dagli enti pubblici e dalle autorità di pubblica sicurezza rendono importante un esame attento dell'intero corpo normativo.

Il primo intervento legislativo nel campo dell'immigrazione risale al **1986**, mentre la prima legge di carattere generale è del **1990**. Una legislazione organica è stata adottata soltanto nel 1998 e, dopo un'applicazione progressivamente più restrittiva, è stata modificata nel 2002. I differenti aspetti dell'ingresso dei migranti in



discrezionale alle autorità locali che spesso ne abusano e fa sì che i minori soffrano, più degli altri, della precarietà dello *status giuridico* che viene loro attribuito, divenendo molto spesso vittime di abusi assolutamente contrari ai principi internazionali di tutela dei diritti dei minori (ad esempio, il caso di Lampedusa)<sup>69</sup>.

La Francia, dal canto suo, adotta continuamente una logica selettiva in materia di immigrazione e la Spagna pratica costantemente il “respingimento” alle frontiere, anche dei minori; è importante ricordare poi che i minori stranieri non possono essere espulsi, tranne che per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato (e in questi casi il provvedimento di espulsione è disposto dal Tribunale per i minorenni) e salvo il diritto a seguire il genitore o l’affidatario espulsi.

La ricerca etno-antropologica ha analizzato il processo migratorio raccontando le storie nei paesi di partenza, di transito e di arrivo.

Il primo articolo della ricerca interessa il Marocco e la Spagna, due paesi molto vicini, dove le relazioni migratorie sono più intense. Per quello che concerne la Spagna, la ricerca ha focalizzato la sua attenzione su diversi aspetti.

Il punto chiave della ricerca è la critica alla doppia rappresentazione dei minori oggetto dell’analisi. Gli Stati frontalieri, e in questo caso la Spagna, li considerano innanzitutto

---

Italia per lavoro e studio sono attualmente regolati dal **Testo unico sull’immigrazione del 1998, come modificato nel 2002 dalla legge 189/02** (comunemente nota come legge Bossi-Fini). Manca ancora una legge organica sull’asilo e la complessiva disciplina della materia è contenuta nell’articolo 1 della legge n. 39/90 sull’immigrazione, come modificata nel 2002 dalle norme della stessa legge Bossi-Fini, applicabili a partire dal 21 aprile 2005: poco più di 3000 parole, che lasciano indefiniti diversi aspetti della protezione dei rifugiati.

Il Testo unico del 1998 prevede che “allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti”. Esso inoltre stabilisce che lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato “gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l’Italia e il presente testo unico dispongano diversamente”. Un principio strategico, alla base del Testo unico sull’immigrazione del 1998 e delle sue modifiche del 2002, è la determinazione numerica di “quote massime” degli ingressi annuali dei migranti, attraverso la linea di azione comunemente nota come “politica dei flussi”. Il meccanismo che ne risulta per fare ingresso regolarmente nel paese è estremamente complesso e richiede che i datori di lavoro in Italia presentino alle istituzioni una “richiesta nominativa”, ossia la dichiarazione di voler assumere un cittadino straniero residente all’estero. Il Testo unico sull’immigrazione del 1998 ha previsto, con poche eccezioni, che coloro che entrano o risiedono irregolarmente in Italia devono essere espulsi verso il loro paese di origine e ha istituito i centri di detenzione, definiti Centri di permanenza temporanea e assistenza (CPTA), per il trattenimento di migranti in attesa di “espulsione” o “respingimento alla frontiera” per un massimo di 30 giorni. Questo periodo di tempo è stato raddoppiato dalle norme della legge Bossi-Fini nel 2002. La detenzione in un CPTA deve essere confermata da un giudice ordinario, che è competente anche per gli appelli contro l’ordine di espulsione. Per quanto riguarda i minori, essi possono essere coinvolti in procedure di espulsione e trattenuti in strutture di detenzione soltanto in caso di espulsione dei loro genitori e ai fini della tutela dell’unità familiare: è necessaria, a tal fine, la richiesta di almeno uno dei genitori o, in alternativa, il parere favorevole del tribunale per i minorenni. Tuttavia, secondo il disposto della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell’infanzia, è opinione dell’UNHCR che i minori richiedenti asilo non debbano, in linea di principio, essere detenuti. La natura eccezionale della detenzione dei minori è ribadita, con riferimento a tutti i minori migranti, dalle Linee guida su tutte le fasi del procedimento di rinvio forzato, adottate dal Consiglio d’Europa nel maggio 2005.

<sup>69</sup> “Minori non accompagnati bloccati a Lampedusa”, di Fulvio Vassallo Paleologo, Università di Palermo

dei migranti prima di considerarli minori; infatti, essi sono trattati secondo una logica di controllo, di sicurezza; inoltre, vengono rilevate enormi contraddizioni tra la legge ordinaria sull'emigrazione e la regolamentazione dei flussi.

Importante sottolineare che il progetto muove le sue azioni partendo da questa importante analisi critica della categoria del minore migrante: il termine "minore straniero non accompagnato", utilizzata dagli Stati, dall'Unione europea e da molta parte della società civile, veicola una concezione della migrazione legata essenzialmente a logiche di frontiere nazionali; inoltre, la creazione dell'altra categoria di "migrante potenziale" serve essenzialmente a giustificare i meccanismi di controllo della "fortezza" Europa, facendoli rientrare, ingiustamente, in azioni di cooperazione allo sviluppo.

Un altro effetto provocato dalla strategia del controllo messa in atto dai paesi in oggetto è la sovrastima delle cifre: la migrazione dei minori non rappresenta un'emergenza in termini di cifre (parliamo di circa 40.000 in tutta Europa).

Ciò che la ricerca, il progetto e lo stesso Ciss affermano è l'importanza e la necessità di abbandonare la logica territoriale di protezione dell'infanzia al fine di pervenire alla costruzione di un meccanismo di protezione transnazionale dei minori e di accompagnamento ai processi migratori in un'ottica di tutela dei diritti; una struttura quindi in cui operatori, assistenti sociali dei paesi di partenza, di transito e di arrivo "si parlino tra di loro" e collaborino; questa è l'ottica in cui il progetto e il Ciss si muovono e in base alla quale stanno realizzando una piattaforma web di scambio di cui già si è accennato e che meglio si vedrà in seguito<sup>70</sup>.

Negli altri articoli della ricerca vengono raccontati i progetti migratori di alcuni giovani marocchini che sono stati seguiti dalle loro città di partenza (Safi e Casablanca) fino alla città di arrivo in Italia (Bologna); in questi testi sono affrontati diversi aspetti della questione migratoria: le speranze, i rischi, le difficoltà, l'espulsione, la clandestinità; il fenomeno degli "harraga" minorenni algerini (i ragazzi di strada), dei quali viene analizzato l'aspetto antropologico e il progetto migratorio; e, infine, dei giovani subsahariani arrivati in marocco, divenuto oggi forse più paese di arrivo e di transito che di partenza.

Per quello che riguarda la ricerca istituzionale, in Algeria è stata utilizzata la metodologia della somministrazione di un questionario autodiagnostico alle associazioni che lavorano

---

<sup>70</sup> Ils ne sont pas de notes ; l'irruption des « mineurs non accompagnés » en Espagne. De l'analyse institutionnelle à l'ethnographie transnationale, Mercedes Jiménez Álvarez, Anthropologia Sociale

nel campo della protezione dell'infanzia; in particolare, con il questionario l'associazione Sarp, partner del Ciss in questo progetto, chiedeva di descrivere gli obiettivi, la mission e la vision, l'organizzazione interna, la strategia di lavoro e le metodologie.

Sempre in Algeria, sono state condotte da Sarp delle indagini sui minori migranti e potenziali, somministrando un questionario direttamente ai ragazzi.

In Italia, la ricerca istituzionale è stata condotta su due livelli: quello pubblico, analizzando le strutture statali e locali che si occupano di protezione dell'infanzia; quello costituito dal tessuto associativo che opera attraverso un contatto diretto con i minori.

Ciò che emerge da questa ricerca è che a livello pubblico la protezione e l'assistenza ai minori migranti non accompagnati è molto insufficiente e che il fenomeno viene trattato esclusivamente come un problema di ordine pubblico; si sottolinea come sia praticamente sempre assente la figura del mediatore culturale; figura che invece nelle associazioni risulta essere più frequentemente utilizzata.

Un altro aspetto negativo sembra essere la mancanza di coordinamento e di comunicazione tra le strutture pubbliche.

In Marocco le “fiches diagnostic” sugli attori della presa in carico dei minori sono state raccolte in 5 città (Rabat, Casablanca, Salè, Marrakech e Beni Mellal)<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> Fiches associazioni marocchine: <http://childrencissong.org/it/le-reseau/repertoire-des-membres/fiche-membre.html?layout=fiche>

## Modalità e assi della ricerca

Modalità Assi	Luoghi	Risultati attesi
<p>Ricerca etnografica effettuata in ciascuno dei cinque paesi coinvolti nel progetto (Algeria, Francia, Italia, Marocco e Spagna). Questi paesi, scelti in ragione di una rilevazione importante del fenomeno, rappresentano terreni potenzialmente fertili per realizzare le interviste e per compiere e approfondire delle osservazioni con i minori migranti.</p> <p>Inoltre, le politiche di intervento specifiche sviluppate e sperimentate durante questi ultimi anni, sono suscettibili di favorire un clima più idoneo all'arrivo dei</p>	<p>Italia, Francia, Spagna, Marocco e Algeria</p>	<p>Raccolta di racconti di vita dei minori migranti. Queste storie avranno come « focus » l'identificazione delle motivazioni, le ragioni della partenza, l'organizzazione e le modalità di viaggio, l'arrivo in Italia, le modalità di accesso ai percorsi di assistenza e di presa in carico da parte dei servizi sociali, il loro impatto futuro, le loro valutazioni sulle esperienze vissute.</p> <p>Raccolta di racconti di vita dei migranti e dei giovani di strada originari delle zone peri-urbane delle città. Stimiamo, a proposito, di poter disporre di testimonianze relative ai contesti di vita, alle</p>

<p>minori migranti, in particolare per quanto riguarda alcune politiche consolidate proprio attraverso l'esperienza e i racconti degli stessi minori, giovani e adulti che rientrano in Marocco.</p> <p>Come si posizionano strategicamente i minori rispetto alla « categoria Minore straniero non accompagnato » una volta arrivati in Europa ?</p>		<p>storie individuali e alle condizioni strutturali che li hanno spinti alla « delinquenza » e alla migrazione irregolare.</p> <p>Parallelamente, l'obiettivo è di far baluginare gli scenari urbani in cui l'esperienza dei giovani si sviluppa, così come la descrizione dell'utilizzo che essi fanno dello spazio urbano nei paesi coinvolti.</p> <p>In questa parte ci occuperemo di analizzare la ricomposizione delle rotte dei minori migranti, prestando particolare attenzione alla femminizzazione del fenomeno e alla presenza di minori sub-sahariani in Algeria e Marocco.</p>
---	--	---

<b>Modalità</b> <b>Assi</b>	<b>Luoghi</b>	<b>Risultati attesi</b>
<p>Analisi istituzionale degli attori e delle organizzazioni che, nei 5 paesi, lavorano sulla tematica dei minori migranti. Queste città rappresentano un terreno potenzialmente fertile per realizzare delle interviste e per compiere e approfondire delle osservazioni con <b>gli operatori</b> del settore impegnato nella presa in carico dei minori.</p> <p>Dopo una prima indagine circa la vasta costellazione di attori e di organizzazioni che tra Europa e Maghreb si occupano della protezione e della presa in carico dei minori e dei minori migranti più specificatamente, la nostra scelta è ricaduta su alcune esperienze</p>	<p>Italia, Francia, Spagna, Marocco e Algeria</p>	<p>Questa fase della ricerca ci aiuterà a comprendere meglio alcuni modelli istituzionali :</p> <p>A che tipo di programma politico rispondono gli interventi degli attori coinvolti nella protezione e nell'accoglienza dei minori migranti, in quale prospettiva si inseriscono le loro pratiche educative :</p> <p>a) In una logica securitaria ?</p> <p>b) In una logica di controllo dello spazio urbano ?</p> <p>c) In una dinamica di attuazione delle politiche di regolazione dei flussi migratori ?</p> <p>Come un'appendice del <i>Welfare</i> dedicata</p>

<p>particolari, ma rappresentative, delle politiche sociali che ispirano queste tipologie di intervento, cercando di sottolinearne allo stesso tempo i limiti e le problematiche riscontrate, così come le buone pratiche sperimentate e la genealogia e la storia che hanno caratterizzato la natura di tali pratiche.</p> <p>Maturiamo quindi un vivo e forte interesse per le esperienze degli operatori che lavorano direttamente con i minori, le motivazioni che li spingono, i percorsi di formazione che hanno deciso di intraprendere, la valutazione della prospettiva politica e sociale che sono chiamati a mettere in atto attraverso il loro lavoro, le risorse di cui dispongono e, infine,</p>		<p>all'infanzia ?</p> <p>Un altro impegno concerne la lettura critica attraverso la storia dei dispositivi e degli attori istituzionali, così come quella degli effetti negativi delle istituzioni che si occupano di minori migranti, in particolar modo in Francia, Spagna e Italia, paesi in cui questo fenomeno esiste dagli anni 90.</p>
--	--	---

le esperienze umane vissute a contatto con i bambini,		
---	--	--

<b>Modalità Assi</b>	<b>Luoghi</b>	<b>Risultati attesi</b>
<p>Inchieste e studi relativi alla legislazione sui minori migranti nei 5 paesi (Algeria, Francia, Italia, Marocco e Spagna).</p> <p>Ricerca bibliografica degli studi scientifici e delle inchieste locali sulle condizioni di vita dei minori migranti realizzati (a livello internazionale in Algeria, Francia, Italia, Marocco e Spagna).</p> <p>Come e perchè (analisi genealogica) è nata la categoria politica e sociale dei Minori stranieri non accompagnati ?</p>	<p>Italia, Francia, Spagna, Marocco e Algeria</p>	<p>Stato di avanzamento della ricerca scientifica sulla tematica a livello internazionale e nei 5 paesi.</p> <p>Analisi delle legislazioni in materia di migrazione e protezione dell'infanzia nei 5 paesi.</p> <p>Verifica sul ritardo tra le ratifiche dei principali strumenti internazionali relativi ai diritti dell'infanzia e l'applicazione di tali principi nelle legislazioni nazionali.</p>



<p>A quale bisogno « governativo » delle istituzioni europee e a quali scelte politiche risponde l'invenzione di questa categoria sociale ? Il Marocco e l'Algeria come percepivano questa costruzione politica e sociale all'interno delle proprie istituzioni (governative e non governative)</p>		
---	--	--

**Risultato atteso 2:** Realizzazione di campagne di sensibilizzazione sui pericoli della migrazione illegale dei minori non accompagnati e sui diritti dei minori attraverso la produzione di kit pedagogici, la formazione di circa 350 educatori sull'utilizzo dei kit, l'organizzazione di azioni di sensibilizzazione rivolte alle famiglie e alle comunità maggiormente colpite dal fenomeno.

Il progetto prevede la realizzazione di un kit pedagogico di sensibilizzazione sui diritti dell'infanzia e la migrazione. Il kit comprenderà una serie animata e una guida per gli operatori.

L'aspetto interessante del kit è che viene prodotto dagli stessi ragazzi; infatti, attraverso la costituzione di "Focus Groups" in Marocco, Algeria e Italia, i minori stessi identificano le storie che verranno poi trasformate in cartoni animati e che interessano i rischi della migrazione dei minori non accompagnati.

I ragazzi e le ragazze che partecipano ai "Focus groups" hanno tutti tra i 12 e i 14 anni; in Italia, si tratta di minori immigrati di seconda generazione.

Con il lavoro dei “Focus groups” i giovani vengono inoltre spronati dagli animatori a discutere della situazione economica e sociale delle famiglie di provenienza dei candidati all’emigrazione, la situazione sociale del minore, le ragioni che lo portano a emigrare, il ritorno e le problematiche legate alla migrazione dei minori non accompagnati.

Quindi, da un lato il lavoro pratico finalizzato alla produzione di uno strumento, dall’altro, la riflessione, personale e collettiva.

Sulla base poi di questo lavoro, sono stati redatti gli story- boards e la grafica; il protagonista principale della serie è un ragazzo che emigra con suo padre e attraversa diversi paesi dove incontra mille difficoltà nel processo di integrazione perché i suoi diritti non vengono rispettati come dovrebbe invece accadere.

Accanto alle serie animate, il gruppo di progetto ha deciso, in itinere, di affiancare un altro prodotto altamente partecipativo: il video partecipato, appunto.

Si tratta di una metodologia innovativa che pone al centro dell’intervento la partecipazione diretta dei destinatari; il video partecipato può essere definito come “un insieme di applicazioni alternative di tecnologie audiovisive nei progetti di sviluppo” o di progetti di intervento sociale o politico “dove lo scopo è di produrre un cambiamento sociale” o una trasformazione individuale (Braden Young).

A Castelvoturno, vicino Napoli, è stato realizzato un laboratorio informale sulle tecniche audiovisive, dove l’attenzione si è basata sul processo sociale che porta alla realizzazione del prodotto finale, piuttosto che sul risultato in sé. Il percorso è stato realizzato con una scuola media frequentata da italiani e immigrati di seconda generazione.

Di conseguenza, tale attività si è configurata come un importante intervento sociale diretto a un gruppo di bambini e ragazzi, italiani e figli di immigrati, normalmente esclusi da questo genere di cose, e in un luogo geograficamente e socialmente “a rischio” di devianza e di emarginazione.

Il video nasce sulla base dei risultati emersi dal Focus group realizzato in Italia. Si intitola “Telefoce” e dura una trentina di minuti, è sottotitolato in arabo e in francese; racconta le esperienze degli operatori sociali che lavorano sul territorio per la presa in carico dei minori. e le percezioni dei minori stessi su temi come l’illegalità, l’ambiente, i diritti dei migranti. Le tematiche trattate sono: l’immigrazione come risorsa, l’alterità culturale, la tutela dei diritti dei minori, il recupero di spazi sociali per i giovani, il lavoro, l’arte come strumento di miglioramento sociale, il diritto alla salute.

La produzione di questo supporto pedagogico ha in primis favorito la sensibilizzazione dei giovani e della comunità in generale. Attraverso lo strumento audiovisivo, i ragazzi

partecipanti hanno riflettuto sul tema dei diritti e dell'integrazione e hanno sperimentato il lavoro in sinergia per agire coscientemente e attivamente su un tema importante e di loro interesse.

Per quello che concerne la partecipazione della società civile, e in particolare delle associazioni, la sfida è quella di dotare il tessuto associativo di strumenti metodologici e pedagogici in grado di rispondere ai bisogni della società civile, soprattutto in contesti geografici difficili e a rischio. La dimensione che l'azione vuole valorizzare è quella partecipativa al fine di favorire la creazione di una dinamica di rete stabile e coerente tra le varie forme associative, ciascuna con le proprie specificità.

In un'ottica di continuità con l'Italia, in Marocco è stato realizzato un laboratorio di "giornalismo cittadino partecipato" con i giovani marocchini, "Studio Sahara".

L'altro filone di attività previsto per raggiungere il secondo risultato atteso consiste nell'organizzazione delle campagne di sensibilizzazione; sono previsti, da un lato, atelier nazionali in Marocco e Algeria di formazione per gli operatori e le associazioni sull'utilizzo della guida del kit pedagogico, e dall'altro, l'organizzazione vera e propria delle campagne.

La prima attività è stata così pensata affinché possa generare grandi effetti moltiplicatori del messaggio.

Riguardo la pianificazione delle campagne, emerge come il Ciss e lo staff di progetto abbiano scelto una metodologia innovativa e partecipativa, quella del teatro sociale, in risposta a un convincimento che sta alla base del lavoro di decenni nel campo sociale e dell'emigrazione, ossia della costruzione del capitale sociale: la costruzione del capitale sociale è, secondo l'esperienza del Ciss e di molte ong italiane, la strategia più efficace in termini di protezione dei diritti dell'infanzia e di prevenzione del rischio sociale dei minori.

Infatti, se definiamo i minori in difficoltà come tutti quei minori privi di un ambiente protettivo, tale protezione deriva sia dalla famiglia di appartenenza, sia dall'insieme dei diritti contenuti nella Convenzione internazionale dei diritti dell'infanzia e da tutti i documenti internazionali esistenti sul tema.

E' per questa ragione che non si può parlare della categoria specifica di "minore migrante"; bisogna invece parlare di "minore in difficoltà" che preferisce emigrare, magari da solo.

Questo significa che il progetto del Ciss supera le categorie imposte dagli Stati e dall'UE che parlano continuamente di "prevenzione" dell'emigrazione, e lo fa puntando alla "prevenzione" piuttosto del rischio sociale, cercando di creare le condizioni di base nei quartieri più difficili delle città affinché i giovani abbiano delle opportunità concrete di restare nel proprio paese.

La presa in carico dei minori in difficoltà può agire su due livelli contemporaneamente:

1. Lo sviluppo e la prevenzione
2. La riabilitazione e la reintegrazione.

In entrambi i casi la realizzazione del capitale sociale è fondamentale; per la prevenzione del rischio sociale è importante anche il coinvolgimento delle famiglie e delle associazioni locali, che dovrebbero aiutare le prime ad integrarsi maggiormente nelle comunità.

Per questi motivi, la metodologia del teatro sociale è apparsa quella più adatta allo scopo, in quanto, insieme all'arte in generale, risulta essere un efficace strumento di arricchimento e di diffusione e sensibilizzazione poiché, oltre a coinvolgere i singoli in un processo di miglioramento, coinvolge anche la popolazione locale e il tessuto associativo locale.

Anche se in ritardo rispetto al cronogramma iniziale (trattandosi dell'attività più importante dal punto di vista della diffusione dei risultati della ricerca e degli strumenti pedagogici sperimentati e realizzati), i laboratori di teatro sociale sono partiti in Marocco, Algeria e Italia.

A Napoli il laboratorio teatrale ha interessato migranti adulti che hanno messo su uno spettacolo-studio sui diritti dei minori, dal titolo "Fai una giravolta. Fanne un'altra".

Si tratta del *primo studio* di un racconto teatral-radiofonico per uominibambini sulla ricerca di un tempo non troppo perduto.

Si legge nel comunicato stampa:

*Dopo cento giravolte arriva l'ispirazione. Dopo altre cento la prima parola.*

*Quante giravolte per la prima domanda?*

*Da qualche parte sulle alte vette nevose esiste un popolo di esseri centenari, qualcuno li chiama yeti, qualche altro li chiama uomini delle nevi, ma chi ha avuto la fortuna di incontrarli sa che sono uominibambini. Una civiltà di esseri specializzati in giravolte. La giravolta è l'unico modo per tenere allenata quella parte del proprio io che attraverso le domande sviluppa il resto dell'essere, spingendo la conoscenza, l'ingegno, la*

*comunicazione sempre più in là. Solo i bambini sono capaci di vedere quello che non c'è, e renderlo realtà; sono capaci di vedere la terza dimensione in un foglio di carta, far diventare coccodrillo un pezzo di legno, scalare una montagna arrampicandosi lungo il pavimento. L'uomobambino impara a raccontarsi proprio così, stabilendo una lingua che sia frutto di una lente di ingrandimento insolita, magica e imprevedibile. Così il popolo di uominibambini dopo un lungo letargo decide di raccontare a noi umani la ricerca di quello spazio dell'individuo in cui si nasconde l'attitudine alla giravolta.*

*“La rapidità dello stile e del pensiero vuol dire soprattutto agilità, mobilità, disinvoltura; tutte qualità che s'accordano con una scrittura pronta alle divagazioni, a saltare da un argomento all'altro, a perdere il filo cento volte e a ritrovarlo dopo cento giravolte” (dalla seconda delle Lezioni americane di Italo Calvino). C'è un tempo per l'intuizione istantanea e un tempo per la sedimentazione del pensiero, il tempo di Mercurio e il tempo di Vulcano, come conclude Calvino; c'è il tempo di un letargo secolare e quello di un'improvvisa giravolta. Il popolo di esseri centenari chiamati uominibambini conosce il segreto dell'armonia tra questi due tempi.*

*(Linda Dalisi)*

### **L'esperienza di Castelvoturno come buona pratica di empowerment dei minori.**

Da un'intervista agli operatori e ai ragazzi che hanno realizzato il laboratorio è stata realizzata la seguente analisi: si tratta di uno strumento di “buona pratica” che analizza nel dettaglio l'efficacia dello strumento del Video partecipativo, nell'affrontare temi quali i diritti dei minori, l'integrazione e soprattutto nel garantire ai massimi livelli la partecipazione attiva di tutti i minori coinvolti a 360 gradi.

L'esperienza del Laboratorio di Video Partecipativo (VP) ha un carattere innovativo (socialmente, tecnicamente e/o pedagogicamente): innovativo in termini di messa in opera, di tecniche utilizzate, di prodotti, di valorizzazione del savoir-faire locale, etc.

Nel quadro di questa attività è possibile parlare di innovazione a più livelli: innovazione nel contesto locale come azione pilota e innovazione metodologica.

L'approccio del video partecipativo è in effetti piuttosto recente e raggruppa una moltitudine di metodi accelerati di ricerca partecipativa (MARP) e di approcci complementari, come il learning by doing e la ricerca-azione.

Questa metodologia, concepita con tecniche di comunicazione proprie della creazione audiovisiva e della comunicazione partecipativa (visualizzazione, cartografia,

brainstorming), stabilisce un processo più vicino e maggiormente rivelatore delle condizioni, delle percezioni, dei bisogni delle popolazioni locali, ed è concepita per favorire uno sviluppo endogeno differente di risorse, strategie e dei valori propri e in comune.

Nel quadro del progetto, il Laboratorio di Video Partecipativo (VP) è stato concepito intanto come esperienza di sensibilizzazione collettiva diretta a realizzare con i beneficiari un video sulle problematiche sociali della zona di Castelvoturno.

I ragazzi di Castelvoturno hanno beneficiato di un laboratorio di formazione informale sull'audiovisivo, finalizzato più sul processo che ha portato alla realizzazione del video, piuttosto che sul risultato stesso.

Il video infatti è divenuto un pretesto attorno al quale i facilitatori hanno cercato di suscitare il dialogo, la riflessione e l'autoanalisi dei ragazzi.

Le attività del gruppo hanno permesso di sviluppare le capacità dei ragazzi coinvolgendoli direttamente nell'utilizzo delle attrezzature, nella scrittura, nella costruzione e nella produzione del messaggio che loro stessi volevano trasmettere.

Gli esercizi creativi di animazione didattica si sono rivelati utilissimi per entrare nelle dinamiche di gruppo, creare un clima di fiducia, facilitare l'apprendimento e la mutua conoscenza allorchè il brainstorming ha permesso di stimolare il flusso di idee e di favorire un'attività il più possibile aperta e libera.

Altre tecniche ludiche sono state utilizzate per favorire l'implicazione diretta, attiva e prepositiva, dei ragazzi, per farli familiarizzare con la videocamera, e per apprendere concretamente il suo funzionamento e le sue regole.

I ragazzi sono stati coinvolti in giochi semplici, che poi si sono rivelati molto efficaci, per stimolare la collaborazione e la responsabilizzazione in un approccio ermeneutico di coscientizzazione di sé e l'identificazione delle proprie potenzialità.

Il confronto collettivo, con le proiezioni e le riprese effettuate giorno per giorno, hanno costituito un importante fattore di appropriazione del processo, con il quale i ragazzi stessi segnalavano gli errori e proponevano dei miglioramenti, in una modalità interattiva che consentiva agli operatori di valutare i feedback dei partecipanti.

Il laboratorio di Video Partecipato ha prodotto un metissage disciplinare che ha permesso ai ragazzi di sperimentare una pluralità di funzioni e una moltitudine di modi di coordinamento possibili, essendo a volte intervistatori e intervistati, scenografi e soggetti, responsabili di se stessi e delle riprese delle immagini.

Nell'ottica di rinforzare e valorizzare le risorse e le competenze della rete CISS, sei animatori provenienti da differenti regioni del Marocco hanno partecipato all'iniziativa. Allo stesso tempo, gli animatori delle associazioni locali e nazionali sono stati coinvolti in qualità di osservatori allo scopo di apprendere una nuova metodologia complementare. In alcuni momenti, hanno assunto un ruolo di facilitatori-mediatori all'interno del gruppo dei ragazzi.

Se il prodotto video è in effetti centrale nel processo classico di creazione audiovisiva, esso non costituisce che un'esternalità all'interno di un processo partecipativo, e un mezzo per creare sinergie tra gli individui e stimolare l'autonomia e la realizzazione delle proprie capacità.

L'equilibrio tra costi e benefici e l'impatto che questa azione ha generato possono definirsi considerevoli.

Se consideriamo i risultati intermedi e gli effetti prodotti, ci rendiamo conto che i metodi di ricerca interattiva e partecipativa applicati durante il laboratorio hanno prodotto un processo di ricerca quantitativa e qualitativa meno ingombrante e costoso in termini di risorse umane e di mezzi, rispetto alle tecniche convenzionali di ricerca più utilizzate per la consultazione formale delle popolazioni locali.

Inoltre, spesso i risultati di queste diagnosi sono in realtà già obsoleti quando vengono finalmente pubblicati. Nel caso delle attività, la diagnosi fatta con la regia dei bambini è stata generata parlando di aspetti della realtà vicini a loro stessi, rivelando gli aspetti di una realtà quotidiana in cui si identificano.

La consapevolezza dei giovani sul tema della finalità ecologica, o dell'integrazione contemplata dall'azione, crea le condizioni per rendere i giovani stessi, sia attori che produttori in un messaggio finalizzato alla salvaguardia e alla valorizzazione del territorio, dando loro la possibilità di esprimere, attraverso lo strumento audiovisivo, i loro sentimenti, i loro pensieri, le loro opinioni.

I bambini hanno lavorato alla produzione per sensibilizzare gli altri bambini, mentre gli operatori delle associazioni sono stati formati sulla progettazione e l'utilizzo di strumenti educativi.

Dopo due settimane di laboratorio VP, i ragazzi hanno prodotto un documentario concentrandosi su tre temi, selezionati durante un laboratorio di scrittura, lotta alla camorra, ambiente e integrazione dei migranti. Il notiziario "Tele Foce" è stato utilizzato come contenitore per i documentari.

Il processo chiave del "learning by doing", alla fine di ogni sessione, ha guidato i bambini ad un'analisi critica dell'identificazione di errori e problemi, con lo scopo di evidenziarli per imparare a correggerli o risolverli.

Quindi, imparare attraverso l'esperienza diretta e il gioco, gestire una grande quantità di informazioni e prendere decisioni migliori in base alle dimensioni della partecipazione psicologica e sociale in ambito tecnico-conoscitivo.

Mentre gli esercizi realizzati nascevano per sviluppare in loro una sensibilità estetica e critica, i momenti di confronto hanno offerto l'opportunità di discutere, fare domande, scambiare e condividere momenti ed esempi su che cosa ha funzionato o meno rispetto alle sessioni precedenti e per riflettere sulle prospettive di miglioramento del gruppo. Anche questa dinamica ha permesso di raccogliere opinioni, suggerimenti e il supporto dei beneficiari nel corso delle attività.

Questa esperienza, nel suo approccio, è stata in grado di produrre una reale responsabilità da parte dei ragazzi sull'utilizzo degli strumenti; la fotocamera è uno strumento di potere, ma anche una responsabilità nelle mani di coloro che lo esercitano.

Il Laboratorio ha anche stimolato il contatto e le relazioni con i bambini nel proprio territorio e nella comunità. I sondaggi che sono stati scelti per ottenere una mappatura degli esercizi più rappresentativi e creativi che progressivamente sono stati proposti dal team hanno svelato l'immagine che essi stessi avevano in città, mentre alcune interviste hanno permesso loro di raccontarla.

Il risultato è una vera e propria diagnosi fatta dai bambini stessi.

Il Laboratorio di VP ha coinvolto bambini di Castel voltorno di età compresa tra 9 e 14, altrimenti esclusi da questo tipo di attività intorno ad un lavoro il cui obiettivo è lo sviluppo di competenze tecniche specifiche, e una consapevolezza visiva e critica del contesto ambientale locale in cui vivono.

La maggior parte di loro non aveva mai maneggiato una macchina fotografica. Il laboratorio non solo ha offerto loro l'opportunità di utilizzare attrezzature professionali, ma di essere costantemente accompagnati e guidati da esperti altamente qualificati. Hanno anche simpatizzato con i vari formati multimediali come documentari, telegiornali, le scenette.

Inoltre, la creatività di ciascun partecipante è stata costantemente stimolata, e ai ragazzi è stato chiesto di esprimersi, di provare, di intraprendere azioni positive a favore del proprio territorio. Così la città e il territorio circostante è divenuto un vero e proprio set



cinematografico. Allo stesso modo il mercato, i negozi, le case sono diventate scenografie da reinventare mentre i residenti sono diventati soggetti.

L'azione dimostra che l'uguaglianza tra uomo e donna costituisce una parte importante dell'attività e che il criterio di genere è stato considerato in tutte le fasi di elaborazione e di messa in opera dell'attività. Il 60% dei beneficiari tra i minori erano ragazze le quali, a seconda della cultura di provenienza, venivano coadiuvate e supportate nel processo di conciliazione tra i propri usi e le proprie abitudini e la frequenza del laboratorio.

L'azione non necessita di condizioni straordinarie o di misure eccessive a livello di personale e risorse finanziarie. Al contrario, è replicabile o realizzabile in maniera relativamente uguale. La peculiarità del CISS sta nella sua missione di condividere le esperienze di successo altrove e di reinvestire in altri contesti simili su alcuni profili socio-economici e / o ambientali. Come descritto sopra, visto il successo in provincia di Napoli e date le similitudini tra Castelvoturno e il Marocco in termini di sensibilità ambientale, l'organizzazione ha valutato replicabile questa attività nella città marocchina di Tata, adattandosi alle condizioni locali e alla necessità di capacity building delle organizzazioni di base sostenute dal progetto.

Tuttavia, l'idea della partecipazione dei leader delle associazioni locali ha affrontato la necessità di sviluppare una azione strategica comune in grado di sfruttare le risorse potenziali del CISS rete a beneficio di altre dimensioni locali e nazionali. Fornire loro un metodo, uno strumento educativo per sostenere le loro attività all'interno delle loro associazioni, che possono essere efficaci in altri contesti di intervento.

Il coinvolgimento dei facilitatori è stato quindi necessario per far sì che che l'esperienza non rimanesse assegnata al livello dei beneficiari diretti, ma servisse da incentivo e supporto ai membri delle associazioni nell'attuazione di altre attività per integrare l'approccio partecipativo all'educazione e alla formazione.

Un approccio questo abbastanza replicabile nel tempo e nello spazio.

L'attività viene realizzata partendo dalle riflessioni e dalle aspirazioni delle comunità ed è il risultato di un processo di dialogo continuo con il gruppo dei beneficiari e l'insieme degli attori del territorio (approccio di comunicazione e di identificazione partecipativa).

Il VP è considerato uno degli approcci di maggior successo di partecipazione, perché la natura stessa di questo processo richiede la partecipazione e la collaborazione in ogni fase e livello di processo. Tutto è stato deciso in corso. Dalla costruzione del gruppo che ha ricevuto la scelta-team di soggetti, la scrittura di regole per le interviste nel funzionamento della fotocamera, l'obiettivo era sempre lo stesso: esaminare le idee e le

aspirazioni dei partecipanti per la loro traduzione in obiettivi che essi stessi avevano in mente di raggiungere progressivamente.

La squadra della Foce delle Notizie ha chiesto ai bambini di scrivere una breve biografia personale. Hanno dovuto raccontare storie o aneddoti di persone che conoscevano personalmente che avevano un rapporto con l'ambiente e la comunità.

Le storie narrate dai bambini sono diventati veri film di argomenti e curiosità legati alla vita dei personaggi.

Il Video partecipativo, per sua natura, permette di dare una voce e un volto a questi problemi che sono generalmente esclusi dal processo decisionale. Inoltre, in contesti come quello di Castel volturmo il video partecipativo è anche un modo per superare molti pregiudizi e ricostruisce un fatto facilmente comprensibile da tutti. Il risultato è immediato e divertente.

L'attività mette in opera un coordinamento basato sul coinvolgimento, la cooperazione e la suddivisione delle responsabilità tra i differenti partner. Comporta il lavoro in rete e mobilita direttamente o indirettamente gli attori locali, pubblici e privati. L'approccio di rete è la base di un lungo processo intrapreso dal CISS per venti anni al fine di promuovere un partenariato coordinato sulla base di impegno dei soci e la realizzazione di azioni concrete per la costruzione di capacità comune di tutti i soggetti coinvolti, in particolare in materia di ambiente, infanzia, immigrazione.

L'evento, dall'ideazione alla realizzazione, risponde così alla necessità di coinvolgere varie associazioni di operatori ed esperti nel campo del video partecipativo e di mobilitare sia a livello locale che nazionale ed internazionale, metodi di lavoro ed esperienza con un obiettivo comune: chiedere di ascoltare idee e proposte per i bambini a chi li rappresenta nei processi decisionali.

Un discorso a parte merita la squadra che ha lavorato con i bambini e che ha avuto molto successo, in termini di risultati dell'attività, oltre al supporto organizzativo e logistico, e al contesto e all'atmosfera in cui l'attività svolta.

Ugualmente si può dire per i rapporti che si sono creati tra i leader delle associazioni. Una condizione che ha permesso la realizzazione di attività di collaborazione nell'ambito di progetti precedenti del CISS, specialmente quelli rivolti all'infanzia, e che ha gettato le basi per la costituzione di altre attività comuni.

La sostenibilità di questa azione è la possibilità di avere trasmesso know-how già testato e valutato positivamente .

I bambini hanno acquisito competenze nell' utilizzo di una fotocamera con tutto ciò che tale lavoro comporta (controllare il suono o la luce, progettare un contesto narrativo, raccogliere e gestire il contenuto delle informazioni, ecc.); hanno interiorizzato l'idea che l'impatto visivo di un messaggio non necessariamente risiede nello strumento stesso, ma nella sua capacità di generare idee, allo scopo di chiarire una conoscenza implicita , anche se è comunicata da uno strumento di ultima generazione o da un semplice computer.

In questa prospettiva, la partecipazione è diventata una pretesto per la condivisione, l'impegno e la mobilitazione congiunta, così come per l'educazione e la consapevolezza degli altri.

Ma la grande sfida in termini di sostenibilità viene offerta ai dirigenti e agli insegnanti. Sono loro, come mediatori tra i bambini e la società, che svolgono un ruolo chiave nella trasmissione dei valori che rispettano l'ambiente, lottano contro l'illegalità e le discriminazioni razziali, e si prevede di intraprendere azioni che possano costruire una coscienza ecologica e tollerante attraverso metodologie che porterebbero promozione dello sviluppo endogeno.

L'attività fa appello per la sua realizzazione alle risorse locali, umane e materiali. Il laboratorio è una fotografia del territorio che è inevitabilmente un insieme di risorse umane e di relazioni che coinvolgono i media e che, in questo contesto, diventano un catalizzatore che spinge le persone ad agire localmente.

Inoltre, per la realizzazione dei documentari, i bambini si sono rivolti alle scuole, alle associazioni e agli enti politici del territorio.

L'oggetto dell'azione di studio del laboratorio fa parte di una dimensione più grande: la partecipazione il coinvolgimento dei bambini e dei giovani nello sviluppo e nella costruzione di strumenti didattici che serviranno a stimolare la riflessione e la realizzazione di altri progetti aventi come gruppo target i giovani e i giovanissimi.

Il laboratorio si è svolto in contemporanea con altre attività complementari; inoltre, sono state stabilite delle relazioni con le associazioni attraverso laboratori di animazione con l'obiettivo di comprensione reciproca dei diversi metodi di lavoro tra le varie associazioni coinvolte.

Se l'azione è diffusa, può influenzare le politiche pubbliche e se l'esperienza viene sufficientemente capitalizzata può essere replicata all'interno di politiche statali. Anche se il Laboratorio ha coinvolto un numero limitato di bambini e giovani, il prodotto è

destinato ad aumentare in modo esponenziale il numero dei potenziali beneficiari. Nelle scuole si potrà trovare l'opportunità di creare un terreno fertile per la diffusione delle idee e per promuovere l'incoraggiamento della creatività di altri bambini e giovani con un effetto moltiplicatore del processo.

Le associazioni, così come gli insegnanti, si rendono conto che oltre l'idea ispiratrice, il video può essere molto efficace per monitorare e documentare le attività. Usato per favorire la partecipazione ed evidenziare opinioni, problemi e proposte da parte della comunità, il video può anche rivelare le cause di fondo e la complessità dei problemi e ci aiuta a costruire azioni più rilevanti e sostenibili.

Il vantaggio principale che il progetto presenta ad oggi dipende dal supporto e da un ritorno delle attività da parte degli attori politici. Se questi attori, infatti, cominciassero a maturare un interesse reale per questi metodi di comunicazione innovativi e alternativi, si potrebbe cominciare a pensare di riflettere tali metodi nelle linee strategiche e nei programmi in diverse istituzioni che considerano prioritaria la partecipazione e lo sviluppo endogeno delle varie popolazioni vulnerabili come i bambini e le donne.

**Risultato atteso 3:** Miglioramento delle capacità degli operatori sociali in Algeria, Marocco, Francia, Italia e Spagna, per la presa in carico transnazionale dei minori migranti.

L'attività principale che caratterizza questa fase è la realizzazione di 3 Summer School sui diritti dei minori per operatori sociali, educatori e ricercatori universitari provenienti dai paesi partner.

In principio, secondo il documento di progetto, le Summer school da organizzare erano 4, ma poi lo staff di progetto ha deciso, per non lavorare ad inutili repliche, di partecipare attivamente alla Summer school intitolata “ I minori marocchini tra il Marocco e la Spagna” realizzata dall'associazione Al Khaima, che si è tenuta a Tangeri nel mese di giugno.

Le 3 Summer school verranno realizzate durante il prossimo inverno e parteciperanno attivamente alla creazione di una strategia di presa in carico transnazionale dei minori e alla promozione dell'approccio del Ciss a queste tematiche.

Quattro grandi temi verranno affrontati:

1. *Dinamiche e circolazione migratoria, un nuovo paradigma per la comprensione?*

All'interno di questo modulo verrà affrontata l'evoluzione dei fenomeni migratori, le modalità di circolazione e di integrazione nelle società di arrivo, l'organizzazione delle diaspore e dei dispositivi di aiuto transnazionale, le teorie e le metodologie utilizzate nelle scienze sociali su questi fenomeni, il loro utilizzo e adattamento nei contesti professionali.

2. *Dinamiche e blocchi delle società maghrebine.*

Si cercherà di riunire i dati socio-economici esistenti, il più possibile attuali, sulle società del Maghreb, si tenterà di comprendere e analizzare il funzionamento delle istituzioni e degli attori sociali in queste società, analizzare storicamente la formazione delle nuove filiere migratorie, definire il ruolo delle comunità immigrate nei paesi coinvolti nel progetto, le forme di circolazione e le filiere transnazionali che le orientano.

3. *Fenomeni metropolitani emergenti*

Si analizzeranno i problemi sociali da un lato e le nuove “socialità” che nascono. Verranno presentati esempi di casi europei, all'interno di una prospettiva comparativa e in relazione alle ricerche sull'integrazione delle nuove migrazioni in Italia, Spagna e Francia.

#### 4. *Minori migranti, quale comprensione, quale prospettiva d'azione?*

L'obiettivo di questo modulo è di far confrontare gli attori presenti alla Summer school su un terreno specifico, quello dei minori migranti non accompagnati, favorendo lo scambio e la messa in comune dei dati esistenti, in Europa e nel Maghreb, e delle nuove prospettive di azione in materia. Il modulo stimolerà la riflessione e la critica sulla categoria istituzionale del “minore migrante non accompagnato”, e si analizzerà la legislazione europea al riguardo, le istituzioni e le esperienze in corso in Italia, Francia e Spagna, le prospettive e l'orientamento di nuove forme d'azione.

**Risultato atteso 4:** Sistematizzazione e Capitalizzazione dei risultati del progetto: i risultati del progetto saranno accessibili attraverso il sito del CISS [www.childrencissong.org](http://www.childrencissong.org). Questo garantirà una a formazione continua, lo scambio e la messa in rete, la sistematizzazione e la diffusione dei risultati dello studio e degli strumenti di sensibilizzazione prodotti nel corso del progetto.

La piattaforma web “Differenti pratiche in differenti sud” è già on-line e può essere consultata all'indirizzo [www.childrencissong.org](http://www.childrencissong.org). Il sito web viene costantemente aggiornato ed arricchito di contenuti: documenti, studi, ricerche per chi necessita di formazione e aggiornamento sul tema, ma anche foto, video realizzati durante le attività di progetto e diffuse on-line per sensibilizzare un numero sempre maggiore di visitatori; inoltre, la piattaforma contiene una sezione dedicata all'analisi diagnostica del tessuto associativo che interviene nei diversi territori sulle stesse tematiche (protezione dell'infanzia, diritti dei minori, coinvolgimento dei giovani...etc) che, per forza di cose, è in costante aggiornamento.

Sulla piattaforma inoltre verranno caricati tutti gli strumenti prodotti nelle attività di progetto, tra cui il Kit, e sarà possibile intraprendere moduli di formazione a distanza.

Tutto il contenuto della piattaforma è libero da diritti e quindi consultabile e scaricabile da tutti.

## **5.7 Effetti, sostenibilità e impatto a lungo termine**

L'impatto sociale che il progetto sta determinando con il realizzarsi delle attività e il raggiungimento dei risultati può essere riassunto in tre grandi filoni:

- l'accrescimento di conoscenza della materia e la sensibilizzazione
- l'aumento di Know how
- l'aumento di capitale sociale

Per quanto riguarda il primo gruppo di effetti, la diffusione della ricerca attraverso i canali istituzionali e attraverso la piattaforma, accrescerà la conoscenza degli enti pubblici e privati che in Italia, Francia e Spagna si trovano a dover lavorare con i minori in difficoltà che provengono dai paesi del Maghreb e dell'Africa sub-sahariana.

Sicuramente, una conoscenza approfondita della materia dal punto di vista sociologico, antropologico e giuridico, contribuirà al miglioramento dei servizi di supporto ai minori.

La sensibilizzazione, soprattutto nei paesi europei, è stata e viene ancora realizzata attraverso le campagne.

L'aumento di know how interessa soprattutto le associazioni locali, gli operatori, gli insegnanti che si trovano di fronte i bambini in difficoltà del Marocco e dell'Algeria; questo processo si otterrà perfezionando le attività di formazione, le Summer School, la realizzazione del kit pedagogico.

L'aumento di capitale sociale è stato già in parte realizzato attraverso i laboratori di teatro sociale e di video partecipato e sono stati già descritti in un paragrafo precedente.

La sostenibilità del progetto sarà garantita dal pieno funzionamento della piattaforma on-line. La piattaforma nasce dall'esigenza, da un lato, di capitalizzare e diffondere i risultati del progetto, dall'altro per sottolineare il carattere transnazionale che il welfare destinato ai minori dovrebbe assumere.

Da venticinque anni, infatti, la ONG CISS opera a Palermo, un territorio determinante nella scelta e nella sperimentazione dell'approccio di intervento che caratterizza l'ong: guardare gli altri Sud non come luoghi sottosviluppati, ma piuttosto come diversi contesti in cui i cittadini e gli attori della società civile possono fare rete. Una comunità di idee, di pratiche, di operatori e di attori sociali che quotidianamente lottano per dare risposte

innovative e creative alle sfide di esclusione sociale che si presentano a Palermo, come Casablanca, ad Algeri e a Napoli, a Bari, come a Guatemala City.

All'interno di questa rete, l'azione sociale diviene quindi un viaggio dalle mille direzioni. Esse si incrociano e si incontrano nello spazio virtuale della piattaforma web, con lo scopo di stabilire un legame tra questi Sud e tra le loro pratiche diverse. La rete è anche un metodo per rafforzare le pratiche di una rete transnazionale di associazioni che sono vettore di trasformazione sia per il singolo gruppo che per la comunità. Il terreno di lavoro è composto da realtà molto diverse e da una pluralità di attori che investono nelle aree precedentemente riservate esclusivamente al settore pubblico. Alcuni servizi sono strutturati, inseriti in una dinamica istituzionale (pubblico, privato, profit e non profit) che, mobilitando le risorse commerciali o non commerciali, in molti contesti sono la spina dorsale del sistema del welfare locale. Altre organizzazioni locali sono fortemente radicate nei loro territori attraverso lo svolgimento delle attività sociali ed educative nell'area metropolitana, in tutta la città, in periferia o nelle campagne.

La Piattaforma [www.childrencissong.org](http://www.childrencissong.org) è un'iniziativa congiunta di organizzazioni che lavorano sulla protezione dell'infanzia, per l'impegno e la mobilitazione dei giovani nelle associazioni. La piattaforma mira a rafforzare la cooperazione e gli scambi tra i membri della rete. In particolare, la piattaforma mira a promuovere scambi di know-how, esperienze e informazioni sui bambini e i giovani in diversi contesti e regioni del mondo. Il sito è strutturato in tre parti principali. Prima di tutto riunisce e organizza tutte le azioni del Ciss realizzate sulla questione dei bambini e dei giovani; inoltre riunisce importanti documenti giuridici sul tema dell'infanzia e dell'adolescenza a livello internazionale; il sito è ancora in costruzione e gli operatori del Ciss stanno finalizzando il lavoro in sei paesi - Algeria, Italia, Marocco, Francia, Spagna e Repubblica Democratica del Congo. Questa sezione infatti conterrà studi scientifici e ricerche locali sulle condizioni di vita dei bambini, condotti nei paesi in cui l'ong lavora, con un confronto con le convenzioni internazionali.

Inoltre il sito fornirà, a medio termine, l'analisi istituzionale degli attori e delle organizzazioni che lavorano sul tema dei bambini in sei paesi, al fine di creare una mappatura google.maps identificabile, il più rappresentativa possibile dei tipi di interventi e delle modalità sperimentate in contesti diversi.

Saranno inoltre pubblicate delle banche dati sulle associazioni non appena il lavoro di capitalizzazione sarà concluso, per poi poter realizzare e mettere in rete un database di



attori e metodologie. In questa stessa sezione, dal titolo “risorse online”, c’è anche una mediateca di video e di foto che documentano le attività dell’ong, e di ritratti personali di attori e operatori dell’associazione.

La piattaforma conta inoltre di ospitare un forum dove poter scambiare idee su molti argomenti. Il forum comprenderà finestre tematiche relative ai temi del welfare transnazionale.

La piattaforma è un mezzo per poter cooperare e dialogare su diversi approcci e diverse metodologie utilizzate per affrontare le sfide concernenti il mondo dell’infanzia e dell’adolescenza a rischio, in diversi paesi del sud. Si tratta quindi di un esperimento condiviso e il suo successo sarà determinato dai contributi delle associazioni e dei loro membri.

### **5.8 Punti di forza e punti di debolezza del progetto**

Durante un’intervista realizzata con il capo progetto, sono emersi i punti di forza e di debolezza del progetto; gli sono state infatti sottoposte le seguenti domande:

- Quali sono stati gli strumenti utilizzati per monitorare l’andamento delle attività e il raggiungimento dei risultati attesi del progetto.
- Quali sono state le maggiori difficoltà incontrate nello svolgimento del progetto e nelle relazioni con i partner.
- Quali potrebbero essere gli sviluppi futuri del progetto.
- E quali le condizioni di replicabilità

Riguardo il monitoraggio, il capoprogetto ci ha illustrato il software utilizzato, prodotto in loco, in nord Africa, che si chiama “Mind Manager”. Si tratta di un programma il cui risultato principale è quello di costruire delle mappe concettuali sulla base di tutti i dati amministrativi e i risultati attesi inseriti dagli operatori del progetto. Infatti, il risultato finale è una mappa finale su tutta la memoria del progetto, che consente la sistematizzazione e la capitalizzazione dei risultati raggiunti.

Il software in questione è perfettamente compatibile con il ROM, il programma di monitoraggio esterno dell’Unione Europea, che quindi si trova davanti un sistema di monitoraggio interno molto avanzato e preciso.

La maggiore difficoltà incontrata nella realizzazione del progetto è stata la decostruzione del progetto stesso in corso d'opera; realizzando le attività e la ricerca soprattutto, ci si è accorti infatti che la categoria del minore migrante non esiste e che tantomeno esiste un'emergenza che riguarda la migrazione dei minori non accompagnati.

Esiste invece un'altra vera, reale emergenza che riguarda piuttosto i minori di strada, in difficoltà, o a rischio, che dir si voglia, nei paesi del sud del mondo e nei sud dei paesi al nord del Mondo; inoltre, la situazione dei minori immigrati di seconda generazione, figli quindi di immigrati, che pur essendo nati in Italia, non sono cittadini italiani, forse richiederebbe maggiore attenzione da parte delle autorità italiane e europee.

Questa critica però, a mio avviso, è il vero valore aggiunto del progetto che si è trovato a dovere superare delle categorie imposte realizzando una serie di attività e sperimentando metodologie nuove per garantire i diritti dei minori in tutti gli stati coinvolti dal progetto.

Le altre difficoltà incontrate riguardano sicuramente la gestione delle attività su 5 paesi molto diversi tra loro; soprattutto l'Algeria, è il paese che ha presentato più criticità: infatti, date le enormi difficoltà che si incontrano negli spostamenti al suo interno, è lo Stato dove si sono svolte meno attività rispetto al Marocco, ad esempio; ma anche il fatto che nel sud Italia le comunità marocchine e algerine non sono così numerose, come ad esempio in Emilia Romagna o al Nord. Questa criticità è stata in parte superata grazie al coinvolgimento di Bologna nelle ricerche sulle migrazioni dei minori marocchini.

Ma proprio da questa difficoltà, e dall'assunto che non esistono i minori migranti, scaturisce la replicabilità del progetto dappertutto, nei paesi del sud e del nord del mondo.

Partendo dal fatto che ogni progetto è una ricerca applicata, un laboratorio aperto, la replicabilità di questo intervento è infatti garantita dalla Transnazionalità e dal capitale sociale.

Attraverso infatti la piattaforma on line, sono messi in rete gli assistenti sociali, gli operatori, gli educatori che operano nei diversi paesi; da qui l'idea di welfare transnazionale che emerge dall'analisi del progetto.

L'aumento di capitale sociale viene poi ottenuto attraverso il coinvolgimento di una miriade di associazioni locali in ogni attività di sensibilizzazione e educazione (così, ad esempio, i laboratori di video partecipato in Italia e in Marocco che hanno visto la partecipazione di molte associazioni e scuole locali) e questo ne garantisce la sostenibilità e la replicabilità nel tempo e nello spazio).

Tra i maggiori risultati raggiunti, sembrano avere molta importanza per il team di progetto la decostruzione del paradigma securitario e umanitario nei confronti del fenomeno migratorio.

## **Riflessioni e prospettive**

Quando si parla di cooperazione allo sviluppo, particolarmente significativa, e assolutamente da riproporre e approfondire, è la scelta di adottare un approccio (tra gli altri) di tipo storico, ricostruendo le diverse interpretazioni novecentesche del concetto di sviluppo, nonché le motivazioni addotte per gli interventi attuati dai paesi occidentali nei confronti delle realtà più povere del pianeta. La prospettiva storica è indispensabile per ricordare l'assenza d'imparzialità che ha sempre accompagnato gli aiuti allo sviluppo: ieri erano beneficiari solo i paesi dei due blocchi della guerra fredda, oggi l'aiuto avviene principalmente sotto forma di investimento estero di imprese multinazionali con sede in Occidente, non motivate evidentemente da fini umanitari; gli stati nazionali prosperi concedono ai paesi in via di sviluppo percentuali ridicole del proprio reddito. Una vera e propria industria dello sviluppo controlla la cooperazione internazionale, imponendo il modello del Piano Marshall per regioni che non potranno contare sul *boom* economico europeo del dopoguerra. La stessa categoria di sviluppo viene utilizzata, dato il suo carattere uniformante, per annullare quelle differenze di approccio che permettono di rispondere alla sfida della povertà con gli strumenti della flessibilità e ascoltando le esigenze locali. Non ci resta che decretare il fallimento - comunque voluto - del progetto "sviluppo (eguale) per tutti" e della crescita senza limiti, e dedicarci seriamente al compito di rendere davvero il mondo non più ricco ma più vivibile, in base a dei criteri che si chiamano rispetto dei diritti umani.

La crisi poi dell'efficacia dell'aiuto allo sviluppo non può non essere collegata alla coerenza necessaria tra le politiche pubbliche: senza un'azione politica coerente che produca nuove regole sul commercio, senza la cancellazione del debito o la definizione di politiche sostenibili e concordate sui flussi migratori, nessuna dichiarazione internazionale, per quanto importante, sulla qualità dell'aiuto ridarà credibilità e convinzione ai cosiddetti paesi donatori, alle istituzioni internazionali, alle stesse ong.

La cooperazione allo sviluppo ha per chi la conosce da vicino tre facce. Quella del passato, cioè del sistema di leggi e interventi nato per fornire aiuto ai paesi «sottosviluppati» da parte dei paesi «donatori». Quella del presente, che si dibatte in una crisi di finanziamenti e di credibilità. Quella del futuro, di cui si sente l'esigenza, fatta di esperienze preziose di chi opera nella cooperazione cercando di superare la visione rapace e aggressiva dei moderni «pirati dello sviluppo».

Oggi poi, i paesi più poveri del mondo pagano più di tutti il prezzo della crisi economica e finanziaria che continua a manifestarsi dopo lo shock del 2008. Lo pagano sia in termini economici, con la riduzione dei pochi benefici che l'economia globale e la crescita avevano portato loro negli ultimi decenni, sia con la riduzione progressiva degli aiuti sottoforma di politiche di cooperazione allo sviluppo sempre meno efficaci.

Le risposte dei "Grandi" della Terra affrontano sempre meno i nodi centrali, come quello dei paradisi fiscali che sottraggono in tasse più di 100 miliardi di dollari ai Paesi poveri ogni anno. Siamo in presenza di uno scandaloso "welfare al contrario": i soldi si muovono dalle nazioni più povere verso quelle più ricche e i Paesi del Sud sono gravemente colpiti dalla speculazione finanziaria che si sposta sempre di più sulle materie prime e sulla terra coltivabile, trasformando il cibo ormai in un asset finanziario. Le evoluzioni dei prezzi mettono i contadini del Sud in ginocchio ogni giorno, mentre le Istituzioni Finanziarie Internazionali come Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale rinnovano le politiche che hanno portato al collasso e alla crisi sociale.

I pochi flussi di investimento verso il "Sud" dai Paesi ricchi sono in calo e assumono frequentemente la forma di speculazione finanziaria, garantendo ormai pochi benefici ai Paesi poveri, mentre le grandi lobby economiche spingono affinché le Istituzioni che regolano tali investimenti, come l'Unione Europea, non introducano regole e standard in materia sociale ed ambientale.

Nel frattempo la finanza per lo sviluppo mette sempre più al centro il sostegno al settore privato, valorizzando le imprese come la più efficace "arma di sviluppo". Le nuove tecniche di finanziamento si basano sull'idea che la crescita economica sia una condizione necessaria dello sviluppo e ciò debba avvenire tramite il settore privato. La "finanziarizzazione dello sviluppo" mina alla base l'emancipazione che dopo tre decenni di condizioni di aggiustamento strutturale imposte dalla Banca Mondiale ed il Fondo Monetario Internazionale finalmente le economie emergenti e diversi Paesi del Sud stavano vivendo.

Tendenze che il Governo italiano sostiene appieno, smantellando da un lato la cooperazione allo sviluppo con forti tagli (le risorse sono ormai minime e hanno visto un crollo spaventoso negli ultimi tre anni) e sostenendo una visione dell'aiuto pubblico basata principalmente su aiuti al settore privato (talvolta sotto forma di finanziamento a mega progetti di dubbia utilità con le imprese italiane protagoniste e vere beneficiarie). Oppure tramite la cancellazione o riconversione di debiti coi Paesi poveri, debiti ormai illegittimi o inesigibili viste le condizioni disastrose della finanza pubblica dei loro

governi. Quello che cresce invece sono le spese militari dell'Italia e l'impegno nelle missioni di guerra, come l'Iraq e l'Afghanistan, in cui peraltro la "quota" di cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario rispetto alle operazioni militari stesse è limitata.

Il risultato è che il nostro Paese assume un ruolo marginale nel contesto della cooperazione allo sviluppo in Europa, risultando fanalino di coda per impegni economici rapportati al Prodotto Interno Lordo e non esprimendo una voce autorevole nelle direzioni che l'Aiuto europeo assume, sempre più pericolosamente spostato verso quella "finanziarizzazione" dello sviluppo che abbiamo introdotto.

Nonostante anche l'OCSE abbia nuovamente sottoposto al governo italiano molte raccomandazioni per il rilancio della cooperazione e per la riforma della Legge 49 del 1987, il dibattito langue e tale processo di riforma è ormai una palude e l'argomento è ormai fuori dall'agenda politica parlamentare<sup>72</sup>.

La cooperazione internazionale allo sviluppo è stata una grande novità emersa nel ventesimo secolo. Guerre, povertà, catastrofi naturali, situazioni di abbandono avrebbero avuto un impatto ancora più grave se non ci fosse stata la risposta puntuale di persone, gruppi, organizzazioni e governi disposti ad intervenire. Grandi temi come il divario Nord Sud, la disuguaglianza dei mercati, il debito internazionale o le politiche ambientali sono entrati nelle nostre case grazie all'impegno di campagne e organismi della cooperazione internazionale. Ma tutto questo è passato. Oggi il mondo della cooperazione è in crisi e il concetto stesso di aiuto allo sviluppo appare superato. Crisi di senso, perché non si sa più verso quale sviluppo è realistico muoversi. E crisi di efficacia, perché spesso conta più la visibilità dei donatori che il risultato per i beneficiari. Occorre allora ripensare la cooperazione in un mondo che non è più quello del Novecento. Occorre fermarsi e riflettere.

Da questa riflessione nasce un approccio nuovo che è quello della Cooperazione di Comunità che si propone come un invito ad abbandonare la retorica dell'aiuto – perché nessuno è solo povero – e ad oltrepassare la logica dell'emergenza – perché agire responsabilmente significa prendersi il tempo per conoscere. Un'altra idea della cooperazione, che esige un pensiero diverso. Un incontro fra territori e persone per conoscersi, arricchirsi reciprocamente e considerarsi parte di un comune destino. Con il rischio, o forse il merito, di dover ripensare anche se stessi e il mondo in cui si vive.

---

<sup>72</sup> "Libro bianco sulle politiche pubbliche di cooperazione allo sviluppo in Italia", 2011, VII edizione

La cooperazione di comunità, la cui qualità fondamentale consiste nel trasmettere un patrimonio critico di esperienze, maturato da chi ha osservato e lavorato in questo settore negli ultimi dieci, quindici anni. La sua origine, come sottolineano gli autori nell'introduzione del volume "Darsi il tempo, Idee e pratiche per un'altra cooperazione internazionale" (M. Cereghini, M. Nardelli) "viene dall'incontro dei percorsi di vita avvenuto in quel laboratorio di idee e relazioni che è l'Osservatorio sui Balcani". Le nuove forme di solidarietà e relazione sperimentate dalla società civile italiana nei Balcani, a partire dai primi anni '90, trovano uno spazio particolare in queste riflessioni, che, insieme all'analisi della crisi della cooperazione allo sviluppo, cercano di proporre possibili direttrici di trasformazione.

"Cosa vuol dire cooperare, e per quale sviluppo? E poi, cooperare con chi, e perché?" E' questo il nucleo attorno al quale si svolge il ragionamento degli autori. La fine del '900, le trasformazioni indotte dal tempo della globalizzazione e dell'interdipendenza, hanno reso inadeguata la cassetta degli attrezzi che la cooperazione utilizzava a partire dagli anni '60 e '70 del secolo scorso. La divisione tra sviluppo e sottosviluppo è anacronistica, non esistono più un Nord ricco e un Sud povero e bisognoso. L'esclusione non è confinata geograficamente, e attraversa le diverse società dall'interno: "I simboli della ricchezza e quelli della deriva, i palazzi di vetro e le baraccopoli, li troviamo ovunque: a New York come a Nairobi, a Mosca come a Città del Messico, a Mumbai come a Rio de Janeiro." Nuovi attori, come i migranti, trasferiscono alle proprie comunità più risorse - e in maniera più efficace - di quanto non siano in grado di fare le istituzioni internazionali, governative o non governative. Il ritmo delle trasformazioni è talmente rapido che Paesi un tempo definiti "sottosviluppati" sono in realtà divenuti "luoghi chiave della postmodernità", dove la deregolamentazione permette l'affermazione di modelli raffinati di economia finanziaria legati a dinamiche neofeudali, basate sul rigido controllo del territorio.

Non esistono Paesi poveri, "ogni Paese infatti è ricco di storia, di cultura, di tradizioni, di saperi e di risorse naturali e umane." Se mai, esistono Paesi impoveriti dalla rottura di equilibri precedenti, "perché la povertà non è un flagello divino, né frutto del caso o della pigrizia degli uomini. E' invece l'esito storico di processi materiali e culturali, di vicende politiche ed economiche." La profonda conoscenza dei contesti locali diviene quindi elemento imprescindibile per azioni che possano avere una qualche efficacia. Ma la cooperazione internazionale procede per lo più al contrario, sulla base di "tecniche"

buone per qualsiasi contesto, applicate da professionisti che spesso non conoscono nulla delle società in cui si trovano ad operare.

Il ragionamento di Cereghini e Nardelli si muove agile tra racconti di esperienze sul campo e parti analitiche. Da Pristina alla Selva Lacandona, il mondo della cooperazione di questi anni scorre sotto gli occhi di legge. Incontri che "scivolano via sulla base di un linguaggio fatto di *human rights, development, global issues, grassroot movements, electronic community* e di tecnicismi rassicuranti (*project management, logical framework, empowerment*) lasciando la discussione politica fuori dalla porta". La narrazione diventa denuncia verso "quel sottile e odioso senso di superiorità che traspare dagli "internazionali" ... quella condizione di potere verso i cosiddetti beneficiari, quasi fossero degli utili idioti."

La critica coinvolge sia il lato governativo che quello non-governativo: "Una parte delle organizzazioni non governative (Ong) si è strutturata nel tempo come organizzazione permanente di medio-grandi dimensioni ... che nel tempo diventano, come ogni organizzazione, corpi con vita e necessità proprie ... Quando sopravvivere è il primo punto nell'agenda dell'organizzazione, quando la base sociale non è più un movimento popolare ma poche decine di tecnici divenuti cooperanti di mestiere, quando promuovere il proprio logo è più importante del cambiamento sociale da produrre, quando la competenza principale risulta saper scrivere un progetto e mantenere buoni rapporti con i finanziatori... allora è arrivata la crisi."

Altrettanto stigmatizzata la logica dei "progettifici", "che impera tanto tra le Ong quanto nei ministeri e nelle agenzie ONU. Si formano grandi apparati dove la quantità dei progetti (e di bandi che si rincorrono) aumenta a scapito della qualità, con il crescente pericolo di far danni e di aggravare i problemi invece di risolverli. Emblematico vedere nelle riunioni di lavoro tante organizzazioni presentarsi snocciolando un banale elenco di progetti in corso. Non c'è un'identità da descrivere, un'idealità da trasmettere, un proprio modo di vedere il mondo. Ci sono solo tanti progetti ... E' il prevalere della dimensione tecnica su quella politica, dell'agire sul pensare."

Se però le forme attuali della cooperazione sono ormai insostenibili, questo non significa che ne siano esaurite le ragioni. Anzi, nel tempo dell'interdipendenza, comunità diverse cercano sempre più di entrare in relazione, consapevoli di un "destino comune". In questo nuovo paradigma tuttavia, quello della cooperazione di comunità, sono due i soggetti (o le reti) che si mettono in gioco, restando sullo stesso piano. La cooperazione deve divenire infatti "relazione, cambiamento reciproco tra comunità e persone."



Qui i cooperanti sono animatori del territorio, che facilitano un processo cui partecipano istituzioni locali, associazioni, gruppi informali e semplici cittadini. Il tempo non è naturalmente quello dell'emergenza, né quello rinchiuso all'interno dei cicli di progetto, ma è un tempo lungo, "il contrario dei programmi mordi e fuggi, della cooperazione senza radici." I viaggi e gli scambi, tra le due comunità in relazione, sono continui. Gli investimenti sono diretti alla "valorizzazione dell'unicità di ogni territorio ... partendo dalle ricchezze specifiche del luogo, anziché introdurre di esogene, salvaguardando patrimoni e cultura delle comunità."

Anche qui, insieme alla parte di analisi, ci sono esempi concreti che sostanziano il ragionamento. Relazioni avviate in questi anni tra comunità diverse, nate da un intreccio "fra scelte e casualità"<sup>73</sup>.

C'è poi il caso della cooperazione italiana che, se da un lato vede la crisi profonda in termini di APS, dall'altro, per quanto riguarda i minori, rinnova il suo impegno nella tutela internazionale dei loro diritti: favorire il protagonismo dei minori e l'inclusione sociale attraverso la comunicazione sociale per lo sviluppo e il partenariato di rete: questi sono gli obiettivi delle *Linee guida della cooperazione italiana sulle tematiche minorili*, documento ufficiale del Ministero degli Esteri uscito lo scorso dicembre.

Promosse dalla DGCS insieme ai partner attivi, le Linee guida aggiornano l'analogo documento del 2004 e si rivolgono «ai decisori e/od operatori, in ambito pubblico e privato, per la promozione di più ampi partenariati destinati a rendere i minori protagonisti del proprio sviluppo». Il documento intende orientare le iniziative della cooperazione italiana e dei suoi partner e promuovere «l'allineamento delle politiche nazionali in tema di minori a quelle dei paesi partner, così come la loro armonizzazione con quelle degli altri donatori, e in maniera particolare dell'Unione Europea».

Si fondano sui quattro principi base della Convenzione Internazionale sui diritti dell'infanzia: diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo; il superiore interesse dei bambini e degli adolescenti; non discriminazione; diritto all'ascolto e alla partecipazione. La Cooperazione italiana, si legge nell'incipit, «nel considerare i minori come protagonisti del proprio sviluppo, attribuisce loro dignità di interlocutori e ne favorisce la partecipazione nelle decisioni, nell'adozione di strategie e nell'attuazione, valutazione, divulgazione delle azioni che li riguardano e che riguardano i minori in generale». Questi

---

<sup>73</sup> M. Cereghini, M. Nardelli, *Darsi il tempo, Idee e pratiche per un'altra cooperazione internazionale*, EMI, Roma, 2008

diritti inalienabili, sono stati declinati in schede monografiche di obiettivo per sette ambiti: educazione, sfruttamento sessuale, commerciale e tratta; giustizia; lavoro; contesti di crisi; disabilità e migrazione, da promuovere attraverso la comunicazione sociale, la progettualità e l'efficacia dell'aiuto allo sviluppo.

Il documento vuole così favorire «l'adozione di un approccio quanto più possibile coerente e concertato» e consentire la creazione di “forme di sussidiarietà e divisione di compiti tra gli attori nazionali della cooperazione, allo scopo di aumentare l'efficacia e limitare i rischi di frammentazione dell'offerta complessiva dell'aiuto allo sviluppo da parte del nostro Paese”.

Insomma, come scrive nell'introduzione il direttore generale per la Cooperazione allo sviluppo Elisabetta Belloni, il documento si pone come «un utile strumento di riferimento nel settore, per facilitare il dialogo e la condivisione di modelli di intervento di qualità quanto più possibile efficaci, consentendo la piena espressione delle potenzialità di ciascuno, e in particolare dei giovani protagonisti, nel conseguimento di obiettivi e modalità di sviluppo significativi e durevoli». L'insieme delle iniziative realizzate, ma soprattutto la qualità e il carattere innovativo di alcune di esse, sottolinea Belloni, «pongono la cooperazione italiana in prima linea in quanto a strategie, contenuti metodologici e impegno finanziario». Un impegno che mira a «favorire uno sviluppo sostenibile e promotore dei processi democratici e di pacificazione attraverso programmi a favore delle nuove generazioni, affinché i giovani divengano protagonisti attivi del loro percorso di crescita, promotori e realizzatori dei processi di crescita culturale, sociale, economica del proprio Paese, a dimostrazione del nesso inscindibile tra sviluppo e promozione della condizione minorile».

E la stessa Elisabetta Belloni, in un'intervista rilasciata a Minerva, in risposta alla giornalista che le faceva notare che spesso il mondo dell'associazionismo reclama di non essere compreso e di non trovare la collaborazione delle istituzioni, afferma: “Questo è vero. Ma rivendico di aver aperto in maniera straordinaria e organica alla società civile e in particolare alle ong. Tuttavia, come sempre, bisogna vedere l'altro lato della medaglia e chiedersi il motivo per cui la società civile, l'associazionismo, il volontariato non sono in grado di incidere. Vi è ancora, sebbene alcuni progressi siano stati fatti anche con il nostro incoraggiamento, eccessiva frammentazione. Fare rete e lavorare insieme restano sfide ancora attuali. Alla conferenza internazionale di Accra, sulla cooperazione e sulla efficacia dell'aiuto, giustamente si è dato ampio spazio alla società civile. Sapete quante organizzazioni non governative italiane sono state invitate? Zero. Le abbiamo portate noi

nella nostra delegazione. Le ong italiane hanno ancora problemi di rappresentatività, che impediscono loro di incidere con la capacità di organizzazioni come Oxfam o Save the Children. E devo aggiungere che oggi gli attori della cooperazione non sono più solo le ong. Fondazioni come quella di Bill e Melinda Gates hanno un ruolo importante in istituzioni importanti come il Fondo Globale. Occorre essere grandi, coesi, incisivi e propositivi per poter essere ascoltati. Oggi sono in grado di dire che invito e ascolto sempre le rappresentanze italiane della società civile, ma le sto sollecitando a essere propositive, anche per essere più rappresentative”.

E’ anche da questa critica anche sul mondo delle ong che bisognerebbe partire per capire quanto poi la loro cooperazione sia efficace, nel nostro caso, nei confronti dei minori in difficoltà.

L’incisività di cui parla la Belloni, è sicuramente importante, ma a mio avviso sono la continuità degli interventi, le relazioni, il cooperare insomma, che deve essere valutato per definire il successo degli interventi delle ong.

E’ interessante, a questo proposito, l’edizione 2012 del Edelman Trust Barometer, una ricerca - condotta a livello mondiale - che analizza la fiducia nelle istituzioni, nel governo, nelle aziende, nelle ONG e nei media.

Per il quinto anno consecutivo, le ONG sono l’istituzione ritenuta più affidabile nel mondo, in 16 dei 25 paesi oggetto dello studio, la gente si fida più delle ONG che del settore privato e delle aziende. L’indice di fiducia nelle ONG si attesta al 54% (in discesa di del 5% rispetto al 2011) contro il 47% per media e aziende e 38% per i governi. La fiducia nelle ONG ha raggiunto un picco del 79 % in Cina specialmente tra gli intervista di età compresa tra 35 e 64 anni. Dal 2009, la fiducia nelle ONG si è alzata in India fino al 68 %.

In Italia si registra una delle percentuali più alte di fiducia nelle ONG e una delle più basse per la politica. Il 77% degli italiani si fida delle ONG e del loro operato mentre solo il 31% si fida della politica. Cresce anche la fiducia nei media dal 41 al 59 %, grazie al crescente utilizzo da parte degli italiani dell’informazione in rete. Gli intervistati italiani ritengono più affidabili i Blog e la Radio rispetto ai giornali tradizionali e la televisione

Ma non c’è da cantare vittoria, l’opinione pubblica registra con attenzione le tendenze e gli avvenimenti. Non è un caso infatti che la fiducia nelle ONG sia calata vistosamente nei paesi dove si sono registrati scandali pubblici e crisi politiche, come il Brasile, il Giappone e la Russia. Alcuni commentatori hanno registrato anche una tendenza al calo

nella fiducia delle ONG nei paesi dove la loro comunicazione si è sbilanciata fortemente verso la raccolta di fondi piuttosto che verso attività di advocacy e denuncia. E in Italia sembra che la tendenza sia proprio questa, data l'enorme penuria di finanziamenti alle ong.

Infine, l'efficacia dell'azione delle ong: per essere tale, deve provare a coniugare la cooperazione e il partenariato nei paesi del Sud con la capacità di sviluppare iniziative di *advocacy* e campagne di mobilitazione del pubblico qui da noi e verso i decisori politici e istituzionali, realizzando una capacità che tenga insieme locale, nazionale e internazionale. Capacità fondate non solo sul controllo e sulla rivendicazione, ma anche sul sapere indicare prospettive e soluzioni per realizzare quel patto sociale globale che porti al superamento della povertà e della disuguaglianza.

La cooperazione decentrata, la cooperazione di comunità, e le esperienze di cooperazione con le comunità di migranti presenti nei paesi europei, possono essere sicuramente dei banchi di prova e dei laboratori di sperimentazione, anche nel piccolo, ma sicuramente con effetti nel lungo periodo.

La sfida è che il grande patrimonio di generosità e solidarietà che è alla base della cooperazione possa, se guidato con entusiasmo e competenza, raggiungere il suo obiettivo naturale, cioè uno sviluppo globale umanizzato, sostenibile e pacifico.

Ed ecco un po' delle cose che dovremmo fare: bandire l'aiuto unilaterale e ogni forma di assistenzialismo da parte del governo italiano. Costruire partenariati, per fare rete e per combattere le stesse battaglie insieme. Concentrare l'azione sulle persone, nel nostro caso sui bambini e i ragazzi, ponendo al centro dell'intervento il superiore interesse del minore, promuovendone la partecipazione e l'*empowerment*. Agire sui problemi locali con visione globale. Fare *advocacy*, *lobby*, operare cioè perché anche le forze politiche e i governi tornino a una politica di cooperazione internazionale con una visione di destino comune dell'umanità, slegata dalle lunghezze burocratiche e dagli impianti tecnocratici, ma più vicina alla gente.

Quest'ultimo aspetto mi fa però pensare a quanto sia difficile coniugare il dialogo e la partecipazione con le attuali politiche di sviluppo attuate dai governi e pilotate dalla Banca Mondiale e dal FMI; e soprattutto, il perpetuarsi di meccanismi strutturali perversi, fuori da qualsiasi logica di giustizia e di eguaglianza sociale, come possano conciliarsi con una nuova forma di cooperazione e di partenariato globale, così come indicato nei MDG.

La cooperazione non governativa, al contrario, nonostante la crisi di finanziamenti e quel carattere di autoreferenzialità che spesso assume, ha quel di più, quel valore aggiunto che determina il maggior successo dei suoi interventi?

Riguardo il maggior successo, bisognerebbe fare delle analisi più dettagliate, ma riguardo le metodologie, i principi ispiratori e la filosofia di fondo che accompagna il mondo delle ong, mi sento di dire che si avvicinano sicuramente di più ai bisogni della gente, perché sono fatte dalla gente e non sono legate ai dettami della politica estera e delle congiunture internazionali, ma sono fatte semplicemente da relazioni.

E' pur vero che in Italia, panorama composto da tantissime medio piccole ong, per lo più associazioni, questa base popolare e istanza della società civile, fa sì che risultino poco incisive nella determinazione di linee e politiche di sviluppo (anche perché poco interpellate), e che spesso lavorino da sole, senza coordinamento, con uno spreco di risorse non indifferente e che, per colpa della crisi che le vede costrette a lottare per non chiudere bottega e poter pagare i propri collaboratori, sono diventate dei veri e propri "progettifici", che a volte pregiudicano i risultati, concentrandosi troppo sulla propria sopravvivenza.

Da qui allora, l'importanza di modificare la legge nazionale, ma anche di coordinare, di lavorare in rete, di usufruire delle leggi regionali sulla cooperazione decentrata, di sprecare meno risorse e tempo. E di fare advocacy, perché fino a quando i governi, la Banca Mondiale e il FMI non si adoperano per interrompere quei meccanismi perversi che stanno alla base del sottosviluppo, anche i tanti interventi andati a buon fine delle ong non potranno portare effetti duraturi sulle popolazioni del sud del mondo.

E torno allora, inevitabilmente, a "portare acqua al mio mulino"; da quella parte di persone che crede che l'unico modo, per ora, di rendere questo mondo più vivibile sia cooperare alla pari e puntare soprattutto all'empowerment, sperimentando metodologie nuove, partecipative, in Africa come a Castelvoturno, che pongano al centro degli interventi solamente le persone e i loro bisogni.

## BIBLIOGRAFIA

- 1) Alberti A., Giudici C. (a cura di), Un altro futuro per il mondo. Le ong italiane per lo sviluppo e la solidarietà internazionale, Associazione ong italiane, Roma, 2003.
- 2) Alston P., Crawford J. (ed.), The future of UN Human Rights Treaty Monitoring, Cambridge University press, 2000.
- 3) Amnesty International, Introduzione ai diritti umani, Edizioni Cultura della Pace, San Domenico di Fiesole (FI), 1998.
- 4) Amnesty International, Dentro le Nazioni Unite, Edizioni Cultura della Pace, San Domenico di Fiesole (FI), 1996.
- 5) Bandera R., Cooperazione internazionale allo sviluppo: uno sguardo critico, Cocis-Cric, Roma, 2010.
- 6) Beghè Loreti A. (a cura di), La tutela internazionale dei diritti del fanciullo, Cedam, Padova, 1995.
- 7) Black M., La cooperazione allo sviluppo internazionale, Carocci, 2004.
- 8) Bobbio N., L'età dei diritti, Einaudi, Torino, 1992.
- 9) Boccella N., Viero P. (a cura di), Diritti umani e diritto allo sviluppo, la promozione dei diritti dei minori da una prospettiva di genere, LED, Milano, 2008.
- 10) Cassese A., I diritti umani nel mondo contemporaneo, Laterza, Bari, 1988.
- 11) Corbetta P., Metodologie e tecniche della ricerca sociale, Il Mulino, Bologna, 1999.
- 12) Cereghini M., Nardelli M., Darsi il tempo, Idee e pratiche per un'altra cooperazione internazionale, EMI, Roma, 2008
- 13) Cooperazione allo sviluppo, diritti umani e democratizzazione, SIOI, Roma, 1999.
- 14) Gay M., Caputo G. (a cura di), Strumenti per la cooperazione (Manuale), Corso di formazione per operatori della cooperazione non governativa e decentrata, Cocis, Roma, 2005.

- 15) Gilli, G.A., Come si fa ricerca, guida alla ricerca sociale per non specialisti, Mondadori, Milano, 1971.
- 16) Grignoli D., Mancini A. (a cura di), La dimensione sociale dello sviluppo, Carocci Editore, Roma, 2010.
- 17) Marchesi A., I diritti dell'uomo e le Nazioni Unite. Controllo internazionale e attività statali di organi internazionali, Franco Angeli, Milano, 1996.
- 18) Ministero degli Affari Esteri, Cooperazione italiana, L'impegno dell'Italia per i diritti di bambini, adolescenti e giovani, Roma, 2004.
- 19) Morenilla J. M., Los sistemas para la proteccion internacional de los derechos humanos, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1986.
- 20) National Research Council, Children of immigrants, National Academy Press, 1999.
- 21) Nigrizia, Dossier sulla cooperazione, "Cinque piste per ripartire", 2010.
- 22) Raimondi A., Antonelli G., Manuale di cooperazione allo sviluppo. Linee evolutive, spunti problematici, prospettive, Edizioni Sei-Vis, Torino, 2001.
- 23) Ruffolo G. (a cura di), Il futuro di noi tutti. Rapporto della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo, Bompiani, Milano, 1990.
- 24) Saccucci A., Profili di tutela dei diritti umani, Cedam, Padova, 2002.
- 25) Saporiti A. (a cura di ), Exploring Children's Rights. Third European Intensive Erasmus Course on Children's Rights, Franco Angeli, Milano, 1998.
- 26) Sbilanciamoci!, *Libro Bianco sulle Politiche Pubbliche di Cooperazione allo Sviluppo in Italia*, seconda edizione, 2007.
- 27) Sbilanciamoci!, *Libro Bianco sulle Politiche Pubbliche di Cooperazione allo Sviluppo in Italia*, settima edizione, 2007.
- 28) Sen, A.K., Poverty and Famines, Oxford, 1981.
- 29) Tarozzi, A., Sviluppo e impatto sociale, valutazione di un progetto Cefa in Tanzania, EMI, Bologna, 1992.

- 30) Tarozzi A., Visioni di uno sviluppo diverso, EGA, Torino, 1990.
- 31) Verhellen E., Convention on the rights of child. Background, motivation, strategies, main themes, Garant, 1997.
- 32) U.N., United Nations action in the field of human rights, New York, 1994.

## **DOCUMENTI ONU**

- 1) Carta Atlantica, 14 agosto 1941
- 2) Carta delle Nazioni unite, 26 giugno 1945.
- 3) Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, 10 dicembre 1948.
- 4) Dichiarazione di Ginevra sui diritti del fanciullo, 1924.
- 5) Dichiarazione sui diritti del fanciullo, 1959.
- 6) Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, 20 novembre 1989.
- 7) Office of the High Commissioner for human rights, United Nation Institute for Training and Research, United Nations Staff College Project, Manual on Human Rights Reporting. Under six major international human rights instruments, Geneva 1997.
- 8) Piano d'Azione del Summit Mondiale sui Diritti dei Bambini (1990)
- 9) Rapporto 2000 sullo sviluppo umano
- 10) Rapporto 2010 sullo sviluppo umano
- 11) Millenium Development Goals (2000)
- 12) Dichiarazione e Piano d'Azione della Sessione Speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sul follow-up del Summit Mondiale sui Diritti dei Bambini (2002)
- 13) Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sul follow-up dell'UNGASS sui diritti dei minori (2007).



## **ALTRI DOCUMENTI UFFICIALI**

- 1) A Special Place for Children in EU External Action, EU, 2008.
- 2) Un mondo a misura di bambino. Documenti ONU: Sessione speciale sull'infanzia. New York, 8-10 maggio 2002, UNICEF, Roma 2002.
- 3) Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, Guida pratica per il Terzo Settore, 2004.
- 4) Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. La prospettiva del Terzo Settore, 1° Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, novembre 2001
- 5) Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 2° Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, novembre 2009
- 6) Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 1° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, anno 2004-2005
- 7) Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. 2° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, anno 2005-2006
- 8) Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 3° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia (2006-2007) 2007.
- 9) Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. 4° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, anno 2007-2008

- 10) Ministero degli Affari Esteri, Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, Linee guida della Cooperazione Italiana sulla Tematica Minorile, adottate il 26 novembre 1998, aggiornate il 15 maggio 2004.
- 11) Rapporti annuali UNICEF 2007/2008/2009.
- 12) Rapporto annuale Amnesty International 2009.
- 13) Linee guida della cooperazione italiana sulle tematiche minorili, 2004 e 2011

#### **SITI INTERNET**

- 1) NAZIONI UNITE [www.un.org](http://www.un.org)
- 2) ALTO COMMISSARIO DELLE NAZIONI UNITE PER I DIRITTI UMANI [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)
- 3) UFFICIO DI COOPERAZIONE EUROPEAID: <http://ec.europa.eu/europeaid/>
- 4) UNICEF [www.unicef.org](http://www.unicef.org)
- 5) UNICEF ITALIA [www.unicef.it](http://www.unicef.it)
- 6) AMNESTY INTERNATIONAL [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)
- 7) AMNESTY INTERNATIONAL ITALIA [www.amnesty.it](http://www.amnesty.it)
- 8) COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO ITALIANA [www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it](http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it)
- 9) SAVE THE CHILDREN ITALIA [www.savethechildren.it](http://www.savethechildren.it)
- 10) CHILD RIGHTS INFORMATION NETWORK [www.crin.it](http://www.crin.it)
- 11) UNIMONDO [www.unimondo.it](http://www.unimondo.it)
- 12) GRUPPO DI LAVORO PER L'ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE SUI DIRITTI DEI MINORI IN ITALIA [www.gruppocrc.net](http://www.gruppocrc.net)

- 13) ARCHIVIO DELLA COOPERAZIONE [www.archiviong.org/index.php](http://www.archiviong.org/index.php)
- 14) PIDIDA [www.infanziaediritti.it](http://www.infanziaediritti.it)
- 15) DIFFERENTI PRATICHE IN DIFFERENTI SUD: [www.childrencissong.org](http://www.childrencissong.org)
- 16) CISS: [www.cissong.org](http://www.cissong.org)
- 17) PERLAPACE: [www.perlapace.it](http://www.perlapace.it)
- 18) UNIMONDO: [www.unimondo.org](http://www.unimondo.org)
- 19) SBLOCCHIAMOLI: [www.sblocchiamoli.org](http://www.sblocchiamoli.org)
- 20) NIGRIZIA: [www.nigrizia.it](http://www.nigrizia.it)
- 21) SBILANCIAMOCI!: [www.sbilanciamoci.org](http://www.sbilanciamoci.org)













