

# I bambini e i loro diritti

La Collana **temi** è curata dalla Direzione Attività culturali, editoriali, formazione e ricerca del Comitato Italiano per l'UNICEF

Il n.2 di **temi** dal titolo "I bambini e i loro diritti" è stato redatto da Alberto Atzori ed Elisabetta Porfiri

Publicazione del **Comitato Italiano per l'UNICEF - Onlus**  
Via V. Emanuele Orlando, 83  
00185 Roma  
tel. 06478091  
fax 0647809270  
mondodomani@unicef.it  
www.unicef.it

Progetto grafico e impaginazione:  
B-Side, Roma  
Stampa:  
PrimaGraf, Roma

Foto di copertina:  
Sheila McKinnon

Questa pubblicazione è stata stampata su carta riciclata ecologica

Finito di stampare  
Roma, novembre 1999

Prima ristampa  
Roma, febbraio 2001

# *s o m m a r i o*

**Introduzione** 5

**Capitolo 1**  
La storia 7

**Capitolo 2**  
Novità e attualità della Convenzione 11

**Capitolo 3**  
I diritti civili e le libertà fondamentali 17

**Capitolo 4**  
I diritti dell'ambito familiare 27

**Capitolo 5**  
I diritti di base 45

**Capitolo 6**  
I diritti culturali 57

**Capitolo 7**  
I diritti di tutela 69

**Bibliografia** 80



## Introduzione

L'UNICEF (Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia) è da oltre cinquant'anni a fianco dei bambini. L'impegno quotidiano dell'UNICEF in 161 paesi del mondo non potrebbe essere lo stesso, se non esistesse la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia. La Convenzione è un impegno solenne per gli Stati, è un quadro di riferimento globale per tutti coloro che hanno a che fare con l'infanzia, è una "bussola" con l'ago sempre puntato sul polo magnetico del superiore interesse del bambino. L'UNICEF ha promosso l'idea stessa della Convenzione, da essa ha ricevuto una esplicita investitura per la sua attuazione, a essa riferisce tutta la propria azione volta a promuovere i diritti umani dei bambini. Oggi, a dodici anni dalla sua nascita, la Convenzione continua a produrre i suoi frutti. E' nel suo segno che i governanti di tutto il mondo si incontreranno (19-21 settembre 2001) alla sede dell'ONU a New York per dare vita ad una storica Sessione Speciale dell'Assemblea Generale, la prima interamente dedicata ai problemi dei bambini. E sarà la Convenzione ad animare, di qui ai prossimi anni, il Movimento Mondiale per l'Infanzia (Global Movement for Children), un progetto planetario che si propone di mettere l'infanzia e l'adolescenza al centro dei processi di globalizzazione. Con l'UNICEF, ancora una volta, in prima fila.

### I diritti dei bambini in Italia

L'Italia ha ratificato la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia con legge n. 176 del 27 maggio 1991. In questi anni sono state intraprese concrete misure di intervento per i bambini del nostro paese.

A tale proposito il Governo ha presentato il 27 aprile 1997 un Piano d'Azione per l'infanzia e l'adolescenza che nasce dal presupposto di promuovere i diritti di tutti i bambini non solo in situazioni di disagio e devianza. Il 23 dicembre 1997 sono stati istituiti la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'Osservatorio nazionale per l'infanzia.

La legge 28 agosto 1997 n. 285 dal titolo "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" ha permesso di realizzare significativi interventi sulla base di quanto enunciato dal Piano d'Azione del Governo.

La  
storia

*quando i  
bambini non  
erano  
soggetti di  
diritto*

Il 20 novembre 1989 i rappresentanti degli Stati del pianeta, riuniti nell'Assemblea Generale dell'ONU, approvavano all'unanimità il testo della Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia. Quell'atto formale, una fra le innumerevoli votazioni che avvengono nel Palazzo di Vetro dell'ONU, racchiudeva in sé un significato di portata storica. Per la prima volta, infatti, i diritti dei bambini entravano a pieno titolo nel mondo giuridico internazionale, dopo avervi fatto comparse più o meno marginali.

Nel 1948 c'era stata la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, che aveva sancito i diritti fondamentali dell'essere umano, ma sempre facendo riferimento nei suoi articoli a un "individuo" adulto. Nel 1959 era stata approvata la Dichiarazione dei diritti del fanciullo, rimasta peraltro sconosciuta ai più e quindi poco funzionale alla crescita di una diffusa coscienza dei diritti dei più piccoli. E anche i due Patti Internazionali sui Diritti dell'Uomo del 1966 avevano appena sfiorato il bambino, dedicandogli un fugace sguardo carico di paternalismo.

In un mondo che riconosceva sfere sempre più articolate di *diritti dell'uomo*, erano proprio i *diritti del bambino* a latitare, e non per una semplice dimenticanza degli Stati. Essendo considerati da sempre come esseri umani in formazione, come "cuccioli dell'uomo" ossia "minori" (*minus habentes*), i bambini non erano riconosciuti come titolari di diritti autonomi, bensì come oggetto di una più o meno ampia tutela. Non essendo ancora uomini, insomma, i bambini non potevano usufruire pienamente dei diritti umani!

Tuttavia, qualcosa stava cambiando. Nuove visioni dell'infanzia e dell'adolescenza, alimentate dalla democratizzazione del sapere, dalla diffusione di conoscenze sociologiche, storiche, psicanalitiche, da studi e da ricerche sperimentali, e accompagnate dalle prime timide innovazioni legislative, stavano prendendo piede in alcuni paesi, fra cui il nostro. Numerosi educatori, psicologi, sociologi, magistrati si sforzavano di promuovere l'idea che i bambini e i ragazzi dovessero essere il soggetto centrale dei provvedimenti che li riguardavano, e che i loro interessi dovessero in certi casi essere prioritari rispetto a quelli, spesso contrastanti, degli adulti. Ciò implicava che gli esseri umani più giovani avessero anche dei diritti da conquistare e da rivendicare, e delle garanzie per difenderli dalle violazioni altrui.

Cogliendo questi mutamenti nella cultura "adulta", un gruppo di giuristi e di esperti internazionali iniziò a lavorare, a partire dal 1978, su un testo che conciliasse approcci basati su tradizioni, culture, religioni, stadi di sviluppo economico, sistemi legali e politici assai diversi fra loro. In particolare, creava notevoli problemi la rigida contrapposizione fra la visione dei paesi occidentali, Stati Uniti in testa, secondo i quali erano da privilegiare i diritti civili e politici, e quella dei paesi socialisti, per i quali assumevano la massima importanza i diritti economici e sociali. Non erano poi meno rilevanti le diversità fra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo: i primi reclamavano un elevato livello di tutela per i diritti dei bambini, mentre i secondi si ponevano il concreto problema delle risorse necessarie per garantire tali diritti.

Attraverso un lunghissimo percorso di mediazioni diplomatiche e di limature nella bozza di testo, si giunse infine a raggiungere un accordo generale. La data prescelta per la votazione finale non fu casuale: il 20 novembre 1989, esattamente il trentesimo anniversario della Dichiarazione dei Diritti del Fanciullo del 1959.

Nasceva così la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia, che oggi è divenuta il testo sui diritti umani maggiormente ratificato al mondo.

Tutti gli Stati del mondo, eccetto due (cfr. box), hanno ratificato nei rispettivi Parlamenti nazionali la Convenzione, che di qui a qualche anno potrebbe risultare il primo trattato "universalizzato" nella storia del genere umano.

#### A due passi dall'universalità

191 Stati hanno ratificato la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia. Stati Uniti e Somalia sono gli unici paesi al mondo a non averlo ancora fatto.

La Somalia, uno fra gli Stati più poveri del mondo, non ha ancora un governo centrale riconosciuto da tutte le fazioni in lotta e dunque non può materialmente ratificare un accordo internazionale.

Diverso il discorso per gli USA, che pure hanno firmato la Convenzione nel febbraio 1995, ma tardano a ratificarla. Il ritardo è dovuto sia alla tradizionale lentezza dell'iter di ratifica per i trattati internazionali sui diritti umani (con tempi medi abbondantemente superiori al decennio), sia alla politicizzazione del dibattito interno. L'ala più conservatrice dell'opinione pubblica e del mondo politico americano accusa la Convenzione di minare l'autorità dei genitori con le sue norme troppo permissive, e di sottoporre la sovranità dello Stato a un eccesso di controlli e di limitazioni esterne. Inoltre, è assai contestato il divieto di comminare la pena di morte a chi compie reati in minore età, essendo largamente maggioritaria negli Stati Uniti l'opinione a favore della pena capitale come deterrente al crimine.

Il Comitato statunitense dell'UNICEF ha da tempo avviato una campagna di sensibilizzazione presso l'opinione pubblica, chiedendo a tutti i cittadini di scrivere ai propri rappresentanti parlamentari affinché cessi l'ostruzionismo che blocca la ratifica della Convenzione al Senato.

## Novità e attualità della Convenzione

Un mondo a misura d'uomo... cioè, di bambino

**A**ccade spesso, nel diritto internazionale, che il testo di un trattato<sup>1</sup> sottoscritto dagli Stati perda la sua attualità e diventi obsoleto nel giro di pochi anni, perché è mutato il clima politico o perché sono nel frattempo intervenuti progressi tecnologici o altri eventi che lo hanno reso anacronistico. Ciò non è accaduto con la Convenzione sui diritti dell'infanzia, che anzi mostra una sorprendente "giovinezza" a dodici anni dalla sua nascita, e non sembra avere minimamente risentito dei cambiamenti epocali avvenuti in seguito (come la caduta del Muro di Berlino e la fine del socialismo reale).

La persistente attualità della Convenzione è dovuta alla sua stessa natura. I suoi articoli non si limitano a fotografare la realtà, ma in un certo senso la anticipano e la costruiscono, affiancando ai diritti universalmente riconosciuti e sanzionati (il diritto al nome, alla sopravvivenza, alla salute, all'istruzione, e così via) una serie di diritti di nuova generazione, quali il diritto alla privacy o quello a un ambiente naturale sano. Accanto al "bilancio" di ciò che già oggi è garantito alle generazioni più giovani, la Convenzione annovera articoli di valore programmatico, che disegnano un orizzonte di obiettivi da raggiungere nel futuro.

*diritti di  
nuova  
generazione*

<sup>1</sup> Per trattato si intende qualunque forma di incontro fra le volontà degli Stati, a prescindere dal nome che si voglia dare al testo finale (convenzione, patto, statuto, accordo, ecc.). La Convenzione sui Diritti dell'Infanzia è quindi a tutti gli effetti un trattato, regolato dalle norme del diritto internazionale.

In un certo senso, gli articoli della Convenzione prefigurano un mondo a misura di bambino.

### Funzioni e principi della Convenzione

I principi fondamentali su cui la Convenzione si basa sono i seguenti:

**1 Non discriminazione:** gli Stati firmatari si impegnano ad assicurare a ogni bambino, a prescindere dalla razza, dalla religione, dal sesso o dall'estrazione sociale, il godimento di tutti i diritti sanciti dalla Convenzione.

**2 Superiore interesse del minore:** in ogni azione legislativa, provvedimento giuridico, iniziativa pubblica o privata che riguardi l'infanzia e l'adolescenza, l'interesse dei bambini deve prevalere su qualsiasi altro ordine di priorità

**3 Vita, sopravvivenza, sviluppo dell'infanzia:** ogni bambino detiene, in quanto essere umano, un prioritario diritto alla vita; ogni Stato deve impegnarsi a garantire la crescita e lo sviluppo dell'infanzia nella misura massima possibile.

**4 Ascolto delle opinioni del bambino:** i bambini hanno il diritto a essere ascoltati in tutti i procedimenti che li riguardano, soprattutto in sede legale.

### Quanto vale la Convenzione?

In una società di tipo statale, esistono le leggi ed esistono poteri legittimati a farle valere e a punire con sanzioni coloro che non le rispettano. Nella comunità internazionale, invece, manca un governo mondiale<sup>2</sup> (così come anche mancano una magistratura o

<sup>2</sup> L'ONU (Organizzazione delle Nazioni Unite), di cui fa parte anche l'UNICEF, non è - come molti erroneamente ritengono - un "governo mondiale", bensì una sede di incontro e coordinamento fra Stati sovrani: in ultima analisi, sono gli Stati i veri padroni dell'ONU, e non viceversa.

una polizia sopranazionale propriamente dette): gli Stati sono pari fra loro, e sono vincolati soltanto a ciò che essi stessi decidono. La struttura della comunità internazionale porta molti ad affermare che le leggi che questa comunità si dà, e quindi anche i solenni documenti sui diritti umani, come la Convenzione, sarebbero prive di qualunque valore effettivo.

Le cose, tuttavia, non stanno proprio così. La Convenzione è stata costruita con molta cura allo scopo di vincolare in modo non astratto gli Stati. Agli impegni generici o alle petizioni di principio si sono preferite formule precise e meccanismi di controllo, e questa scelta spiega la relativa lunghezza del testo complessivo<sup>3</sup>. Quando era impossibile raggiungere un accordo generale su una determinata questione (ad esempio, sull'età minima per l'arruolamento in un esercito), si è optato per un compromesso che salvasse almeno uno *standard* minimo di protezione, anziché costringere gruppi consistenti di Stati a ritirare la loro approvazione sul testo finale.

*il  
meccanismo  
di controllo*

La Convenzione prevede inoltre un importante meccanismo di osservazione periodica dell'operato degli Stati in favore dell'infanzia. Si tratta del Comitato per i Diritti dell'Infanzia, meglio noto come Comitato dei Dieci<sup>4</sup>, incaricato di esaminare i dettagliati rapporti che il governo di ogni Stato firmatario deve sottoporre al suo esame ogni quinquennio, a partire dal secondo anno dalla ratifica della Convenzione.

Ogni Stato è tenuto a indicare in questi rapporti tutte le iniziative intraprese per migliorare le condizioni di vita dei bambini. Informazioni particolarmente dettagliate sono richieste sulle misure che sono

<sup>3</sup> La Convenzione sui Diritti dell'Infanzia conta 54 articoli, rispetto ai 30 della Dichiarazione Universale sui Diritti dell'Uomo, che non prevede alcun meccanismo di garanzia dei diritti enumerati.

<sup>4</sup> Sono dieci i componenti di questo Comitato, prescelti fra "esperti di alta moralità e in possesso di una competenza riconosciuta" e in modo da rappresentare tutte le aree geografiche del pianeta (art. 43 Convenzione). Del Comitato ha fatto parte, fino al 28 febbraio 2001, anche Francesco Paolo Fulci, già ambasciatore dell'Italia all'ONU.

state prese per l'applicazione dei principi prioritari della Convenzione. Il Comitato, dopo avere analizzato il rapporto, elabora delle osservazioni che a volte assumono il peso di veri e propri suggerimenti, o di aperti rimproveri. Non è infrequente che il Comitato inviti uno Stato ad adottare una soluzione già sperimentata con successo da un altro paese.

Il meccanismo è all'insegna della trasparenza: i rapporti del Comitato devono ricevere "una vasta diffusione nei loro paesi" (art. 44). Le politiche per l'infanzia e l'adolescenza sono così sottoposte a un duplice controllo, quello esterno del Comitato e quello, interno, dell'opinione pubblica.

La Convenzione, dunque, ha davvero un valore effettivo, e lo testimoniano i numerosi mutamenti legislativi apportati dagli Stati dopo averla ratificata. Ad esempio, paesi esposti al fenomeno della prostituzione minorile come lo Sri Lanka e le Filippine hanno reso più severe le leggi penali sullo sfruttamento sessuale dei minori, mentre paesi come Belgio, Germania, Francia e Italia, abituali esportatori di "turisti sessuali", hanno reso punibili in patria i reati sui minori commessi da propri cittadini all'estero. Paesi segnati dalla piaga del lavoro minorile, quali Pakistan, Nepal, Filippine e Portogallo, hanno introdotto per legge l'età minima lavorativa. Riforme legislative a seguito dei suggerimenti del Comitato dei Dieci sono state varate quasi ovunque, Italia compresa.

Decine di paesi (fra i tanti, Tunisia e Brasile) hanno persino modificato la propria Costituzione per introdurre disposizioni in difesa dei diritti dell'infanzia.

*La  
Convenzione  
cambia le  
leggi*

#### Risorse per i diritti dell'infanzia:

il monitoraggio dell'UNICEF

La Convenzione obbliga gli Stati a soddisfare i bisogni dell'infanzia nel campo dell'alimentazione, della salute e dell'istruzione "nella misura massima consentita dalle risorse disponibili". Come possono i politici, i media e l'opinione pubblica sapere se si sta mantenendo questa promessa?

Nel 1994 l'UNICEF ha ideato un indicatore che mette a confronto l'effettivo rendimento di un paese con il risultato medio che ci si potrebbe attendere sulla base del suo stadio di sviluppo economico. La differenza tra i due risultati è definito DRN (tasso di Divario nei Risultati Nazionali) ed è di valore positivo o negativo a seconda che sia stato fatto di più o di meno rispetto a quanto previsto.

Ad esempio, dai dati pubblicati nel 1995 si evidenziava che un paese poverissimo come la Tanzania aveva la migliore prestazione proporzionale quanto a tasso di mortalità infantile (159 per mille anziché il previsto 223 per mille), mentre paesi come il Niger o la Liberia registravano un tasso di mortalità dei bambini al di sotto dei 5 anni più che doppio rispetto a quanto fosse ragionevole aspettarsi. Oppure che Cuba e Giamaica, con un reddito pro capite rispettivamente 22 e 18 volte inferiore a quello degli Stati Uniti, hanno un tasso di completamento della scuola elementare lievemente superiore alla prima potenza mondiale. Al di là delle curiosità statistiche, il tasso DRN fornisce una chiave di lettura assai chiara dell'impegno che uno Stato pone nelle politiche sociali per l'infanzia, e della loro efficacia.

Allo scopo di offrire un'immagine quantitativa e qualitativa dell'avanzamento nell'applicazione della Convenzione nei vari paesi, l'UNICEF ha pubblicato dal 1993 un rapporto annuale tradotto in diverse lingue: *Il Progresso delle Nazioni*. Una fonte preziosa e periodicamente aggiornata di notizie è il sito Internet [www.unicef.it](http://www.unicef.it) (in inglese).



## L'Italia e il Comitato dei Dieci

L'Italia ha presentato il suo primo rapporto al Comitato dei Dieci il 31 ottobre 1995, ricevendone qualche settimana più tardi le osservazioni conclusive.

Il Comitato ha lodato l'Italia per la sua avanzata legislazione in materia infantile e ha dedicato una citazione speciale al notevole calo nel tasso di mortalità perinatale registrato nel nostro paese.

Non sono tuttavia mancate alcune note di critica. In primo luogo, è stata biasimata la carenza di un meccanismo generale di monitoraggio sulle attività in favore dell'infanzia - carenza successivamente colmata dal Piano d'Azione per l'Infanzia, varato nel 1997. Il Comitato ha espresso quindi preoccupazioni per la scarsa conoscenza della Convenzione nell'opinione pubblica italiana, e presso i giovani in particolare; per i tagli apportati nella spesa sociale e in quella per la cooperazione internazionale allo sviluppo; per il persistente divario economico e sociale tra Nord e Sud del paese (con riflessi negativi anche sulle condizioni dell'infanzia). Maggiore impegno è stato richiesto per l'estensione dei diritti enunciati dalla Convenzione ai bambini appartenenti ai gruppi più vulnerabili: ai bambini di famiglie povere, ai figli di famiglie monoparentali e a quelli nati fuori dal matrimonio, ai bambini immigrati e ai Rom. Infine, sono state segnalate la diffusione di casi di abuso anche sessuale in ambito familiare, e l'inadeguatezza di alcune norme del codice penale chiamate a reprimere questo tipo di reati.

Tra i suggerimenti, vi è stato quello di diffondere la conoscenza della Convenzione sia fra i più giovani, inserendola nei programmi della scuola dell'obbligo, sia fra gli operatori adulti a contatto con i minori (insegnanti, assistenti sociali, polizia, giudici, personale civile e militare chiamato a intervenire nelle operazioni di *peace-keeping* delle Nazioni Unite). E' stata auspicata la proibizione di punizioni corporali all'interno della famiglia, come anche una maggiore attenzione al coinvolgimento di minori nella criminalità organizzata e nel lavoro nero.

I diritti civili  
e le libertà  
fondamentali

## Diritto al nome e alla cittadinanza: il primo diritto

*"Il fanciullo è registrato immediatamente al momento della sua nascita e da allora ha diritto a un nome, ad acquisire una cittadinanza e, nella misura del possibile, a conoscere i suoi genitori e a essere allevato da essi..."(art. 7)*

*"...Se un fanciullo è illegalmente privato degli elementi costitutivi della sua identità o di alcuni di essi, gli Stati parti devono concedergli adeguata assistenza e protezione affinché la sua identità sia ristabilita il più rapidamente possibile" (art. 8)*

**E**ssere registrato alla nascita: questo è, per un bambino, il primo diritto, almeno in ordine di tempo. Il certificato di nascita è un requisito essenziale per ottenere la cittadinanza: agli occhi dello Stato, un individuo che ne è privo "non esiste", e quindi non può usufruire legalmente dei privilegi e della tutela offerti da una nazione. Senza una prova di nascita non si ha diritto a essere vaccinati in 20 paesi, non si può essere curati in un ambulatorio medico in 30 paesi, e quasi ovunque non si è ammessi a scuola. La registrazione anagrafica costituisce inoltre lo strumento fondamentale con cui un governo può calcolare e pianificare scuole, centri sanitari e servizi necessari alla popolazione; è inoltre una indispensabile base statistica per monitorare l'entità del lavoro minorile e di altre forme di sfruttamento dei bambini.

Eppure ogni anno nel mondo un terzo dei neonati, circa 40 milioni, non gode di questo diritto. Ci sono paesi, come la Sierra Leone, dove soltanto 1 neonato su 10 viene regolarmente registrato; in Etio-

**40 milioni di  
bambini  
invisibili**

pia, Somalia, Afghanistan e Cambogia il sistema anagrafico è semplicemente inesistente. Il problema della mancata registrazione è particolarmente sentito in alcuni paesi dell'America Latina, dove i bambini legalmente "inesistenti" sono in alcuni casi la maggioranza della popolazione infantile. Il fatto che un bambino non sia in possesso di documenti che ne attestino l'abbandono è un ostacolo insormontabile per la sua adozione legale: il gran numero di bambini senza certificati legali ha fatto quindi dell'America Latina un territorio di caccia per i trafficanti di bambini.

Nella maggioranza dei casi i bambini non vengono registrati per la carenza di adeguati sistemi per la registrazione delle nascite (soprattutto nelle zone rurali), oppure perché i genitori ritengono costosa o superflua l'iscrizione anagrafica, e a volte perché le regole per essere iscritti sono state elaborate appositamente per impedire alle minoranze etniche di acquisire la cittadinanza e godere dei relativi di-

#### Rendere effettivo

il diritto alla registrazione

L'UNICEF e altre agenzie delle Nazioni Unite promuovono iniziative per estendere a tutti i bambini il diritto a essere registrati alla nascita. In alcuni Stati vengono organizzati corsi di formazione e di alfabetizzazione informatica per i dipendenti del Registro Civile.

In Cile sono state create delle vere e proprie "anagrafi mobili" che si recano nelle zone più isolate del paese, mentre in Ghana le levatrici tradizionali sono state addestrate a registrare le nascite da loro assistite nei villaggi. In Brasile, Pakistan e in Turchia sono stati sperimentati sondaggi a domicilio per verificare le percentuali di registrazione.

In Ecuador, dove si stima che un bambino su 10 non sia registrato, il Registro Civile Governativo ha distribuito documenti di identità a oltre 300.000 bambini, ha facilitato al massimo le procedure per le nuove iscrizioni e ha ideato una campagna pubblicitaria per far capire l'importanza dell'identità legale.

ritti civili e politici. Grave è anche il problema della registrazione per i figli di genitori apolidi, rifugiati o profughi: spesso a questi bambini è imposta di fatto l'apolidia, ossia la mancanza di una qualunque nazionalità, circostanza che li espone a qualsiasi arbitrio da parte delle autorità dello Stato ospite.

Il diritto a ricevere un nome e una nazionalità deve valere per tutti i bambini, anche per quelli nati da coppie in cui uno dei genitori è straniero, o quelli nati fuori del matrimonio. Per questo è importante che anche la madre possa trasmettere ai figli il proprio cognome e la propria cittadinanza: ma questo è proibito in molti paesi, ad esempio in quelli in cui vige la Sharia, la legge coranica. Affermare il principio del "superiore interesse del bambino" significa quindi anche eliminare le discriminazioni nei confronti della donna in tema di stato civile.

*prendere il  
cognome  
della  
mamma*

Anche paesi industrializzati come l'Italia, il Giappone e la Svizzera hanno dovuto modificare la propria legislazione in materia in questi ultimi anni. In Italia, la donna può trasmettere la propria nazionalità ai figli soltanto a seguito di una riforma datata 1987, ma può conferire loro il suo cognome soltanto se non è sposata, e dopo un complicato iter burocratico.

Anche i bambini sono soggetti attivi di diritto: le libertà fondamentali

La Convenzione estende alle generazioni più giovani quei diritti di libertà che vengono ormai universalmente accordati ai cittadini adulti.

E' di grande rilevanza il fatto che il godimento di questi diritti venga oggi riconosciuto anche a coloro che non hanno ancora conseguito la maggiore età. Ciò significa che i diritti di esprimere le proprie opinioni, di associarsi e persino di godere di una sfera di *privacy* nascono assieme al bambino e maturano con la sua persona. Anche prima di acquisire la capacità giuridica, che si manifesta con il riconoscimento dei diritti politici (il voto) e della piena responsabilità personale, bambini e adolescenti sviluppano in sé il nucleo della propria individualità che tutti, genitori compresi, devono rispettare.

***i limiti alle  
libertà dei  
bambini***

Gli unici limiti che si possono porre all'esercizio delle libertà dei bambini, secondo la Convenzione, sono quelli dovuti a ragioni di sicurezza nazionale, di ordine pubblico e di tutela dei diritti altrui. Ad esempio, non è ammissibile che un minore compia reati penali invocando la propria libertà di espressione, oppure che degli adolescenti interpretino la libertà di associazione come una legittimazione a formare bande armate. Gli Stati non devono tuttavia abusare dei loro poteri di controllo per ridurre arbitrariamente le libertà dell'infanzia e dell'adolescenza. Le limitazioni devono infatti essere dettagliatamente previste da leggi scritte, e il Comitato dei Dieci si riserva di giudicare l'applicazione concreta da parte di ogni governo nazionale.

**I nuovi diritti dei bambini: libertà di esprimersi e di partecipare**

*“Gli Stati parti garantiscono al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa [...] Si darà in particolare al fanciullo la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne...”* (art. 12)

*“Il fanciullo ha diritto alla libertà di espressione. Questo diritto comprende la libertà di ricercare, di ricevere e di divulgare informazioni e idee di ogni specie, indipendentemente dalle frontiere, sotto forma orale, scritta, stampata o artistica, o con ogni altro mezzo a scelta del fanciullo...”* (art. 13)

*“Gli Stati parti riconoscono i diritti del fanciullo alla libertà di associazione e alla libertà di riunirsi pacificamente...”* (art. 15)

La Convenzione prevede che le opinioni del bambino debbano essere ascoltate e rispettate, sia quando si stanno prendendo delle decisioni che lo riguardano in prima persona (processi a suo carico, iter per l'adozione, procedure di separazione dei genitori, ecc.) sia quando si discutono misure che coinvolgono la generalità della popolazione giovanile (decisioni sulla scuola, sull'ambiente urbano e sui servizi sociali).

Non è prevista dalla Convenzione un'età minima a partire dalla quale le opinioni meritino di essere ascoltate, né sono fatte eccezioni discriminatorie per i portatori di handicap fisico o mentale: tutti i bambini, indistintamente, hanno diritto di esprimere le proprie idee sulle questioni che li coinvolgono, anche se di esse si terrà conto in misura dell'età e del grado di maturità del soggetto.

Nei lavori preparatori della Convenzione e nei rapporti presentati dagli Stati al Comitato dei Dieci sono emersi a più riprese i timori della cultura adulta nei confronti di una libertà di espressione dei bambini e degli adolescenti che, qualora eccessiva, minaccerebbe la potestà dei genitori e il loro ruolo di guida dell'infanzia. Le repliche del Comitato hanno ribadito l'inconsistenza di questi timori: le opinioni dei bambini e dei ragazzi non devono sostituire la funzione decisionale degli adulti, ma fornire loro elementi di riflessione di cui tenere debitamente conto. La partecipazione ai processi decisionali dei “cittadini in erba” conduce alla democratizzazione della famiglia e della società.

Per questo è necessario che si moltiplichino le occasioni in cui i bambini esprimono le proprie opinioni, e che gli operatori sociali coinvolti (giudici, insegnanti, forze dell'ordine), ma soprattutto i genitori, imparino ad ascoltare con maggiore attenzione la voce dei più piccoli.

Il potenziamento della partecipazione e - nella misura possibile - del protagonismo dei bambini e dei ragazzi, è uno dei principali obiettivi del Movimento Mondiale per l'Infanzia, la vasta rete di iniziative di informazione e di *advocacy* sui diritti dei bambini che dispiegherà la propria azione nel decennio 2001-2010.

***la partecipazione  
dei “cittadini  
in erba”***

**Quando i bambini partecipano davvero**

I bambini sono senza dubbio i membri della società più fotografati e meno ascoltati. Fingere di dare voce ai più piccoli per poi attribuirsi la medaglia di adulti “politicamente corretti” è uno degli stratagemmi più frequenti tra i politici nazionali e gli amministratori locali, a tutte le latitudini.

Il Comitato dei Dieci è sempre vigile nel valutare le iniziative degli Stati per promuovere il diritto alla partecipazione e all’espressione delle opinioni da parte di bambini e adolescenti. Lodi sono state rivolte ad esempio alla Slovenia, che ha istituito per legge i “parlamenti scolastici”, e al Senegal, dove è stato creato un Parlamento dei Bambini con funzioni consultive sui problemi dell’infanzia, convocato periodicamente dall’Assemblea Nazionale... adulta.

Nel marzo 1999 in Salvador, nello stesso giorno in cui gli adulti votavano per le elezioni politiche, i bambini di 6 regioni del paese si sono recati alle urne per indicare al futuro Presidente della Repubblica quali siano, tra i diritti della Convenzione, quelli che essi ritengono meno applicati. Anche nella provincia di Rio Cuarto (Argentina) migliaia di bambini e ragazzi dai 4 ai 17 anni hanno votato sui loro problemi e diritti mentre gli adulti votavano per le elezioni presidenziali (settembre 1999). I più piccoli hanno potuto esprimere la loro idea con un disegno anziché per iscritto.

In diversi paesi, rappresentanti dei più giovani partecipano a vario titolo alla vita cittadina. In numerose municipalità della Spagna vengono eletti dei “sindaci bambini”, che presiedono consigli comunali “in erba” secondo le procedure democratiche delle omologhe istituzioni adulte.

In Italia l’UNICEF promuove la partecipazione dei giovanissimi ai “Consigli comunali aperti” indetti dai circa mille Sindaci che hanno ricevuto ufficialmente la nomina a “difensore ideale dei bambini”. Le scolaresche si presentano al Sindaco con proposte concrete sulle politiche locali per l’infanzia e l’adolescenza, e al ritorno in classe analizzano le deliberazioni del Consiglio comunale.

In Finlandia e in Danimarca le municipalità prendono in considerazione i pareri dei bambini dei quartieri interessati allorché si elaborano i piani regolatori o si attribuiscono dei permessi di costruzione.

Merita un cenno anche la libertà dei bambini e dei ragazzi più giovani di associarsi, fra loro o con persone maggiorenni, per finalità comuni. Sono sempre più frequenti, anche nei paesi in via di sviluppo, le associazioni scolastiche, culturali e ambientaliste, che contano fra i loro iscritti e persino fra i propri dirigenti ragazzi di età inferiore ai 18 anni. La Convenzione ammette inoltre che i giovani cittadini possano partecipare a manifestazioni pacifiche, e che possano anche difendere i propri diritti in forma sindacale. Quest’ultima garanzia non è stata espressamente introdotta nel testo della Convenzione, ma il Comitato dei Dieci ha fatto presente come essa sia implicita nel diritto a non essere oggetto di sfruttamento economico (art. 32), argomento che sarà trattato più avanti.

**Libertà di coscienza**

*“Gli Stati parti rispettano il diritto del fanciullo alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione...” (art. 14)*

*“Negli Stati in cui esistono minoranze etniche, religiose o linguistiche oppure persone di origine autoctona, un fanciullo [...] che appartiene a una di tali minoranze non può essere privato del diritto [...] di professare e di praticare la propria religione” (art. 30)*

Cosa significa l’espressione “libertà di coscienza” per chi ha meno di 18 anni? Almeno due sono le risposte. La prima consiste nella libertà di non essere impedito nel professare la propria religione. Questa è la concezione tradizionale della libertà di coscienza dell’individuo rispetto allo Stato, affermata dai più importanti testi sui diritti umani di questo secolo. La seconda riguarda la libertà del bambino e dell’adolescente di scegliere una confessione religiosa che non coincide con quella dei propri genitori, o di non adottarne alcuna.

Questo secondo elemento, che pone in primo piano la facoltà di scelta del soggetto in minore età, è una delle novità assolute della

*professare la  
propria  
religione*

Convenzione. Ciò implica che i genitori, cui spetta il diritto di offrire ai figli il proprio orientamento religioso senza ostacoli da parte delle istituzioni o di altri cittadini, debbano a loro volta accettare che i figli, affinando con la crescita le proprie capacità di giudizio, compiano scelte etiche e religiose differenti dalle loro. E' chiaro quanto si presenti delicato, in tutte le culture, il problema di trovare un ragionevole equilibrio fra autorità dei genitori e nascente autonomia di pensiero dei figli.

### Protezione da ogni trattamento degradante

*Nessun fanciullo sarà oggetto di [...] affronti illegali al suo onore e alla sua reputazione...* (art. 16)

*“Gli Stati parti vigilano affinché nessun fanciullo sia sottoposto a tortura o a pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. Né la pena capitale né l'imprigionamento a vita senza possibilità di rilascio devono essere decretati per reati commessi da persone di età inferiore a 18 anni...”* (art. 37)

**N**on è mai superfluo ripetere che uno dei tratti che caratterizzano la Convenzione come un documento di importanza storica è quello dell'equiparazione della persona bambino alla persona adulta, in tutta la sfera dei diritti umani. Prima del 1989 non era mai stato affermato espressamente il diritto alla *privacy*, all'onore e alla reputazione dei soggetti in minore età. Com'era intuibile, molte sono state le riserve opposte dalla cultura adulta più conservatrice contro un diritto alla riservatezza che è stato accusato di minare le fondamenta della famiglia e del rapporto tra genitori e figli. Tuttavia, una simile accusa appare infondata, poiché la Convenzione - che va letta in maniera organica, e non astraendo dal contesto i singoli articoli - ribadisce senza ambiguità il ruolo di orientamento che i genitori hanno nei riguardi dei propri figli (cfr. art. 5). Ancora una volta, occorre trovare un equilibrio ragionevole fra esigenze e diritti di differente natura.

*i diritti del  
bambino  
persona*

Non ci può invece essere alcuno spazio per manovre interpretative là dove viene sancito il rispetto assoluto della dignità della vita umana: qui gli Stati hanno un chiaro obbligo negativo (cioè di “non fare”). E fra le cose assolutamente da non fare ve ne sono alcune che purtroppo accadono ogni giorno in molti, troppi paesi del mondo: incarcerazioni a tempo indefinito, abusi e torture, sparizioni, esecuzioni extragiudiziali (senza processo), condanne a morte o all'ergastolo.

I bambini non si toccano neanche con un fiore.

E tanto meno con una frusta.

Il Comitato dei Dieci ha condannato senza mezzi termini, ogni qual volta ne ha avuto occasione, i trattamenti crudeli o degradanti inflitti da poteri riconducibili allo Stato a danno di persone di età inferiore ai 18 anni.

Sono stati richiamati quegli Stati in cui si applicano ai ragazzi pene corporali a scopo “rieducativo”: ad esempio Sudan e Zimbabwe, nei quali vige la punizione della sferza; Pakistan, dove un minorenne può essere flagellato e condannato alla pena capitale; Bangladesh, dove spesso ragazze anche giovanissime vengono sfigurate con l'acido da mariti e fidanzati violenti.

Durissime parole sono state rivolte ai governanti di paesi in cui si verificano sparizioni o uccisioni di bambini imputabili alle forze di polizia (Brasile, Messico), all'esercito e alla guerriglia (Perù). Ma sono stati oggetto di critiche anche paesi “insospettabili” come il Belgio, il cui codice penale prevede la carcerazione preventiva minorile fino a 15 giorni.

*il dibattito  
sulla pena di  
morte*

**U**n discorso a parte concerne le condanne al carcere a vita o addirittura alla pena capitale per minori di 18 anni, previste dai codici penali di numerosi paesi. Esse sono contrarie non soltanto alla Convenzione sui Diritti dell'Infanzia, ma anche al Patto sui diritti civili e politici che già nel 1966 proibiva la pronuncia della pena di morte “per delitti commessi dai minori di 18 anni e l'esecuzione su donne incinte”.

## I diritti dell'ambito familiare

Tra gli Stati che ammettono simili possibilità vi sono sia paesi ricchi, come Stati Uniti e Belgio (per reati commessi anche a soli 16 anni di età), sia paesi in via di sviluppo, come Nigeria, Guatemala, Pakistan, Iraq, ecc. In Cina l'ergastolo può essere dato persino per reati commessi a 14 anni di età. Nel 1997 in Nigeria è stato giustiziato un ragazzo di 17 anni per un crimine commesso quando era appena quindicenne.

Può essere in parte consolante sapere che nel mondo le condanne a morte per reati commessi in minore età vengono effettivamente eseguite sempre più di rado: "soltanto" in 7 Stati dal 1990 a oggi, secondo i dati di Amnesty International<sup>5</sup>. Due di questi (Pakistan e Yemen) hanno manifestato l'intenzione di mettere fine a questa pratica. Il maggior numero di queste esecuzioni avviene negli Stati Uniti (14 condanne di minorenni eseguite negli ultimi dieci anni), e questa è una delle ragioni che rendono difficile la ratifica della Convenzione da parte del Senato americano.

Al 31 ottobre 2000 si trovavano nel braccio della morte delle carceri statunitensi 83 persone condannate a morte per reati commessi in minore età. Secondo Child Help USA, oltre il 90% dei detenuti nel braccio della morte ha subito abusi sessuali da bambino.

<sup>5</sup> Gli Stati in questione sono: Arabia Saudita, Repubblica Democratica del Congo, Iran, Nigeria, Pakistan, USA e Yemen. Dati tratti da: Amnesty International, rapporto "Children And Death Penalty", dicembre 2000.

La famiglia è il luogo in cui un bambino nasce e, salvo circostanze eccezionalmente gravi, trascorre la fase più importante del suo sviluppo. Benché il rapporto tra il bambino e la sua famiglia costituisca un "fatto naturale", la Convenzione ha voluto e dovuto occuparsene. Più di un giurista si è stupito della profondità con cui gli articoli della Convenzione sono penetrati in questo rapporto del tutto privato, essendo un punto fermo del diritto l'assunto che gli accordi internazionali vincolino esclusivamente gli Stati, e non i privati cittadini. In altre parole, la Convenzione non può dire ai genitori come si debbano comportare con i loro figli, ma deve limitarsi a prescrivere agli Stati degli obblighi che, per così dire, "rimbalzano" sulla famiglia e condizionino in positivo il rapporto genitori-figli.

Questo stratagemma è riuscito perfettamente, e da una lettura sistematica del testo della Convenzione emerge un'immagine ideale ma completa del delicato rapporto tra bambini e ragazzi da un lato, famiglia e Stato dall'altro.

### Bambino, Stato, famiglia: un rapporto dinamico

*"Gli Stati parti rispettano la responsabilità, il diritto e il dovere dei genitori o, se del caso, dei membri della famiglia allargata o della collettività [...], dei tutori o altre persone legalmente responsabili del fanciullo, di dare a quest'ultimo, in maniera corrispondente allo sviluppo delle sue capacità, l'orientamento e i consigli adeguati all'esercizio dei diritti che gli sono riconosciuti dalla presente Convenzione" (art. 5)*

*“Gli Stati parti faranno del loro meglio per garantire il riconoscimento del principio secondo il quale entrambi i genitori hanno una responsabilità comune per quanto riguarda l’educazione del fanciullo e il provvedere al suo sviluppo” (art. 18)*

**1** *Gli Stati parti riconoscono il diritto di ogni fanciullo a un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale.*

**2** *Spetta ai genitori o ad altre persone che hanno l’affidamento del fanciullo la responsabilità fondamentale di assicurare, entro i limiti delle loro possibilità e dei loro mezzi finanziari, le condizioni di vita necessarie allo sviluppo del fanciullo.*

**3** *Gli Stati adottano adeguati provvedimenti, in considerazione delle condizioni naturali e compatibilmente con i loro mezzi, per aiutare i genitori [...] ad attuare questo diritto...” (art. 27)*

In tutte le culture la famiglia, con diverse configurazioni e strutture - dalla famiglia nucleare delle società industrializzate alla famiglia allargata delle società tradizionali africane, alla non-famiglia matricentrica di alcune società asiatiche - è la cellula costitutiva della società. La Convenzione riconosce questo dato di fatto, e anzi definisce nel suo Preambolo la famiglia come “l’unità fondamentale della società, ambiente naturale per la crescita e il benessere di tutti i suoi membri e in particolare dei fanciulli”. Questa premessa ha una sua precisa ragion d’essere, dal momento che una delle accuse lanciate alla Convenzione da ambienti ultra-conservatori, soprattutto negli Stati Uniti, è di “mettere i figli contro i genitori”.

Al contrario, la Convenzione chiede allo Stato di non interferire, salvo gravi e specificate ragioni, nei rapporti tra il bambino e il suo ambiente familiare, e anzi di aiutare quest’ultimo a espletare il proprio ruolo nella cura e nell’allevamento dei figli. Lo Stato è infatti tenuto ad accordare ai genitori (o ai tutori) “gli aiuti appropriati”, e provvede “alla creazione di istituzioni, istituti e servizi incaricati di vigilare sul benessere del fanciullo” (art. 18). Sia la famiglia che lo Stato, in ogni caso, sono tenuti a rispettare sempre e soltanto il principio generale del superiore interesse del bambino.

*famiglia e  
Stato  
nell’interesse  
del bambino*

In realtà, la famiglia, la società e lo Stato condividono una responsabilità comune, e non contrapposta, nei confronti di chi viene al mondo. E’ ben chiaro che la famiglia ha il maggior carico di responsabilità, e per questo deve essere appositamente tutelata, ma nella realtà dei paesi in via di sviluppo accade facilmente che essa non abbia i mezzi per assicurare ai bambini quello “standard minimo di benessere necessario al suo sviluppo” al quale fa riferimento l’art. 27 della Convenzione. Subentra qui il ruolo suppletivo e integrativo dello Stato, il cui compito è quello di creare delle condizioni che permettano alla famiglia di continuare a svolgere il proprio ruolo.

Sorge qui un ulteriore problema: se la famiglia è povera, e lo Stato è pure povero, chi si prenderà realmente carico dei bambini nati in quel territorio? Gli articoli dedicati ai rapporti Stato-famiglia non entrano nel merito della questione, e tuttavia la risposta c’è e va trovata in quell’obbligo alla cooperazione internazionale che ricorre in vari altri punti della Convenzione. E’ quindi responsabilità della comunità internazionale di creare rapporti economici e finanziari più equi, in maniera che nessuno Stato si trovi costretto ad abbandonare al proprio destino i suoi bambini.

**Aiutare i genitori ad aiutare i figli: l’educazione familiare**

**E**’ un fatto naturale che i genitori abbiano cura dei figli, non è però altrettanto naturale che essi abbiano sempre lo sguardo rivolto all’interesse superiore dei figli. Molti genitori sono convinti di fare ottimamente il loro “mestiere”, mentre in realtà non fanno che affermare il proprio egoismo a discapito di uno sviluppo equilibrato del bambino. Molti altri allevano i figli seguendo pedissequamente i binari della tradizione, senza rendersi conto che alcuni comportamenti possono essere pregiudizievoli per il benessere del bambino. Il Comitato dei Dieci ha raccomandato a numerosi Stati di intensificare le campagne di educazione e orientamento familiare, per sensibilizzare i genitori sui diritti dei bambini e per dare loro nozioni anche elementari di puericultura. Anche l’azione dell’UNICEF è orientata in tal senso.

*le campagne  
di  
educazione  
familiare*

*l’importanza  
della  
famiglia*

Ad esempio, il programma di educazione familiare “BKB” in Indonesia insegna alle giovani madri metodi per stimolare la curiosità del bambino da 0 a 3 anni, al fine di evitare un possibile ritardo mentale, e fornisce loro una “carta della crescita” ricca di indicazioni per accorgersi tempestivamente se qualcosa non va nello sviluppo psico-fisico del bambino.

#### L'importanza della pianificazione familiare

L'educazione familiare non può essere disgiunta dall'informazione sulla pianificazione familiare: non bisogna preoccuparsi solo dei figli già nati, ma anche di quelli che potranno nascere. Spesso i genitori sono completamente a digiuno dei metodi contraccettivi, e le nascite si susseguono senza sosta, benché non desiderate. L'UNICEF, pur non promuovendo specifiche misure contraccettive, considera prioritaria ogni attività che favorisca una maternità e una paternità consapevoli.

L'UNICEF è inoltre contrario al ricorso all'aborto come strumento di contraccezione ex-post, e all'aborto selettivo basato sul sesso del nascituro. Nella sola India, ogni anno centinaia di migliaia di feti non riescono ad arrivare alla nascita solo perché sono di sesso femminile. Il dato è facilmente ricavato dalle statistiche riguardanti il sesso dei neonati: la componente femminile, che secondo una precisa legge biologica dovrebbe essere di poco inferiore rispetto a quella maschile, è calata in certe regioni del paese addirittura al 60% rispetto alle nascite maschili. La legge del 1994 che proibisce ai medici di far sapere ai genitori il sesso del feto risulta largamente ignorata.

#### La responsabilità comune dei genitori

L'educazione familiare deve anche concentrarsi sul concetto di responsabilità comune, o corresponsabilità, di entrambi i genitori. Troppo spesso (e questo accade a tutte le latitudini) un genitore, quasi sempre il padre, abdica al proprio ruolo familiare per dedicarsi ad altre occupazioni.

In molte culture questo comportamento è legato alla netta ripartizione dei ruoli fra i sessi, che attribuisce alla madre l'intero onere della cura della prole, anche quando il marito avrebbe tutto il tempo necessario per assumere la propria quota di responsabilità. Altre volte, invece, è la discriminazione nell'accesso al lavoro a costringere la donna a dedicarsi completamente ai figli e ai lavori domestici. Infine, vi è la possibilità che uno dei genitori manchi effettivamente perché è morto, si è allontanato dal nucleo familiare, oppure semplicemente si è disinteressato della sorte della sua compagna non appena questa è rimasta incinta (si parla in questi frangenti di “famiglia monoparentale”).

In tutti questi casi, il bambino si ritrova sostanzialmente privo di un genitore e ne trae conseguenze negative per il suo sviluppo. Nelle sue analisi sui rapporti presentati dai singoli Stati, il Comitato dei Dieci esprime grande preoccupazione per il problema dell'assenza del padre dalla vita di molti bambini: i bambini che crescono senza padre possono facilmente avere una vita sociale più limitata, possibilità economiche inferiori e una probabilità maggiore degli altri di condurre la propria esistenza ai margini della società. Vivere in una famiglia dove uno dei genitori è assente può accrescere il rischio di abbandono scolastico e contribuisce al perpetuarsi di un atteggiamento di scarsa autostima, soprattutto da parte delle bambine.

L'assenza del padre dall'ambiente familiare può essere mitigata da una legislazione sociale più avanzata, che rimuova gli ostacoli alla condivisione delle responsabilità nei confronti dei figli. Alla Conferenza Internazionale su Popolazione e Sviluppo (Il Cairo, 1994) sono state individuate alcune misure che favoriscono la conciliazione tra l'attività lavorativa e i diritti/doveri dei genitori, con speciale attenzione per le famiglie monoparentali: l'assicurazione sanitaria per le lavoratrici, la creazione di asili nido e *nursery* sul luogo di lavoro, la diffusione di spazi verdi attrezzati per l'infanzia, l'impiego a tempo parziale, i congedi remunerati per maternità, gli orari di lavoro flessibili, ecc.

#### *L'importanza della figura paterna*



**Anche papà rimane a casa...**

L'Italia si è distinta per avere promosso in sede legislativa il congedo per paternità. Al momento della discussione del rapporto periodico sull'attuazione della Convenzione, nel novembre 1995, il Comitato dei Dieci aveva elogiato la sentenza della Corte Costituzionale che dichiarava ingiusta la negazione ai genitori maschi del diritto di prendere un congedo durante i primi sei mesi di vita del neonato, nonché di usufruire dei permessi per le malattie del figlio già riconosciuti alla madre lavoratrice fino al terzo anno dalla nascita. La legge n. 53 dell'8 marzo 2000, recependo il principio della responsabilità comune, estende a entrambi i genitori il diritto di assentarsi dal lavoro per accudire i figli, per un periodo complessivo di dieci mesi e fino al compimento dell'ottavo anno del bambino o della bambina.

**Le famiglie monoparentali: un fenomeno in crescita**

Un particolare sostegno meritano le famiglie monoparentali, fenomeno sempre più diffuso sia nel mondo in via di sviluppo che in quello industrializzato (in Italia questa è la condizione dell'11% dei nuclei familiari e per il 6% dei ragazzi al di sotto dei 14 anni di età).

Il fatto di ritrovarsi soli (sole, il più delle volte) a gestire la famiglia è di rado il frutto di una libera scelta. Molto più spesso, si tratta di una condizione che discende da una cultura maschile che privilegia la frequentazione di più partner, da parte dell'uomo, ma senza alcun vincolo di responsabilità. Che il problema sia di natura culturale lo dimostra, al contrario, il dato di quei paesi in cui è elevato il numero di coppie di fatto le quali, pur non essendo vincolate dal matrimonio, convivono e assumono le responsabilità nei confronti dei figli. In Islanda, dove pure la metà dei bambini nascono al di fuori del matrimonio, soltanto il 20% di loro non ha accanto a sé entrambi i genitori.

Vi sono poi famiglie monoparentali che derivano dalla rottura di un preesistente rapporto di coppia. L'affidamento dei figli, dopo la separazione legale, a un genitore (nella maggior parte dei casi la madre) è

sicuramente un passo avanti rispetto al sistema totalmente patriarcale dei secoli scorsi. Tuttavia, il Comitato dei Dieci ha individuato nella eccessiva rigidità delle leggi sull'affidamento dei figli tra genitori separati o divorziati una nota di contrasto con il principio della collaborazione di entrambi i genitori all'educazione e allo sviluppo dei figli.

**La sottrazione internazionale del minore**

Quando la famiglia si smembra e uno dei genitori è straniero può accadere che quest'ultimo, in pieno disaccordo col coniuge e con la decisione presa dal tribunale locale, decida di tornare al suo paese portando arbitrariamente il figlio con sé. L'aumento dei matrimoni tra persone di diversa nazionalità ha reso questi episodi relativamente frequenti.

L'art. 11 della Convenzione stabilisce il dovere dello Stato di impedire "gli spostamenti e i non-ritorni illeciti di fanciulli all'estero" e incoraggia i governi a concludere accordi internazionali a questo specifico fine. Il fenomeno della sottrazione internazionale di minore (in inglese: *child abduction*) può avere conseguenze estremamente dannose per il bambino, poiché gli impedisce per periodi molto lunghi o addirittura per sempre di vedere uno dei suoi genitori.

La Convenzione dell'Aja sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minore (1980) è uno strumento giuridico di eccezionale importanza, che ha avuto il merito di sollevare una questione prima mai regolamentata a livello internazionale, ed è chiaramente a essa che l'art. 11 fa riferimento quando incoraggia gli Stati ad aderire "ad accordi esistenti". La Convenzione dell'Aja prevede la collaborazione fra gli Stati parti affinché il bambino o il ragazzo sotto i 16 anni che sia stato "sottratto" arbitrariamente da un genitore faccia ritorno al luogo di residenza familiare in attesa di una pronuncia giudiziaria, salvo che il ritorno prefiguri un grave pericolo per la sua sicurezza.

La Convenzione dell'Aja è stata finora ratificata da quasi 60 Stati, inclusa l'Italia, che però deve tuttora designare l'Autorità centrale incaricata di sorvegliare gli spostamenti internazionali di minori.

Anche senza vivere sotto il medesimo tetto, entrambi i genitori dovrebbero continuare a occuparsi dei figli, nell'interesse di questi ultimi. Se è la madre a rimanere sola con i figli c'è il rischio che il padre, allontanandosi, diventi una figura sempre più evanescente e lontana in un progressivo abdicare al proprio ruolo paterno.

In ogni soluzione giudiziaria del matrimonio, dovrebbe essere ascoltata l'opinione del minore coinvolto e dovrebbe essere garantito a questi di mantenere il contatto con il genitore non affidatario.

### La violenza familiare

*"Gli Stati parti adottano ogni misura [...] per tutelare il minore contro ogni forma di violenza, di oltraggio o di brutalità fisiche e mentali, di abbandono o di negligenza, di maltrattamenti o di sfruttamento, compresa la violenza sessuale, per tutto il tempo in cui è affidato all'uno o all'altro o a entrambi i genitori, al suo tutore legale, oppure a ogni altra persona che abbia il suo affidamento" (art. 19)*

L'affermazione della preminenza dell'interesse del bambino ha l'importante conseguenza che egli debba essere protetto da qualsiasi forma di abuso, anche da quello che può avere luogo all'interno della famiglia. La Convenzione guarda alla famiglia con realismo, essendo oggi ben noto che alcuni tipi di abusi (quello sessuale, per esempio) hanno luogo soprattutto in seno a essa. In questo caso, è lo Stato ad agire per punire l'abuso e, se del caso, a sottrarre il minore dal suo ambiente naturale nel suo stesso interesse.

La Convenzione rimette dunque in discussione il principio del potere assoluto dei genitori sul bambino, che è tuttora assai vivo in molte culture. Ad esempio, esaminando il rapporto della Santa Sede (che ha ratificato la Convenzione come qualunque altro Stato sovrano), il Comitato dei Dieci ha espresso preoccupazione per l'interpretazione data dal Vaticano sui diritti dei genitori come prioritari rispetto ai diritti del bambino, soprattutto in tema di educazione, religione e rispetto della privacy.

*l'abuso familiare*

### Quando bisogna proteggere il bambino dalla sua famiglia

Un proverbio senegalese recita: "Chi ama bene, castiga bene". Non è dello stesso avviso il Comitato dei Dieci, chiamato a controllare il rispetto dello spirito e della lettera della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia. Non solo al Senegal, ma anche alla Gran Bretagna, al Costa Rica, e a numerosi altri paesi che tollerano castighi corporali in famiglia e negli istituti per l'infanzia, è stato rivolto un fermo monito: non c'è margine di tolleranza per chi usa la violenza contro i bambini, anziché rivolgere loro esempi e consigli. Avrà quindi rassicurato il Comitato la recente sentenza della Corte di Cassazione italiana (ottobre 1999) che ha giudicato lo schiaffo del padre o della madre un "abuso dei mezzi di correzione", come già sancito in ambito scolastico. In Svezia e in altri paesi il castigo corporale è già da tempo fuori legge.

Purtroppo la violenza in seno alla famiglia può andare ben oltre lo schiaffo. La vita di una persona può essere traumaticamente segnata dalle mutilazioni genitali subite in tenera età per via delle convinzioni tradizionali dei genitori; dalla vendita ai trafficanti di minori per la prostituzione o agli intermediari del lavoro minorile; dalle ricorrenti aggressioni anche sessuali a opera di genitori alcolizzati o psicopatici, per giungere fino alle aberrazioni commesse da genitori pedofili, sulle quali si ha avuto da pochi anni il coraggio di aprire un dibattito nei paesi industrializzati. Come rivelano gli studi di ECPAT, una organizzazione non governativa specializzata nel fronteggiare l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori, la massima parte degli abusi sessuali non avviene nelle strade buie delle metropoli, ma all'interno delle famiglie, anche di quelle più insospettabili. Occultare la realtà equivale a farsene complici.

In risposta al rappresentante dello Yemen, il quale sosteneva che "il maltrattamento dei bambini non costituisce un problema nel nostro paese", il Comitato dei Dieci ha affermato con severità e amarezza che "tutti i paesi, senza eccezione alcuna, conoscono il problema della violenza sui minori", e che l'assenza di notizie in merito preoccupa in quanto lascia intendere non che il problema sia assente, bensì che "la società non se ne preoccupa, oppure i minori maltrattati non hanno accesso a una forma di protesta".

## La famiglia che non c'è

*"Gli Stati parti vigilano affinché il fanciullo non sia separato dai suoi genitori contro la loro volontà a meno che le autorità competenti non decidano [...] che questa separazione è necessaria nell'interesse preminente del fanciullo [...] ad esempio quando i genitori maltrattano o trascurano il fanciullo, oppure se vivano separati e debba essere presa una decisione riguardo il luogo di residenza del fanciullo" (art. 9)*

La situazione naturale e ottimale che vede il bambino e l'adolescente vivere in seno alla propria famiglia può venir meno per una lunga serie di ragioni. La Convenzione afferma il principio di base secondo cui nessuna separazione deve intervenire se non nell'interesse superiore del bambino, ad esempio quando i genitori siano gravemente negligenti o violenti nei suoi confronti.

*vivere  
separati dai  
genitori*

In questi casi, lo Stato interviene legittimamente, mai però in maniera arbitraria. Le ragioni del provvedimento che separa il bambino dai genitori devono essere chiare e ben provate; il provvedimento deve essere conforme alla legge e deve essere possibile alle parti interessate fare ricorso contro di esso; tutte le parti, incluso il minore, devono essere ascoltate prima di prendere una decisione definitiva. Inoltre, i contatti del minore con i genitori devono poter continuare in qualche forma, a meno che anche questi nuocciano al suo interesse.

In altre circostanze invece la separazione del bambino dalla famiglia non è altrettanto utile per l'interesse del minore. Può accadere che un bambino venga collocato in istituto o in una casa-famiglia con il consenso dei genitori, e che questi si mostrino sempre più indifferenti alle sue vicende fino a perdere contatto con il figlio. L'esperienza dimostra che le possibilità di riunirlo alla famiglia sono scarse, se i genitori hanno perso i contatti con il figlio nei primi mesi dopo la sua collocazione in istituto. Molti bambini, soprattutto portatori di handicap, perdono così di fatto la loro famiglia, sostituendola con l'ente che li ha presi in carico.

*diritti a  
rischio*

Una separazione può crearsi tra il bambino ospedalizzato (specialmente se lungo-degente) e la famiglia, soprattutto negli ospedali dei paesi industrializzati che fanno rispettare rigidi orari di visita. In realtà, i bambini ospedalizzati avrebbero un bisogno ancora maggiore degli altri di avere contatti con i propri genitori, circostanza che si ritiene possa favorire la loro guarigione. Il *rooming in*, ossia la possibilità per il genitore di trascorrere un tempo continuo, notte inclusa, nella stanza dove è ricoverato il bambino, è uno dei requisiti richiesti agli Ospedali Amici dei Bambini, programma congiunto di UNICEF e OMS (cfr. p. 50).

Drammatica può essere la separazione di cui soffrono i figli di genitori detenuti in carcere, soprattutto se in tenera età. Questi bambini costituiscono una categoria i cui diritti sono particolarmente a rischio e alla quale non si presta molta attenzione: nel caso sia la madre a trovarsi in carcere il bambino rischia, se allontanato, di perdere nei primi anni di vita i benefici del rapporto diretto e fisico con la figura materna; se lasciato insieme alla mamma finisce per non godere del diritto primario a crescere in un ambiente sano, che favorisca il suo pieno sviluppo fisico e mentale. La reclusione di una madre con figli molto piccoli dovrebbe essere il più possibile evitata, e sostituita con misure restrittive della libertà alternative al carcere.

Altre forme di separazione dalla famiglia di origine sono quelle che riguardano i bambini orfani o abbandonati in istituto, i "bambini di strada", i bambini soli in situazione di guerra, i figli di immigrati o di rifugiati ai quali non è concesso il ricongiungimento familiare.

## I bambini di strada

Sono forse 150 milioni in tutto il mondo. Un terzo di loro sono in India, ma non c'è metropoli che non ne abbia sulle sue strade, dall'opulenta New York alla remota Ulan Bator, capitale della Mongolia. Sono i bambini e i ragazzi di strada, costretti dalla povertà e dalla disgregazione della famiglia a vagabondare facendosi coraggio l'uno con l'altro di fronte ai mille pericoli che li minacciano: gli squa-

droni della morte in Colombia e in Brasile, la prostituzione a Bangkok, lo sfruttamento nel lavoro nero a Mosca, violenze, tossicodipendenza e malattie ovunque nel mondo.

I bambini e i ragazzi di strada sono in aumento, sia nei paesi in via di sviluppo che in quelli industrializzati, dove si allargano le zone d'ombra della marginalità sociale. In Gran Bretagna, l'esclusione dei giovani di 16 e 17 anni dai sussidi statali nel 1988 è stata seguita immediatamente da un aumento dei minori costretti al vagabondaggio. In Australia, sono circa 21mila i giovani tra i 12 e i 18 anni che vivono sulla strada. Nella ricca Germania, su 850mila persone senza fissa dimora, un terzo sono ragazzi e adolescenti.

E poi ci sono gli orfani senza tutela. In Ruanda, dove la terribile guerra civile ha reso orfani quasi 100mila bambini, si contano a migliaia i bambini e i ragazzi che lavorano e vivono sulla strada nella capitale Kigali. E così in Zaire, Burundi, Angola...

#### Senza Stato né famiglia

Molti dei bambini di strada si sono separati volontariamente dalla famiglia, ma questo non sminuisce la drammaticità della loro condizione. Recuperarli alla vita sociale è difficile, perché l'autonomia e la libertà conquistate sulla strada sono le uniche cose che hanno, assieme alla paura continua di morire. L'UNICEF e le organizzazioni partner locali lavorano per offrire a questi ragazzini un'alternativa valida: l'educazione non formale, magari attraverso gli ormai leggendari "educatori di strada", le case-famiglia per chi ha voglia di dormire in un posto più sicuro, gli atelier professionali per chi desidera imparare un mestiere.

In Mozambico, in Brasile e in Romania i ragazzi di strada fanno teatro e circo. In Thailandia, gli educatori di strada della Fondazione per una Vita Migliore dell'Infanzia sono riusciti in questi anni a riportare dai marciapiedi di Bangkok alla vita familiare centinaia di adolescenti. Ad Accra, capitale del Ghana, dove 4.000 dei 10.000 bambini di strada sono ragazzine povere provenienti dalla campagna

e facili prede della prostituzione minorile, l'UNICEF sostiene il progetto locale Street Girls Aid, che offre cibo, accoglienza, consulenza psicologica e formazione professionale.

In Russia circa 750.000 bambini, alcuni dei quali gravemente malati, vivono in condizioni disumane in orfanotrofi e istituti: una cifra che è destinata ad aumentare perché molti genitori, braccati dalle difficoltà economiche, tendono ad abbandonare i figli in istituto con la speranza che la situazione prima o poi cambi.

Ma è in Brasile che sono state realizzate le iniziative di maggior successo. Grazie all'impegno di associazioni di ragazzi e di organizzazioni non governative, nel 1985 è stato fondato il Movimento Nazionale dei Bambini di Strada, che è riuscito a far approvare dal Parlamento due emendamenti alla Costituzione brasiliana, aventi per oggetto i diritti dei minori. Nel 1986 il Parlamento ha approvato lo Statuto dell'Infanzia e dell'Adolescenza, che vincola il Governo a proteggere i bambini di strada. Oggi esistono Consigli dei Bambini e dei Ragazzi di Strada in ogni distretto e Stato della federazione brasiliana.

#### Bambini in istituto

*"Ogni fanciullo il quale è temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare, oppure che non può essere lasciato in tale ambiente nel suo proprio interesse, ha diritto a una protezione e ad aiuti speciali dello Stato [...] per mezzo dell'affidamento familiare, della kafalah di diritto islamico, dell'adozione o, in caso di necessità, del collocamento in adeguati istituti per l'infanzia..." (art. 20)*

Se la famiglia d'origine non c'è, o non riesce a svolgere le sue funzioni, tocca allo Stato garantire il soddisfacimento dei diritti previsti dalla Convenzione. L'articolo 20 illustra tutte le possibili soluzioni (adozione, istituzionalizzazione, affidamento ai servizi sociali del settore pubblico), che dovrebbero assicurare ai bambini le cure sostitutive a quelle della famiglia d'origine. Se i genitori, per qualunque motivo, non ci sono, i bambini dovrebbero essere affidati ai pa-

renti più vicini, in seconda istanza a una famiglia adottiva e solo come soluzione estrema a un istituto.

In Bulgaria, paese in cui il numero dei bambini che vivono in orfanotrofio è proporzionalmente assai elevato (quasi lo 0,8% dell'intera popolazione infantile) per la tendenza di molte famiglie o madri sole disagate ad abbandonarvi i loro figli, e dove alcune tra le circa 500 "detski doma" (case di bambini) del paese sono veri e propri lager che sopravvivono con finanziamenti irrisori, uno studio ha evidenziato che la quasi totalità dei bambini ospiti soffrono di ritardi nello sviluppo della personalità, difficoltà a comunicare, problemi emotivi e caratteriali. Questi bambini fanno grande fatica a inserirsi nella scuola per lo scarto esistente tra le loro capacità intellettive e la scarsissima motivazione a studiare.

In Romania, sono ben 150mila i bambini che vivono nei 600 orfanotrofi del paese, e le autorità locali non hanno quasi più soldi per mantenerli. Anche per la disastrosa condizione dei suoi istituti la Romania si trova a detenere il triste record europeo per le malattie infettive sia tra gli adulti che fra i bambini (tremila casi di meningite nel solo mese di agosto 1999).

*il dramma  
degli orfani  
nell'Est*

*nessun  
intermediario  
tragga  
vantaggi  
economici*

**No, l'istituto no!**

Nella Repubblica di Corea è iniziato alcuni anni fa un interessante esperimento volto a evitare l'istituzionalizzazione dei bambini. Si tratta del progetto "Bambini capofamiglia", ideato per aiutare i bambini sfavoriti a vivere in seno alla comunità di cui fanno parte. Queste "famiglie", composte di soli ragazzi che per qualche motivo non possono essere seguiti dai loro genitori, hanno generalmente a loro capo ragazzi con meno di 20 anni che devono provvedere ai bisogni dei membri della loro piccola comunità. Lo Stato garantisce loro la copertura delle spese per alloggio, trasporti, cibo e abbigliamento, ma per qualsiasi extra le risorse vanno trovate autonomamente dagli stessi ragazzi. Nel 1993 queste famiglie erano oltre settemila e ospitavano 15mila giovani ben contenti di sperimentare nuove modalità di vita comunitaria, ben più stimolanti e formative della vita in istituto.

#### Adozione e affidamento

*"Gli Stati che ammettono e/o autorizzano l'adozione si accertano che l'interesse superiore del fanciullo sia la considerazione fondamentale in materia..." (art. 21)*

La Convenzione prescrive regole specifiche e circostanziate per l'adozione internazionale, a volte purtroppo terreno di violazioni dei diritti dei bambini, di traffici e procedure poco limpide.

Il superiore interesse del minore deve essere il principio guida di qualunque adozione internazionale: essa deve essere intrapresa solo nel caso in cui non sia stato possibile trovare per il bambino una situazione adeguata all'interno del paese d'origine. Allo scopo di assicurarsi che l'adozione sia trasparente e attenta alle esigenze reali del bambino e che nessun intermediario tragga vantaggi economici, essa dovrebbe essere consentita soltanto agli enti autorizzati dalle autorità competenti, e non da agenzie o da intermediari privi di certificazione.

Anche se non espressamente citato dalla Convenzione a proposito dell'adozione, vale anche qui il principio generale dell'ascolto dell'opinione del bambino che sia in grado di esprimere il proprio giudizio. Molti paesi prevedono che il bambino a partire dai 9-10 anni possa dire la sua a proposito della sua stessa adozione, esprimendo eventualmente il proprio diritto di veto.

Per assicurarsi che il bambino trasferito all'estero possa godere degli stessi diritti garantiti dall'adozione nazionale, gli Stati aderenti alla Convenzione dovrebbero concludere accordi bilaterali o multilaterali. Lo strumento giuridico più importante che gli stati possono utilizzare per garantire il rispetto delle procedure suddette è la Convenzione dell'Aja sulla cooperazione e la protezione dei bambini in materia di adozione internazionale (1993), ratificata anche dall'Italia ed elaborata in perfetta conformità ai principi della Convenzione.

In materia di adozione internazionale, il successo della Convenzione è indiscutibile: grazie a essa molti paesi, tra cui l'Italia, hanno completamente riscritto le loro leggi cercando di snellire le procedure e i controlli burocratici senza però abdicare al diritto-dovere dello Stato di esercitare gli opportuni controlli in questa controversa materia. Da parte loro, alcuni paesi in cui sono numerosi i bambini abbandonati e quindi potenzialmente adottabili, come molti paesi dell'America Latina, hanno riformulato le proprie norme interne, prescrivendo controlli più attenti sullo stato di abbandono del bambino e una maggiore sorveglianza da parte dei servizi sociali al fine di evitare abusi.

### Il diritto al ricongiungimento familiare

*"Un fanciullo i cui genitori risiedono in Stati diversi ha diritto a intrattenere rapporti personali e contatti diretti regolari con entrambi i suoi genitori, salve circostanze eccezionali [...] gli Stati parti rispettano il diritto del fanciullo e dei suoi genitori di abbandonare ogni paese, compreso il loro, e di fare ritorno nel proprio paese..." (art. 10)*

L'immigrazione fa ormai parte dell'assetto del mondo contemporaneo. Il Nord del mondo fa sempre più ricorso alla manodopera immigrata ed è sempre più frequente il caso che un lavoratore che si trovi all'estero per motivi di lavoro richieda prima o poi di riunirsi alla famiglia rimasta nel paese d'origine.

La Convenzione suggerisce agli Stati parti di considerare tali domande di ricongiungimento "con uno spirito positivo, con umanità e diligenza": la genericità e la cautela della formulazione riflettono il compromesso tra l'importanza del principio e le preoccupazioni dei paesi ricchi, spaventati dallo spettro dell'arrivo in massa di immigrati che un ricorso troppo facile al ricongiungimento familiare favorirebbe. Giappone, Regno Unito, Singapore e altri paesi hanno approvato l'articolo con obiezioni, riservandosi di interpretarlo in maniera restrittiva. Il Comitato dei Dieci ha a sua volta raccomandato agli Stati di ratificare la recente (1990) Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri della loro famiglia.

In Italia, dove la presenza di immigrati sta assumendo una sempre maggiore stabilità e dove circa un quinto della popolazione straniera è costituito da minori, le domande di ricongiungimento sono in costante aumento: secondo i dati della Caritas, nel 1999 circa 22.000 minorenni (provenienti soprattutto da Albania, Marocco, Romania, Sri Lanka, Cina e Tunisia), sono entrati in Italia per ricongiungersi con i familiari già presenti sul territorio del nostro paese. La tendenza della legislazione italiana, anche in seguito all'approvazione della nuova normativa sull'immigrazione, è giudicata piuttosto favorevole al ricongiungimento dei nuclei familiari.

Un altro motivo per cui i bambini possono trovarsi separati dai loro genitori è la guerra. Anche in questo caso la Convenzione tutela il diritto primario del bambino a ricongiungersi con i familiari smarriti.

*riunirsi alla famiglia*

*la legge italiana*

*controlli più attenti*

### Il ricongiungimento familiare in situazioni di guerra

Scappare dalla guerra che infuria tenendosi aggrappato alla mano della mamma, poi in un attimo perdere quel contatto e non vederla più nel caos della fuga: il peggior incubo di tutti i bambini, magistralmente descritto dal regista Steven Spielberg nel film *L'Impero del sole*. Rimanere soli in mezzo ai pericoli di un conflitto è purtroppo una realtà per migliaia di bambini. E' successo in Ruanda, in Sudan, in Sierra Leone, nello Zaire, in Angola e, in misura per fortuna assai minore, nel Kosovo.

Come fare per ricongiungerli ai genitori? In Ruanda, UNICEF e Croce Rossa, con il supporto tecnico della Kodak, hanno ideato dei progetti di riunificazione familiare che hanno riscosso un grande successo. Migliaia di foto di bambini dispersi sono state affisse in grandi tende appositamente attrezzate nei campi profughi, senza il nome dei bambini, però, per tenere lontani i malintenzionati. Chi ha perso il figlio, opportunamente assistito dagli operatori del progetto, incaricati di costituire una banca-dati sui bambini dispersi, si reca a esaminare le foto. Quando un genitore riconosce il figlio in una foto, il ricongiungimento avviene con l'assistenza del personale specializzato che aiuta i bambini a gestire la grande emozione del momento. Grazie a questa iniziativa, circa 40.000 bambini profughi dal Ruanda sono stati ricongiunti alle famiglie.

*una crescita  
sana ed  
equilibrata*

## I diritti di base

### Diritto alla vita e alla sopravvivenza: un principio generale

*"Il diritto alla vita è inerente alla persona umana"* (Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, art. 6, 1966)

*"Gli Stati parti riconoscono che ogni fanciullo ha un diritto inerente alla vita"* (Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia, art. 6, 1989)

*"Gli Stati parti riconoscono il diritto di ogni fanciullo a un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale..."* (art. 27)

Il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo è uno dei quattro principi generali della Convenzione (cfr. p. 12), che non a caso riprende l'espressione e persino il numero progressivo dell'articolo da uno dei più importanti testi sui diritti umani (cfr. sopra).

La vita e lo sviluppo sono possibili soltanto in un ambiente favorevole: ogni bambino necessita perciò innanzitutto di cure igienico-sanitarie, e queste costituiscono un vero e proprio diritto umano. In secondo luogo, una crescita sana ed equilibrata poggia su condizioni di vita adeguate. La Convenzione specifica che è dovere dei genitori, nei limiti delle loro possibilità, garantire tali condizioni al bambino; ma, in caso di impossibilità o incapacità da parte dei genitori, è lo Stato che deve provvedervi. Non è dunque ammesso che un bambino possa essere privato del diritto alla vita e allo sviluppo per il fatto della povertà della sua famiglia.

Il Summit Mondiale per l'Infanzia del 1990 aveva stabilito una serie di ambiziosi traguardi per l'anno Duemila: riduzione di un terzo della mortalità infantile (da 0 a 5 anni di età) rispetto al 1990, dimezzamento della mortalità materna, dimezzamento della malnutrizione grave o moderata, vaccinazione del 90% dei bambini al di sotto di 1 anno di età, eliminazione della poliomielite e del tetano neonatale. Inoltre, avrebbe dovuto essere garantito a tutte le comunità l'accesso all'acqua potabile, alle strutture igienico-sanitarie e ai servizi di pianificazione familiare.

A poche settimane dal Duemila, possiamo registrare alcuni indubbi successi, ma non possiamo certamente dirci soddisfatti.

Sono in forte calo alcune patologie (come la terribile dracunculosi), la polio è stata praticamente cancellata dalla faccia della terra dopo tre millenni di sofferenze, l'uso della vitamina A ha drasticamente ridotto le morti infantili per morbillo e quelle materne per parto, l'arricchimento del sale da cucina con iodio salva ogni anno dal ritardo mentale da gozzo 12 milioni di bambini. Inoltre, il livello di vaccinazione nel mondo è superiore all'80%, non lontano dunque dal traguardo prefissato.

Eppure, ancora oggi decine di migliaia di bambini muoiono ogni giorno nel mondo per cause legate alla malnutrizione, o all'ignoranza delle più elementari norme igieniche. Oltre mille puerpere e neonati muoiono ogni giorno per il tetano neonatale, seimila bambini sono uccisi ogni giorno dalla dissenteria e tre miliardi di persone non hanno ancora accesso a servizi igienici decenti. E poi c'è l'AIDS, una minaccia non prevista fino a pochi anni fa, che contagia o rende orfani ogni anno milioni di bambini, soprattutto nell'Africa subsahariana.

#### Diritto alla salute per tutti: aspetti generali

*"Gli Stati parti riconoscono il diritto del minore di godere del miglior stato di salute possibile e di beneficiare di servizi medici e di riabilitazione. Essi si sforzano di garantire che nessun minore sia privato del diritto di avere accesso a tali servizi..."*  
(art. 24)

*il progresso  
nel campo  
sanitario  
indicatore  
dello  
sviluppo*

Da secoli l'uomo combatte una ininterrotta battaglia contro la malattia e la morte. Il progresso in campo sanitario è divenuto il principale indicatore dello sviluppo della civiltà umana, la quale ha tratto dal miglioramento delle condizioni materiali di vita la base per emanciparsi dalle costrizioni della sopravvivenza e dedicarsi, unica specie fra gli animali, ad attività complesse.

La realtà a noi familiare è quella di un mondo in cui un essere umano che nasce ha altissime possibilità di superare le delicate prime fasi dello sviluppo e di vivere in media fino a quasi ottanta anni di età. Questa ipotetica persona media, uomo o donna che sia, riceve sin dai primi anni di età l'immunizzazione dalle principali malattie infettive. Il suo stato di salute è continuamente monitorato dai suoi simili, fino al momento in cui è in grado di occuparsene da sé. Se lo desidera, può seguire un regime alimentare equilibrato, può fare attività fisica o sportiva e trascorrere periodi di benefico riposo. Se contrae una malattia, sa di poter contare su una rete di servizi sanitari che può occuparsi di lui e, con un buon margine di probabilità, aiutarlo a guarire o quanto meno a ridurre al minimo le sue sofferenze. Quando è al termine della vita, ci sono altre persone ad assisterlo fino alla fine, e in genere gli è concesso di morire in maniera degna e al riparo da un dolore eccessivo.

In questo mondo, nulla desta più orrore della morte di un bambino. Ma questo non è il mondo di tutti, e neppure della maggioranza degli esseri umani.

#### La salute delle madri: il primo passo per aiutare anche i bambini

Quando si parla di salute, non ha molto senso distinguere quella della madre da quella del neonato. Le complicazioni legate alla gravidanza e al parto mietono oltre mezzo milione di vittime ogni anno nel mondo, una morte ogni minuto. Una tragedia umana e sociale, questa, che lascia tracce indelebili anche sulla vita di chi riesce a venire al mondo: se la madre è morta di parto, il neonato è esposto a un elevato rischio di non arrivare oltre il primo o il secondo anno di vita.



*le cause della mortalità materna*

Le cause della mortalità materna sono spesso connesse alla malnutrizione, alla carenza di vitamina A, all'anemia, alle cattive condizioni igieniche al momento del parto: quasi tutte cause facilmente risolvibili. Ad esempio, uno studio sperimentale compiuto in Nepal ha fatto registrare il calo di quasi il 50% della mortalità materna grazie alla somministrazione alle gestanti di vitamina A e di beta-carotene.

Ma ci sono cause più complesse all'origine della mortalità materna. Le gravidanze precoci, ad esempio: ogni anno oltre 15 milioni di ragazze tra i 15 e i 19 anni rimangono incinte, e questa precocità le espone a un alto rischio di non superare il parto o di generare un bambino gravemente sotto peso, a sua volta a forte rischio di morte. La difesa dei diritti dei bambini passa qui per la difesa dei diritti delle ragazze e delle donne, troppo spesso costrette da una cultura sessista a sposarsi in giovanissima età con uomini più maturi, che si arrogano ogni potere di decisione sulla riproduzione.

Il momento del parto nasconde grandi pericoli anche per il neonato. Le complicazioni legate alla gravidanza e al parto provocano la morte di un numero enorme di bambini (la cifra stimata va dai 3 ai 4 milioni l'anno: l'incertezza è dovuta al fatto che molte volte sia la nascita che il decesso non vengono registrati). Due terzi della mortalità infantile nel primo anno di vita si concentra in quelle prime, delicatissime ore.

Il tetano neonatale è uno dei nemici più subdoli da affrontare. Uccide almeno 500mila neonati ogni anno, e il suo primo indizio è un rigido sorriso sul volto del bambino. Per evitare questa strage basta che la madre sia stata vaccinata con l'antitetanica, e che il cordone ombelicale venga reciso con una lama sterilizzata.

*L'allattamento al seno, il modo migliore per iniziare una vita*

La salute di un bambino va difesa sin dai primi momenti di vita. Tutto ciò che accade in questa fase ha un'importanza vitale e segna, in positivo o in negativo, il prosieguo dell'esistenza di una per-

sona. Ha quindi un ruolo assolutamente centrale il primo scambio fra madre e neonato: quello che si manifesta nell'allattamento.

Più di un milione di neonati muore per la disidratazione provocata da una forte dissenteria. La causa è quasi sempre l'assunzione di surrogati commerciali del latte materno. Fino all'inizio degli anni Novanta, la sostituzione del latte materno con quello artificiale era incentivata dalla distribuzione gratuita o a basso costo del surrogato già nei reparti maternità di moltissimi ospedali del mondo: una volta tornata a casa, però, una madre povera era costretta a comprare il latte in polvere al prezzo di mercato, e per risparmiare lo diluiva troppo, e spesso con acqua non potabile. Inoltre, raramente era a conoscenza della necessità di usare biberon e tettarelle sterilizzati.

A partire dal 1991, UNICEF e OMS hanno promosso una vasta campagna per l'allattamento al seno, il programma Ospedali Amici dei Bambini (v. box pag. 50). Già tre anni dopo, fra i 72 paesi in via di sviluppo che in precedenza permettevano la distribuzione gratuita del latte artificiale negli ospedali, soltanto uno (il Kuwait) non aveva ancora proibito questa pratica.

Parallelamente, si è aperta una campagna internazionale di boicottaggio verso i principali produttori di latte artificiale che non hanno inteso rispettare il "Codice Internazionale sulla commercializzazione dei sostituti del latte materno" redatta sin dal 1981 dai Ministri della Sanità di tutto il mondo, dall'UNICEF, dall'OMS e inizialmente approvata dagli stessi rappresentanti dell'industria alimentare per bambini (un business da 8 miliardi di dollari l'anno).

L'allattamento al seno per i primi sei mesi di vita ha numerosi benefici effetti per il bambino: rafforza il suo sistema immunitario, lo nutre con completezza, gli trasmette serenità e sicurezza. Una madre che allatta regolarmente, inoltre, ritarda sensibilmente il ritorno dell'ovulazione: l'allattamento al seno è quindi anche un mezzo per distanziare le nascite. L'unica controindicazione conosciuta riguarda il caso di sieropositività della madre: allattando al seno, ci sono dal 25 al 40% di possibilità di trasmettere il virus HIV al neonato. L'UNI-

*boicottaggio verso i produttori di latte artificiale*

### L'UNICEF e l'OMS alleati per la salute dei bambini

Conformemente al suo mandato, l'UNICEF è in prima fila fra le organizzazioni che si occupano della salute dei bambini. Nel 1999 la spesa per interventi nel settore sanitario per l'infanzia è equivalsa al 33% del bilancio operativo dell'UNICEF, cifra alla quale va aggiunto il 9% impegnato per il settore idrico e igienico.

Sarebbe tuttavia erroneo ritenere che il lavoro isolato di una singola organizzazione possa dare frutti consistenti. Da tempo l'UNICEF è impegnato nella realizzazione di programmi integrati con altre grandi organizzazioni nel settore sanitario. Ne sono esempi l'ormai consolidata Iniziativa di Bamako (sulla gestione comunitaria dei centri sanitari di base); la campagna Kick Polio Out of Africa (contro la poliomielite nel continente africano), quella per eradicare dal pianeta la dracunculosi, che ancor nel 1990 impediva una vita normale a tre milioni di persone in Asia e in Africa e che oggi è quasi del tutto scomparsa, e quella contro la malaria; inoltre, il programma IMCI (sigla inglese che sta per Gestione Integrata delle Malattie Infantili), attivo in 58 paesi del Terzo Mondo grazie alla cooperazione tra UNICEF e OMS, e il Programma Ospedali Amici dei Bambini.

Quest'ultima è una grande iniziativa, lanciata da UNICEF e OMS nel 1991 con l'obiettivo prioritario di promuovere le dieci regole d'oro per l'allattamento al seno e la predisposizione di un ambiente accogliente per il bambino ospedalizzato e per la mamma. Le strutture sanitarie che intendono aderire al programma devono dimostrare di soddisfare i dettagliati requisiti richiesti dalle commissioni di controllo di UNICEF e OMS: sono circa 15mila gli ospedali di tutto il mondo che hanno ottenuto finora il riconoscimento di "Ospedali amici dei bambini". I migliori risultati sono stati ottenuti nei paesi in via di sviluppo.

Al contrario, paesi industrializzati come Stati Uniti, Canada e Gran Bretagna si segnalano per la persistenza della diffusione del latte artificiale nei reparti maternità.

CEF raccomanda quindi una prudente valutazione del rischio in questi specifici casi. Purtroppo, le regioni del mondo in cui l'AIDS è più diffuso sono anche quelle in cui è più difficile ritrovare le condizioni igieniche che permettono di usare in sicurezza i sostituti del latte materno.

### Vaccinazioni, un impegno che non può mai cessare

Alla fine degli anni Settanta meno del 10% dei bambini al mondo veniva vaccinato: morbillo, poliomielite, tetano, pertosse e difterite provocavano la morte di oltre 13.000 bambini ogni giorno. L'OMS si pose allora l'obiettivo di vaccinare l'80% dei bambini del pianeta entro il 1990. Nel 1996 UNICEF e OMS hanno pubblicato un documento comune ("Vaccini e vaccinazione: la situazione mondiale"), dichiarando di avere raggiunto la soglia dell'80% di copertura vaccinale. Questo significa che ogni anno vengono salvati dalla morte tre milioni di bambini, e che ad altri 400.000 è risparmiata la sofferenza della poliomielite, che popola le città africane e asiatiche di storpi costretti a vivere di elemosina.

Valga come esempio il Bangladesh: qui nel 1995 si contavano ancora oltre duemila casi annui di poliomielite. Oggi, grazie all'abitudine di radunare la popolazione per l'annuale Giornata Nazionale di Vaccinazione, i casi si sono ridotti a meno di trecento.

Questo indubbio successo, passato in gran parte inosservato presso il grande pubblico, non è però un patrimonio sicuro per l'umanità. Le vaccinazioni devono essere costantemente e regolarmente ripetute per avere effetto e immunizzare un soggetto. Ogni interruzione del ciclo vaccinale causa un repentino aumento della mortalità infantile. Per ironia della sorte, fu proprio il Ruanda a conseguire per primo tra i paesi africani il traguardo dell'80% di copertura vaccinale, per poi piombare nella tragedia della guerra civile.

Per questo è così importante, per l'UNICEF, ottenere la possibilità di vaccinare i bambini anche in tempo di guerra, nei campi profughi come nelle zone teatro di combattimenti, attraverso la conces-

*salvati  
3 milioni di  
bambini  
ogni anno*

sione di “tregue per l’infanzia” e corridoi umanitari da parte delle fazioni in lotta.

Garantire la salute con mezzi semplici e a basso costo:  
sali, iodio, vitamina A

**S**e è vero che alcune patologie richiedono tempi lunghi e costi elevati per essere curate, questo non vale per alcune disfunzioni che finiscono per far registrare il maggior numero di perdite di giovanissime vite umane nel mondo in via di sviluppo. La metà della mortalità infantile è causata dalla polmonite, curabile con antibiotici a basso costo, e dalla dissenteria, che può essere contrastata con una semplicissima terapia reidratante a base di sali. Una capsula di vitamina A dal costo di 36 lire può salvare la vita alla madre e al bambino, mentre l’aggiunta di iodio alle scorte di sale da cucina salva ogni anno milioni di bambini dal ritardo mentale da carenza di iodio.

Dalla malaria all’AIDS: le grandi sfide non risolte

**P**urtroppo, non tutte le malattie possono essere affrontate con poca spesa e molta volontà. Vi sono minacce vecchie e nuove al diritto alla vita e alla salute dei bambini, che ancora non sappiamo prevenire e contrastare a sufficienza: la malaria e l’HIV/AIDS sono le grandi sfide del terzo millennio per la cooperazione internazionale e per la ricerca medica.

Ogni anno la malaria uccide almeno un milione di persone, di cui 750mila bambini, mentre un altro milione di loro muore per patologie a essa associate, al ritmo di uno ogni mezzo minuto.

L’AIDS, se è possibile, terrorizza ancora più della malaria e delle altre malattie a causa della sua rapidissima espansione. Sconosciuta fino agli anni Ottanta, questa pandemia ha ucciso fino a oggi 11 milioni di persone nella sola Africa, e un quarto di esse erano bambini. Ogni giorno nel mondo sono infettati dal virus HIV 13.000 adulti e 1.600 bambini e ragazzi al di sotto dei 15 anni. I bambini resi orfani dell’AIDS si contano ormai a milioni, e oltre il 90% di loro vivono in

*rapida  
espansione*

Africa. Per scongiurare scenari ancora più catastrofici e in attesa che la ricerca produca un vaccino, l’UNICEF sta promuovendo nei paesi poveri l’uso di farmaci antiretrovirali a basso costo (come la Nevirapina) che riducono sensibilmente la probabilità di trasmissione verticale (dalla mamma al bambino) del virus HIV. Incoraggianti risultati sono giunti dai progetti-pilota in Uganda, Zambia e altri paesi. La terapia più efficace rimane comunque la prevenzione, realizzata attraverso appositi programmi di educazione sessuale e sanitaria fra gli adolescenti e gli adulti.

Diritto alla nutrizione, all’acqua e all’igiene

**I**l diritto alla salute e quello a una nutrizione adeguata viaggiano sempre insieme. Quando l’alimentazione è insufficiente o squilibrata, peggiora il quadro sanitario generale della persona e possono insorgere innumerevoli disturbi fisici e psichici. La stima più attendibile riferisce che dei circa 12 milioni di bambini sotto i cinque anni che muoiono ogni anno nel mondo in via di sviluppo, circa il 55% si possono attribuire direttamente o indirettamente alla malnutrizione.

*malnutrizione*

La malnutrizione di cui stiamo parlando non è però quella di cui l’opinione pubblica serba l’immagine più nitida: la fame che riduce l’essere umano a uno scheletro inebetito, troppo debole anche per sollevare la sua ciotola vuota di cibo. Questa immagine esiste davvero, ma è un caso estremo che colpisce meno dell’1% dei bambini ed è quasi sempre conseguenza di circostanze eccezionali come una guerra, una carestia o entrambe le cose.

A uccidere i bambini è la malnutrizione proteico-calorica moderata, quella che lentamente erode le difese immunitarie e prepara il terreno alle malattie. E non è l’Africa, bensì l’Asia meridionale la vera patria della malnutrizione, là dove metà dei bambini nascono con un peso inferiore al dovuto (2,5 kg.). La malnutrizione è causa di enormi danni sociali ed economici per i paesi poveri, perché danneggia anche l’intelligenza e le capacità di crescita mentale di milioni di bambini, inibendo la loro salute e lo sviluppo del loro paese.

**L'azione dell'UNICEF**

per combattere la malnutrizione

L'UNICEF è in prima linea nella battaglia quotidiana contro cause ed effetti della malnutrizione, con l'ausilio di programmi multisettoriali e in cooperazione con le autorità locali, le altre istituzioni delle Nazioni Unite e le organizzazioni non governative locali e straniere.

Un partner davvero importante per l'UNICEF (e viceversa!) è il PAM, Programma Alimentare Mondiale, che ha la sua sede internazionale proprio in Italia, a Roma. Il PAM è il protagonista delle emergenze alimentari nel mondo, poiché porta materialmente le derrate nelle zone colpite da carestie o da conflitti. UNICEF e PAM operano in stretta collaborazione sul campo sia nelle emergenze che nei programmi di sviluppo a lungo termine. Ad esempio, nel Madagascar meridionale l'UNICEF fornisce alle scuole dei distretti più poveri le attrezzature scolastiche e il PAM fornisce i pasti agli alunni.

La battaglia può essere vinta, come dimostrano alcuni esempi. Il Bangladesh, dove l'UNICEF ha mobilitato ben 700mila volontari locali per distribuire alla popolazione infantile dispersa in decine di migliaia di piccoli villaggi le capsule di vitamina A. Oppure la Tanzania, uno dei paesi più poveri del mondo, dove la percentuale di bambini colpiti da malnutrizione moderata è calata al 22%, e quelli affetti da malnutrizione grave sono ormai solo lo 0,4%.

Ma l'aumento demografico dei paesi in via di sviluppo, la diminuzione degli aiuti internazionali e il moltiplicarsi dei conflitti fanno sì che non si riesca ancora a far diminuire il numero complessivo dei bambini esposti al rischio della malnutrizione.

La disponibilità di acqua potabile e di un ambiente salubre rappresenta un diritto irrinunciabile per ogni essere umano. Nel 1990 un terzo della popolazione infantile mondiale non aveva accesso all'acqua potabile, e addirittura la metà non disponeva di installazioni sanitarie. Il Piano d'Azione stabilito dai Capi di Stato e di governo riuniti a New York in quello stesso anno aveva posto per l'anno 2000 un

traguardo fin troppo ambizioso: acqua e servizi igienici per tutti.

**servizi  
igienici**

Benché sia estremamente difficile avere dati sicuri in materia, oggi sappiamo che il numero di abitanti dei paesi in via di sviluppo che ha accesso ai servizi idrici è in crescita: quasi tre quarti dell'umanità riesce ad approvvigionarsi di acqua potabile. Non c'è invece alcuna speranza di onorare l'impegno preso nel 1990 per quanto concerne i servizi igienici, e anzi la percentuale di coloro che non dispongono di una latrina decente è salita dal 64 al 66% in quest'ultimo scorcio di secolo: 300 milioni di esseri umani in più che rischiano ogni giorno la morte per infezioni di ogni tipo.

Questo elementare diritto è negato sia nelle aree rurali (dove nemmeno un abitante su cinque ha un servizio igienico degno di questo nome) che nelle città e nelle metropoli dei paesi in via di sviluppo, immense concentrazioni di persone dove possono esplodere da un momento all'altro epidemie di colera, meningite o di altri morbi legati alla carenza di igiene.

L'UNICEF ha calcolato quanto potrebbe costare garantire davvero acqua e igiene per tutti nel mondo: sarebbe necessario investire in questi settori nel prossimo decennio 6,8 miliardi di dollari in Asia, Africa e America Latina. Una cifra enorme (cinque volte più di quanto si faccia oggi), ma pur sempre pari ad appena l'1% di quanto il mondo si appresta a spendere, sempre nel prossimo decennio, per le spese militari.

**I diritti dei bambini portatori di handicap**

*"...i fanciulli mentalmente o fisicamente handicappati devono condurre una vita piena e decente, in condizioni che garantiscano la loro dignità, favoriscano la loro autonomia e agevolino una loro attiva partecipazione alla vita della comunità..." (art. 23)*

Sebbene la Convenzione ribadisca in più punti il principio generale di non discriminazione, è stato ritenuto indispensabile sottolineare in un passaggio apposito che i bambini e gli adolescenti

## I diritti culturali

### *i fattori culturali*

handicappati devono godere non soltanto dei diritti spettanti in linea generale a tutti i minori di 18 anni, ma anche delle “cure speciali” connesse alle loro “particolari esigenze”.

Diritti e bisogni speciali di chi vive con handicap sono stati approfonditamente specificati, qualche anno dopo l’approvazione della Convenzione, da una risoluzione dell’Assemblea Generale dell’ONU intitolata “Regole per dare pari opportunità ai portatori di handicap” (20 dicembre 1993). Questo documento, di immensa importanza per i circa 500 milioni di persone nel mondo che hanno un handicap fisico o mentale, fa più di un esplicito richiamo nel suo testo alla Convenzione sui Diritti dell’Infanzia.

Gli Stati devono investire risorse significative per l’integrazione dei bambini handicappati nella società, limitando al minimo la loro collocazione in istituto. L’errore più grave e più doloroso è quello di isolare il soggetto portatore di handicap, aggiungendo al disagio della sua condizione il peso dell’incomprensione sociale: appunti di questo tipo sono stati rivolti dal Comitato dei Dieci a molti paesi, dalla ricca Svezia al poverissimo Guatemala. Il Paraguay è stato lodato per una particolarità: è uno dei primi Stati a inserire nella propria Costituzione (1992) un esplicito riferimento ai diritti degli handicappati. La Tanzania si segnala invece per l’attenzione con cui il Ministero dell’Educazione si sforza di assicurare la scolarità elementare ai bambini portatori di handicap, benché il sistema scolastico nazionale sia sovraffollato e gli insegnanti di sostegno siano pochi e sottopagati.

Come si vede, ancora una volta è la volontà dei decisori politici, e non il solo livello di ricchezza, la variabile determinante nel processo di applicazione dei diritti umani.

**E**ducazione, informazione, gioco, uso della propria lingua madre, sono attività grazie alle quali un bambino costruisce il senso del sé e del mondo che lo circonda. Queste attività sono fondamentali a qualunque latitudine, poiché nessun essere umano sopravvive al di fuori di una cultura: l’uomo è, sempre di più, un animale culturale.

L’importanza della cultura, del resto, è testimoniata dal fatto che i conflitti che insanguinano il mondo nella nostra epoca sono quasi tutti di natura etnica o religiosa, cioè culturale. I fattori culturali sono divenuti fondamentali quanto quelli economici per garantire la convivenza sociale o per distruggerla, e questa constatazione vale a tutte le latitudini, dalla ricca Europa alla tormentata Africa.

Per questo non c’è da stupirsi se oggi i diritti culturali, cioè le facoltà di esercitare liberamente le attività culturali, sono considerati dei veri e propri diritti umani. La Convenzione dedica un’attenzione scrupolosa a questi diritti, identificando nel loro soddisfacimento il primo requisito per costruire la società umana del terzo millennio.

### Istruzione per tutti: un traguardo intelligente

*“Gli Stati parti riconoscono il diritto del fanciullo all’educazione, e in particolare [...] rendono l’insegnamento primario obbligatorio e gratuito per tutti; [...] garantiscono a tutti l’accesso all’insegnamento superiore con ogni mezzo appropriato, in funzione delle capacità di ognuno; [...] adottano misure per promuovere la regolarità della frequenza scolastica e la diminuzione del tasso di abbandono della scuola...” (art. 28)*

conferenza  
di Jomtien

Nel 1990, i capi di Stato e di governo riuniti a New York nel Summit Mondiale sull'Infanzia dichiararono solennemente che nell'anno 2000 tutti i bambini del pianeta avrebbero dovuto avere un accesso all'istruzione, e che almeno l'80% di essi avrebbe dovuto concludere il ciclo dell'istruzione primaria. Le Conferenze Mondiali sull'Istruzione per Tutti tenutesi a Jomtien (Tailandia) nel 1990 e a Dakar nel 2000 hanno fotografato i progressi compiuti e indicato i traguardi da raggiungere. Ancora oggi 113 milioni di giovanissimi in età scolare, per lo più bambine, non hanno mai messo piede in un'aula.

Mandare tutti i bambini a scuola non è l'ostinato capriccio di qualche adulto: è la soluzione ottimale, sulla quale concordano ormai quasi tutti i massimi esperti del settore - dall'UNICEF all'UNESCO all'Organizzazione Internazionale del Lavoro - per favorire lo sviluppo a lungo termine di una società e prevenire fenomeni come l'analfabetismo, il lavoro e la prostituzione minorile, le gravidanze precoci e altre patologie del cosiddetto "malsviluppo". Come affermava Julius Nyerere, ex-insegnante e presidente della Tanzania dal 1964 al 1985, "l'istruzione non è un modo di sfuggire alla povertà della nazione, è un modo di combatterla".

Il principale ostacolo alla realizzazione di questo traguardo è rappresentato dalla dubbia volontà politica degli Stati, che antepongono all'istruzione altre priorità: ciò vale sia per i paesi ricchi, che danno meno di quanto potrebbero e dovrebbero, sia per quelli in via di sviluppo, che spesso adottano politiche sociali miopi e senza futuro.

Il diritto all'istruzione ha un costo per lo Stato, e questo costo è proporzionalmente più elevato per un paese povero. Ai paesi industrializzati basta spendere il 4% del proprio bilancio per avere scuole (mediamente) efficienti e insegnanti (mediamente) qualificati; un paese in via di sviluppo dedica all'istruzione in media l'11-12% della propria spesa pubblica, ma fatica a garantire uno stipendio dignitoso agli insegnanti e raramente può offrire a ogni studente un banco e una sedia.

La negazione del diritto all'istruzione:  
una stupidità globale

È stato calcolato che l'istruzione per tutti sarebbe cosa fatta se a essa venisse devoluto appena lo 0,9% delle spese militari annuali nel mondo. Accade invece che il flusso della cooperazione internazionale per aiutare i paesi poveri a mantenere in piedi un sistema scolastico funzionante si sia quasi dimezzato negli ultimi decenni (-40% dal 1975 al 1994).

Molti paesi in via di sviluppo stanno a loro volta riducendo la spesa sociale per l'istruzione per ragioni di bilancio, essenzialmente per fare fronte al peso crescente del debito estero contratto con i governi e con le banche europee, giapponesi e americane. I paesi dell'Africa subsahariana potrebbero offrire la scolarizzazione a tutti i loro bambini con appena un quinto della somma spesa, ogni anno, per i soli interessi sul debito. Così, il diritto all'istruzione rimane lettera morta per milioni di bambini e di bambine, che pagano sulla propria pelle il prezzo del debito del loro paese.

Quando si parla di istruzione, le disparità fra le regioni del pianeta emergono in tutta la loro clamorosa iniquità. Il tasso di scolarizzazione primaria (cioè la percentuale di bambini dai 6 anni in su regolarmente iscritti alla scuola elementare) passa dal 98% dei paesi industrializzati al 68% per l'Asia meridionale, fino a calare al 57% per l'Africa subsahariana. Quando poi un bambino si iscrive alla scuola elementare, ha il 99% di speranze di concludere il quinto anno di corso se vive in Europa o in America del Nord, ma solo il 67% se è un bambino africano e il 59% se vive in Asia meridionale. L'abbandono scolastico, dettato da esigenze economiche e da restrizioni culturali, è la forzata rinuncia a un diritto umano.

Rivendicare l'istruzione per tutti i bambini in questi paesi è dunque una mera utopia? No di certo. Le esperienze concrete registrate in molte parti del mondo dimostrano che è possibile, se lo si vuole davvero, fare molto anche con poco.

Uno studio dell'UNICEF ha messo in evidenza che esiste una chiara relazione tra la ricchezza (o la povertà) di un paese e il suo tas-

so di scolarizzazione, ma ha rivelato anche che una grande differenza può essere fatta dalla volontà del singolo paese di investire nel suo capitale umano. Il tasso di iscrizione dei bambini dai 6 ai 10 anni alle scuole elementari è del 90% in Zimbabwe e del 35% in Guinea, sebbene i due paesi africani godano di un pari livello di sviluppo economico. Il Malawi ha un tasso di scolarizzazione elementare identico a quello dell'Arabia Saudita, sebbene quest'ultima abbia un reddito nazionale 40 volte più alto di quello del piccolo paese dell'Africa australe. Tali differenze trovano spesso una spiegazione nella maggiore o minore attitudine di un paese a sperimentare nuove strategie per diffondere l'istruzione sul suo territorio.

#### Istruzione per tutti, anzi per tutte

Quando si afferma il diritto all'istruzione bisogna sempre ricordarsi di coniugarlo al femminile. La discriminazione verso le ragazze è l'ostacolo maggiore alla realizzazione dell'obiettivo dell'istruzione per tutti.

*le bambine* Su tre bambini che non vanno a scuola nel mondo, quasi due sono bambine, e non per caso. Sin da piccole, esse sono oberate di lavori domestici che ne limitano o impediscono la frequenza scolastica. Il loro tasso di abbandono scolastico è ovunque più alto di quello dei coetanei maschi. Una ricerca effettuata da UNICEF e UNESCO in paesi a basso reddito (sotto i 500 dollari annui pro capite) ha rivelato che solo in Nicaragua e ad Haiti le bambine sono in lieve maggioranza nelle classi elementari, mentre in tutti gli altri paesi il divario fra i sessi è a favore dei maschi. Questo divario va tuttavia progressivamente riducendosi rispetto alla disastrosa situazione di qualche decennio fa.

Gli ostacoli che si frappongono fra le bambine e la pienezza del diritto all'istruzione sono spesso di natura culturale. I genitori possono ritenere che l'educazione di base sia superflua per le figlie, dato che il loro ruolo sociale non è destinato a cambiare. Possono opporsi al fatto che una ragazzina percorra da sola il tragitto fino a scuola, oppure non accettano che si trovi in una classe mista e abbia un insegnante

maschio. O magari temono che andando a scuola le ragazze possano "alzare la cresta", mettendo in discussione gli equilibri familiari e sociali basati sulla discriminazione sessuale.

L'UNICEF è molto sensibile al problema dell'esclusione scolastica a danno delle bambine e delle ragazze, e incoraggia le iniziative che si pongono l'obiettivo di colmare questo divario. Non soltanto per restaurare un diritto sancito dalla Convenzione sui Diritti dell'Infanzia, ma anche per gli innegabili benefici che l'istruzione femminile porta all'intera società.

#### *L'UNICEF e l'esclusione scolastica*

Anche i ragazzi possono soffrire a scuola per ragioni collegate all'identità di genere. Là dove le insegnanti sono quasi esclusivamente donne e mancano modelli maschili di riferimento, i ragazzi tendono a identificare l'impegno scolastico con una attività "da femminucce" e abbandonano per ciò più facilmente gli studi. Questo fenomeno, legato a una cultura di base *machista*, è particolarmente diffuso nei Caraibi. Per "recuperare" al sistema educativo questi ragazzi l'UNICEF si avvale di appositi centri di studio, la cui azione pedagogica è basata sul miglioramento delle capacità vitali degli studenti: la negoziazione dei conflitti, il ragionamento critico, l'assunzione di responsabilità, la comunicazione non violenta.

#### Istruzione per tutti, nessuno escluso

Nella sua azione di monitoraggio continuo sull'applicazione della Convenzione, il Comitato dei Dieci esamina con particolare attenzione le politiche scolastiche degli Stati, preoccupandosi che non venga impedito l'accesso all'istruzione per determinati gruppi o individui.

La povertà è da sempre la principale causa dell'abbandono scolastico. Andare a scuola è considerato da molte famiglie un mancato guadagno, perché il bambino si sottrae a un'eventuale occupazione precoce. Gli strati più deboli della popolazione possono poi essere tagliati fuori dal diritto all'istruzione di base anche soltanto per il costo dei libri o della divisa. Per questo la gratuità deve essere reale, e pos-

sibilmente si devono agevolare i bambini appartenenti alle fasce economiche svantaggiate.

In Messico, il programma “Bambini in solidarietà” fornisce agli allievi più poveri e meritevoli borse di studio di 12 mesi, comprendenti un aiuto economico, viveri e assistenza sanitaria per l'intera famiglia, e l'accesso gratuito a strutture per il tempo libero. In molti paesi i bambini poveri ricevono un pasto gratis a scuola.

Esiste inoltre, quasi ovunque nei paesi a basso reddito, un divario netto fra l'accesso all'istruzione per i bambini che abitano in città e quelli che vivono in zone rurali. In paesi come il Burkina Faso, il Senegal o il Marocco il tasso di scolarizzazione in area rurale è due o persino tre volte inferiore a quello delle aree urbane.

La soluzione è di avvicinare le scuole ai villaggi, aumentando il numero dei centri educativi rurali. Nelle zone rurali è anche importante che la scuola non entri in conflitto con le attività agricole nelle quali diventa indispensabile anche l'aiuto dei ragazzi. Il Comitato dei Dieci ha suggerito all'Honduras e ad altri Stati di tenere conto delle stagioni della semina e del raccolto, quando programmano il calendario scolastico.

Vi sono poi gruppi e categorie di soggetti che corrono un particolare rischio di essere esclusi dal sistema educativo per volontà politica o per mera negligenza: i bambini appartenenti a minoranze etniche, gli immigrati, i rifugiati e i profughi, gli orfani, i nomadi, gli indigeni, e poi i bambini portatori di handicap fisico o mentale, e quelli che si trovano a vivere in istituto, in ospedale o che sono detenuti in carcere.

### Istruzione per tutti, ma di qualità

*Il diritto all'istruzione non sarebbe completo se si limitasse alla fornitura di una determinata quantità di aule, banchi e sedie. E' nella qualità che si sostanzia il vero apporto educativo di cui necessita un bambino. La Convenzione è molto “esigente” nel determinare gli obiettivi formativi dell'attività educativa (art. 29).*

*avvicinare  
le scuole  
ai villaggi*

Una scuola di cattiva qualità non soltanto non persegue questi obiettivi, ma rischia facilmente di essere l'anticamera del lavoro minorile e della devianza. E' triste constatare che in molti paesi esistono scuole “di serie B” riservate ai bambini provenienti da minoranze etniche o da ceti sociali svantaggiati.

Il Comitato dei Dieci ha distribuito per questa ragione critiche in ogni direzione: da Myanmar (ex Birmania), dove i bambini più poveri sono di fatto esclusi dalla scuola pubblica e instradati verso i collegi monastici, allo Zimbabwe, sospettato di squalificare la scuola pubblica con un effetto segregazionista a danno dei neri, e persino all'Italia, cui il Comitato dei Dieci ha suggerito di riformare l'istruzione professionale per ridurre il tasso di abbandono e il ricorso al lavoro minorile. E già nel 1996 il Comitato aveva individuato nel taglio dei fondi alle scuole di lingua albanese nella provincia jugoslava del Kosovo il seme di quella che sarebbe poi esplosa come vera e propria guerra di etnie.

Una scuola che applica metodi punitivi violenti o umilianti è senza dubbio una scuola che contravviene ai principi della Convenzione. Il Comitato dei Dieci ha criticato Stati ricchi (come la Gran Bretagna o il Canada) e meno ricchi (Nigeria, Cile, Sri Lanka, ecc.) per l'uso nelle scuole di castighi corporali per gli allievi che violano le regole. Persino la Santa Sede è stata segnalata dal Comitato per la pratica di vietare agli allievi in punizione di ricevere e fare visite ai parenti, e di limitare severamente il tempo di svago e riposo. E' stato al contrario elogiato il giovane Stato della Namibia, dove sono proibite le punizioni violente e l'allievo responsabile di una violazione del regolamento scolastico viene giudicato da un comitato disciplinare eletto democraticamente tra insegnanti, studenti e genitori.

Poiché l'abbandono scolastico trova fra le sue cause più significative anche il disinteresse dell'allievo nei confronti di insegnamenti lontani dal suo contesto culturale, è una scuola di qualità quella che sa incentivare la partecipazione dei bambini e dei ragazzi alla vita scolastica. Ma per rendere la scuola più attraente è necessario forma-

*le scuole di  
“serie B”*



re insegnanti più preparati all'interazione con gli studenti. In India, l'UNICEF sostiene il Programma per la Valorizzazione degli Insegnanti, un'esperienza pilota che coniuga formazione e rafforzamento delle motivazioni professionali all'insegna dell'"apprendere con gioia". Purtroppo, in molti paesi la professione dell'insegnante ha subito un tale processo di degradazione sociale ed economica, che i docenti sono spinti dal bisogno e dalla demotivazione a dedicarsi a un secondo lavoro, trascurando la scuola.

Cosa c'è poi di meno attraente ed efficace di una scuola che comunica in una lingua estranea? L'UNICEF promuove fattivamente l'insegnamento bilingue e interculturale per le popolazioni indigene, partendo dall'ovvio presupposto che la lingua madre costituisce la base essenziale dell'apprendimento. Fra le innumerevoli esperienze di questo tipo realizzate nei tre grandi continenti in via di sviluppo, merita di essere citata quella di cui beneficia l'etnia minoritaria dei Guarani in Bolivia, che accomuna bilinguismo interculturale, emancipazione degli indios, lotta alla povertà e alla discriminazione sessuale.

#### Diritto al tempo libero, al riposo, alle attività ricreative e al gioco

*“Gli Stati parti riconoscono al fanciullo il diritto al riposo e al tempo libero, a dedicarsi al gioco e ad attività ricreative proprie della sua età e a partecipare liberamente alla vita culturale e artistica...” (art. 31)*

**E** paradossale che questi diritti, che troppo spesso la cultura adulta dimentica di considerare con serietà, siano proprio quelli che stanno maggiormente a cuore ai bambini.

Il diritto al riposo, ad esempio, è stato per lungo tempo inteso soltanto come “tempo necessario per dormire” nelle Convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro sul lavoro minorile diurno e notturno. Quanto al gioco, presso molte culture esso è tuttora concepito come un lusso e non un diritto. Eppure il gioco, quando non è pura competizione o esibizione di forza, può favorire l'appren-

dimento e la socializzazione, come rivelano studi comparativi effettuati dall'UNICEF e dall'UNESCO.

I bambini dovrebbero poter inoltre prendere parte sia alle attività artistiche e ricreative condivisibili con gli adulti sia a quelle ideate specificamente per la loro età. Naturalmente, questo diritto può essere soddisfatto in forme differenti a seconda dello stadio di benessere della società: in Albania si è cominciato da pochi anni ad aprire dei Centri di aggregazione giovanile, mentre nei paesi industrializzati fioriscono le ludoteche di quartiere, i musei dell'infanzia e gli spazi attrezzati per l'educazione fisica.

In particolare, l'Italia si segnala per il Forum internazionale “Verso città amiche delle bambine e dei bambini”, giunto alla sua quarta edizione, che promuove e finanzia iniziative tese a migliorare la qualità della vita dei bambini in ambiente urbano. Il Forum è nato dal partenariato tra UNICEF-Italia e Ministero per l'Ambiente, e il suo Programma d'azione è espressamente ispirato alla Convenzione sui Diritti dell'Infanzia.

Anche in relazione a questi diritti vale il principio generale della non discriminazione: tutte le opportune misure devono essere prese al fine di tutelare le categorie a rischio di esclusione.

#### Bambini e media

*“Gli Stati parti riconoscono l'importanza della funzione esercitata dai mass media e vigilano affinché il fanciullo possa accedere a una informazione e a materiali provenienti da fonti nazionali e internazionali varie, soprattutto se finalizzati a promuovere il suo benessere sociale, spirituale e morale nonché la sua salute fisica e mentale...” (art. 17)*

I mezzi di comunicazione di massa hanno una funzione educativa sempre più importante, al punto da rivaleggiare ormai con la scuola e con la famiglia quanto a capacità di trasmettere valori e modelli di comportamento.

*città amiche  
dei bambini*

*pericolosi stereotipi*

Il ruolo dei media è considerato positivo se e quando essi contribuiscono a tradurre in realtà i principi e le norme della Convenzione: pace, tolleranza, rispetto dei diritti umani, parità fra i sessi. In caso contrario, i media possono diffondere pericolosi stereotipi e incitare all'odio etnico e religioso, al nazionalismo, come accaduto recentemente in Ruanda o nell'ex Jugoslavia. La Convenzione invita gli Stati a impegnarsi per diffondere informazione e materiali di utilità sociale e culturale per l'infanzia, a dare voce alle culture minoritarie, a promuovere la letteratura per l'infanzia.

Il diritto all'informazione deve anche rispettare altri diritti: ad esempio quello alla privacy e al rispetto della dignità del bambino, che possono essere messe in pericolo da trasmissioni televisive, dalla pubblicità e dal dilagante fenomeno della pornografia infantile per via telematica.

Il progresso tecnologico nel settore delle comunicazioni è talmente impetuoso che la Convenzione del 1989 neppure menziona Internet e il World Wide Web, che pure oggi si offrono come strumenti dalle immense potenzialità per l'azione educativa in un mondo interdependente. In Thailandia è stato relativamente facile fornire alle scuole rurali computer di seconda mano, con sorprendenti risultati per l'integrazione di bambini con bisogni speciali, nell'ambito del progetto CHILD. Nelle Filippine, l'UNICEF finanzia un progetto-pilota sull'uso del computer a scuola in alcune province rurali: l'uso di CD-rom didattici ha immediatamente aumentato l'interesse degli studenti per le attività didattiche, migliorando anche l'interazione con gli insegnanti. Non tutti gli Stati hanno però accesso a queste tecnologie, e questa circostanza pone anche il problema della democrazia nei flussi di informazione.

**L'UNICEF e i media,**  
per l'infanzia e con l'infanzia

L'UNICEF promuove in prima persona materiali audiovisivi sull'infanzia e per l'infanzia. Il cartone animato e il fumetto "Meena", tradotti in oltre 30 lingue, trasmettono a un pubblico di centinaia di milioni di piccoli spettatori messaggi positivi sull'accesso delle bambine all'istruzione, sull'Aids, sul matrimonio precoce e su numerosi altri argomenti inerenti la condizione delle bambine in Asia meridionale. "Sara" è invece la protagonista di una serie di fumetti dedicati ai diritti delle bambine, lanciata dall'UNICEF in Africa orientale e meridionale nel 1996 dopo un capillare lavoro di consultazione nei villaggi e nelle città di 10 paesi subsahariani.

Ogni anno, la seconda domenica di dicembre, l'UNICEF celebra in tutto il mondo la Giornata Internazionale delle Radio e Telecomunicazioni per l'Infanzia, che ha l'obiettivo di mostrare quale grande contributo i media possono mettere a disposizione della causa dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Sono oltre 2.000 le emittenti radio e televisive che aderiscono alla Giornata, dedicando parte dei propri programmi ai temi dell'infanzia e dell'adolescenza o aprendo i microfoni a giovanissimi conduttori. L'UNICEF dà inoltre il suo supporto a un gruppo speciale di comunicatori professionali, chiamati ad aiutare i più giovani a esprimere al meglio le proprie potenzialità comunicative.

## I diritti di tutela

*proteggere i  
bambini in  
ogni  
circostanza*

La protezione dei bambini che si trovano in circostanze particolarmente difficili è un argomento centrale della Convenzione. La filosofia della Convenzione è che i bambini devono godere, sempre e dovunque, di tutti i loro diritti; anche in situazioni in cui c'è il rischio che gli stessi diritti di base siano un'utopia, i bambini devono poter studiare e giocare, cosa che, in pratica, vuol dire orientare gli interventi di aiuto in questo senso.

Non esistono diritti di serie A e di serie B, diritti primari e diritti secondari, diritti per la pace e diritti per la guerra, diritti per i paesi ricchi e per quelli poveri, ma solo, sempre e dovunque, diritti dei bambini.

Un esempio classico è rappresentato dal diritto al gioco, il quale è tutt'altro che accessorio: come dimostrano tutti gli interventi di riabilitazione dal trauma della guerra, sono soprattutto i bambini particolarmente deprivati quelli che devono in primo luogo poter tornare a giocare.

La Convenzione prevede speciali forme di tutela per tutti quei bambini i cui diritti sono a rischio.

### Bambini in guerra

*“La guerra viola ogni diritto del bambino: il diritto alla vita, il diritto a stare con la sua famiglia e nella sua comunità, il diritto alla salute, allo sviluppo della sua personalità e quello a essere nutrito e protetto”.*

(Graça Machel, *L'impatto dei conflitti armati sui bambini*, 1996)

*“Gli Stati parti adottano misure adeguate affinché il fanciullo che cerca di ottenere lo status di rifugiato, oppure è considerato rifugiato [...] possa beneficiare della protezione e dell’assistenza umanitaria necessarie per consentirgli di usufruire dei diritti che gli sono riconosciuti dalla presente Convenzione...” (art. 22)*

*“Gli Stati parti si impegnano a rispettare e a far rispettare le regole del diritto umanitario internazionale loro applicabili in caso di conflitto armato, e la cui protezione si estende ai fanciulli [...]; adottano ogni misura possibile a livello pratico per vigilare che le persone che non hanno raggiunto l’età di quindici anni non partecipino direttamente alle ostilità...” (art. 38)*

*“Gli Stati parti adottano ogni provvedimento per agevolare il recupero fisico e psicologico e il reinserimento sociale di ogni fanciullo vittima di ogni forma di negligenza, di sfruttamento o di maltrattamento; di torture o di ogni altra forma di pene e di trattamenti crudeli, inumani o degradanti, o di un conflitto armato...” (art. 39)*

**N**ei conflitti che da dieci anni a questa parte si sono moltiplicati nel mondo - 15 nel 1995, ben 55 oggi - le donne e i bambini sono diventati bersagli deliberati della violenza, secondo uno schema purtroppo tipico delle guerre moderne. L’UNICEF ha stimato che nel solo decennio 1985-95, due milioni di bambini sono stati uccisi in guerra, quattro milioni e mezzo abbiano subito mutilazioni e riportato gravi ferite, dodici milioni siano rimasti senza tetto e circa dieci milioni siano le piccole vittime di traumi psicologici.

La guerra colpisce i bambini in molti modi, non solo attraverso le conseguenze dirette degli eventi bellici. C’è il problema del trauma psicologico che, se non adeguatamente affrontato, si trascinerà per anni impedendo ai bambini che ne sono vittime di avere una vita normale: è un aspetto che sta molto a cuore all’UNICEF, che nella cura del trauma post-bellico ha accumulato una vasta esperienza e le cui équipe specializzate stanno sottoponendo a terapia i molti milioni di bambini traumatizzati per la partecipazione, diretta o indiretta a guerre.

**300.000  
bambini  
soldato  
nel mondo**

C’è il dramma dell’arruolamento dei minori di 18 anni, costretti o “convinti”, in molti paesi, ad arruolarsi in ogni tipo di esercito. Secondo le stime più attendibili sono circa 300.000 i giovani sotto i 18 anni coinvolti direttamente in conflitti in varie parti del mondo. I bambini che si arruolano sono in genere poveri, separati dalle loro famiglie e privi di educazione e quindi attratti dall’idea della vita militare che ai loro occhi può rappresentare un’alternativa all’emarginazione e un modo per sopravvivere.

I bambini soldato che scampano a una guerra ne rimarranno segnati per la vita: resi spietati e insensibili alla violenza da brutali metodi di addestramento, spesso vittime di violenza sessuale da parte dei membri adulti dell’esercito, molto difficilmente riusciranno a elaborare le loro esperienze e ad avere una vita normale.

Un altro grave problema è rappresentato dalle mine antipersona, che per decenni dopo la fine di un conflitto continuano a minacciare la vita e l’integrità fisica dei bambini, le vittime per eccellenza di queste subdole armi. Nella sola Angola fino a pochi mesi fa erano quasi nove milioni le mine inesplose sparse nel territorio, circa una per ogni abitante. Secondo stime delle Nazioni Unite c’è in media nel mondo una mina ogni 12 bambini, qualcosa come 119 milioni di ordigni disseminati nel terreno di 71 paesi. Dal 1975 a oggi più di un milione di persone sono state uccise o mutilate dalle mine, il 30 % delle quali sotto i 15 anni.

L’UNICEF è stato fra i principali promotori della Campagna internazionale per la messa al bando delle mine antipersona, una coalizione formata da oltre 1.000 organizzazioni non governative di tutto il mondo. L’attività di sensibilizzazione sui governi e sull’opinione pubblica internazionale condotta dalla Campagna ha avuto un ruolo fondamentale per la promozione della Convenzione di Ottawa (1997) sulla proibizione dell’uso e del commercio delle mine antipersona. Oggi la produzione di mine è vietata anche in Italia, fino a pochi anni fa uno dei massimi esportatori di queste armi.

## I bambini soldato

La Convenzione (art. 38) fissa a 15 anni l'età minima per l'arruolamento e la partecipazione alle operazioni belliche. Questo articolo ha suscitato in sede di discussione della Convenzione un acceso dibattito: i rappresentanti di molti Stati hanno elevato vibranti proteste e apposto riserve a questo articolo, contraddittorio rispetto all'età entro la quale un minore ha diritto a essere tutelato, che è di 18 anni.

Nel 1998 alcune importanti organizzazioni non governative internazionali hanno formato la Coalizione Internazionale "Stop all'uso dei bambini soldato!", presente in 37 paesi, che ha dato un impulso decisivo alla nascita del Protocollo opzionale all'art. 38 che innalza l'età minima per l'arruolamento da 15 a 18 anni. Il Protocollo, approvato dall'ONU nel gennaio 2000, entrerà in vigore non appena avrà ricevuto un numero sufficiente di ratifiche da parte degli Stati. La ratifica da parte del Governo italiano è uno degli obiettivi della Coalizione Italiana "Stop all'uso dei bambini soldato!", che vede l'UNICEF-Italia fra i suoi membri più attivi.

Va inoltre segnalato che con la legge approvata dal Parlamento il 20 dicembre 2000, l'Italia ha cancellato la norma che prevedeva la possibilità di arruolamento per i minori di 18 anni nell'esercito, rendendo così il nostro ordinamento perfettamente coerente con la linea della Convenzione. Anche questa legge è stata attivamente sostenuta dalla Coalizione Italiana.

## Bambini in conflitto con la legge

*"Gli Stati parti vigilano affinché:*

**A** *nessun fanciullo sia sottoposto a tortura o a pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. Né la pena capitale né l'imprigionamento a vita senza possibilità di rilascio devono essere decretati per reati commessi da persone di età inferiore a diciotto anni; [...]*

**B** *nessun fanciullo sia privato di libertà in maniera illegale o arbitraria [...]*

**C** *ogni fanciullo privato di libertà sia trattato con umanità e con il rispetto dovuto alla dignità della persona umana e in maniera da tenere conto delle esigenze delle persone della sua età [...]*

**D** *i fanciulli privati di libertà abbiano diritto ad avere rapidamente accesso ad un'assistenza giuridica o a ogni altra assistenza adeguata, nonché il diritto di contestare la legalità della loro privazione di libertà dinanzi a un Tribunale [...]* (art. 37)

*"Gli Stati parti riconoscono a ogni fanciullo sospettato, accusato o riconosciuto colpevole di reato penale il diritto a un trattamento tale da favorire il suo senso della dignità e del valore personale, che rafforzi il suo rispetto per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, e che tenga conto della sua età nonché della necessità di facilitare il suo reinserimento nella società e di fargli svolgere un ruolo costruttivo in seno a quest'ultima"* (art. 40)

Il problema è di scottante attualità: c'è allarme nell'opinione pubblica di molti paesi per l'aumento dei reati compiuti da ragazzi e per il continuo abbassamento dell'età dei minori che violano la legge. Ma tutelare i minori nel mondo della giustizia penale è prioritario: concezioni punitive e autoritarie si scontrano con impostazioni umanitarie e progressiste e un acceso dibattito contrappone le une alle altre.

Le norme della Convenzione incitano gli Stati a creare sistemi di giustizia minorile distinti da quelli degli adulti, evitando quanto più possibile la criminalizzazione e la privazione della libertà e concentrandosi piuttosto sulla rieducazione dei giovani che violano la legge e sul loro reinserimento nella società. Fra le garanzie previste dagli articoli 37 e 40 sono da ricordare il diritto del minore a contestare l'eventuale illiceità del provvedimento di arresto, il diritto a essere recluso in ambienti separati dai detenuti adulti, la proibizione i trattamenti crudeli e degradanti. In quasi tutte le relazioni dei paesi finora esaminate il Comitato dei Dieci ha rilevato incompatibilità dei vari sistemi di giustizia minorile con gli articoli 37 e 40 della Convenzione.

Alcuni paesi si stanno tuttavia muovendo secondo le indicazioni della Convenzione: l'UNICEF si sta mobilitando per diffondere la conoscenza di questi principi tra coloro che operano nel settore

*rieducazione  
e  
reinserimento*

del penale minorile: in Vietnam il Ministero della Giustizia, in collaborazione con l'UNICEF e con le organizzazioni non governative, sta sottoponendo a revisione il processo giudiziario per i minori e addestrando i professionisti del settore sulle modalità di applicazione della Convenzione. I governi di Francia, Filippine, Romania e Bangladesh, con la collaborazione dell'UNICEF, si sono impegnati a fare conoscere i principi della Convenzione ai professionisti del campo, muovendosi nella direzione dell'applicazione diretta delle sue clausole.

La Corte Costituzionale spagnola, appellandosi direttamente all'articolo 40 della Convenzione ha fissato garanzie legali per i ragazzi tra i 12 e i 16 anni accusati di aver violato la legge. Bolivia, El Salvador, Messico e Perù hanno promulgato nuovi codici minorili, mentre Pakistan e Tunisia hanno modificato le leggi penali per i minori.

### Lavoro minorile

*“Gli Stati parti riconoscono il diritto del fanciullo di essere protetto contro lo sfruttamento economico e di non essere costretto ad alcun lavoro che comporti rischi o sia suscettibile di porre a repentaglio la sua educazione, o di nuocere al suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale o sociale...” (art. 32)*

Il lavoro dei bambini è un grande dramma del mondo moderno. Secondo l'OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro) sono circa 250 milioni i bambini che lavorano nel mondo in via di sviluppo in condizioni di pesante violazione delle più elementari norme di sicurezza. Ad essi vanno aggiunti i bambini lavoratori del mondo industrializzato di cui non si conosce il numero, essendo quello del lavoro minorile per sua natura un fenomeno sommerso. Il lavoro minorile è uno dei più grandi attentati alla crescita e al sano sviluppo di un bambino, ma è un fenomeno così legato alle radici stesse della povertà e del sottosviluppo da essere anche tra i più difficili da sradicare:

**un fenomeno sommerso**

care: eliminare alla radice il lavoro minorile nei paesi poveri significherebbe eliminare dalla faccia della terra povertà e sottosviluppo.

Per molte famiglie povere del Terzo Mondo il contributo offerto dal lavoro del bambino può fare la differenza tra la fame e la sopravvivenza, ed è per questa ragione che non si può eliminarlo con soluzioni semplicistiche e di effetto immediato. La Convenzione nell'articolo 32 afferma il diritto dei bambini a essere protetti dallo sfruttamento economico e dal lavoro che può minacciare la loro salute, la loro educazione e il loro sviluppo. Gli Stati parti sono tenuti a fissare un'età minima per l'ammissione al lavoro e a regolare le condizioni di impiego attenendosi in particolare agli standard stabiliti dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro, in special modo alla Convenzione per l'età minima lavorativa (1973). E' infine da segnalare la recente approvazione della Convenzione n. 182 dell'OIL, che sanziona specificamente le forme più intollerabili di sfruttamento economico dei minori, dalla prostituzione all'impiego nei conflitti armati.

### La minaccia della droga

*“Gli Stati parti adottano ogni adeguata misura [...] per proteggere i fanciulli dall'uso illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope [...] e per impedire che siano utilizzati fanciulli per la produzione e il traffico illecito di queste sostanze” (art. 33)*

Secondo la Convenzione sono gli Stati che devono assumere l'impegno di prendere le necessarie misure amministrative, legislative, sociali e educative per proteggere le giovani generazioni dal rischio della droga, che riguarda la maggior parte dei paesi del pianeta. L'aumento delle tossicodipendenze tra i giovani è motivo di allarme in tutto il mondo: esse mettono a rischio non solo lo sviluppo dei ragazzi e dei giovani, ma costituiscono altresì una minaccia per la prosperità economica e per l'ordine sociale delle nazioni. Il Summit Mondiale per l'Infanzia (1990) ha riconosciuto la necessità di presta-

**aumento delle tossicodipendenze**

re la massima attenzione a questo problema, approntando le misure necessarie alla sua non facile risoluzione.

Le droghe utilizzate dai minorenni sono le meno care e la preferenza per l'una o per l'altra dipende in gran parte da motivi geografici - la marijuana è diffusa un po' ovunque, la cocaina e il crack in America del Sud, l'oppio e il *qat* in Asia. Inoltre in molti paesi i ragazzi più poveri fanno largo uso di alcool, tabacco, petrolio, solventi e colle utilizzati per stordirsi a prezzi accessibili a tutti; si tratta di abitudini diffuse soprattutto tra i bambini di strada che in queste sostanze trovano una via di fuga a un'esistenza difficile e precaria. Secondo il Comitato dei Dieci nella sola Managua, in Nicaragua ci sarebbero circa 2.500 minorenni "sniffatori" di colla. L'uso di queste sostanze, alcune delle quali sono anche più pericolose delle droghe classiche, può determinare danni irreversibili nello sviluppo psico-fisico dei bambini.

Preoccupa inoltre amministratori e politici il legame esistente tra droga e criminalità: i giovani che consumano la droga sono spesso implicati nel suo commercio e questo è fonte di gravi rischi per sé e per gli altri.

### L'abuso sessuale

*"Gli Stati parti si impegnano a proteggere il fanciullo contro ogni forma di sfruttamento sessuale e di violenza sessuale..." (art. 34)*

Il business del turismo sessuale e della prostituzione minorile è un fenomeno in preoccupante aumento nel mondo. Lo sfruttamento sessuale coinvolge un numero sempre maggiore di bambini, sia nei paesi industrializzati che in quelli in via di sviluppo. Al di là del tradizionale mercato locale (spesso sono persone molto vicine al bambino, addirittura parenti e amici ad abusare di lui) il fenomeno dello sfruttamento sessuale delle bambine e dei bambini si è per così dire globalizzato, in seguito alla diffusione del turismo di massa. Oggi è possibile

### contro il turismo sessuale

comprare un viaggio "tutto compreso" in un paradiso esotico, che offre, tra le altre evasioni a buon mercato, anche sesso con minorenni: molti paesi tollerano questa vergogna per gli enormi introiti in valuta straniera che essa fa circolare nel paese.

Le fonti più autorevoli parlano di alcuni milioni di minori coinvolti nello sfruttamento sessuale.

In seguito al Convegno Internazionale sullo sfruttamento sessuale dei minori (Stoccolma, agosto 1996) patrocinato dall'UNICEF e dall'ECPAT (End Child Prostitution Pornography And Trafficking) durante il quale sono state elaborate linee-guida generali e piani d'azione per eliminare lo sfruttamento sessuale dei bambini, la sorveglianza internazionale su questo abietto sfruttamento si è molto intensificata. Un notevole progresso è stato compiuto nel maggio 2000 con l'approvazione in sede ONU di un Protocollo opzionale che precisa e rafforza gli impegni a carico degli Stati nella repressione di tutte le forme di sfruttamento sessuale minorile.

Attualmente una ventina di paesi tra cui l'Italia (la cui legge sulla violenza sessuale è la n. 269 del 3 agosto 1998) hanno a disposizione leggi penali che possono essere utilizzate per perseguire qualunque cittadino o persona che si trovi sul suo territorio, colpevole di reati sessuali a danno di bambini compiuti in altri paesi. La nozione di extraterritorialità, inserita nei codici penali della maggior parte dei paesi del Nord del mondo ha permesso di fare molta strada nella lotta contro i crimini sessuali a danno dei minorenni compiuti in altri paesi. Nell'ottobre 2000 in Francia l'UNICEF si è costituito parte civile nel primo processo ispirato al principio della punibilità per reati sessuali commessi all'estero: il procedimento si è concluso con la condanna a 7 anni contro un cittadino francese accusato di abusi sessuali su una bambina di 11 anni in Thailandia. Una pena doppia era stata comminata nel 1999 in Australia nel primo processo per turismo sessuale celebrato in quel paese.

Dal maggio 2000 è in funzione nel nostro paese un Codice di condotta dell'industria turistica, promosso da ECPAT-Italia, con il quale

i tour operator, le agenzie di viaggio e le linee aeree si impegnano a non promuovere alcun comportamento che possa favorire lo sfruttamento sessuale dei minori nel settore turistico. ECPAT sta promuovendo un codice analogo a livello europeo.

Occorre ricordare che l'abuso sessuale si accompagna inoltre a molte altre forme di sfruttamento del lavoro minorile, da quello domestico a quello in fabbrica: in questo caso i bambini vengono sottoposti a una doppia violenza da parte di adulti senza scrupoli che non esitano a esercitare il loro squallido predominio su esseri inermi.

#### Protezione dei bambini appartenenti a minoranze etniche

La Convenzione afferma il diritto di ogni bambino a non subire discriminazioni di sorta nell'esercizio dei propri diritti "indipendentemente da ogni considerazione di razza, religione, lingua, appartenenza politica..." (art. 2). Si pone quindi il problema della tutela di tutti i bambini appartenenti a minoranze, siano essi i piccoli immigrati che vivono in un paese dove la famiglia lavora (art. 10), sia i bambini appartenenti a minoranze etniche autoctone presenti in alcuni paesi, soprattutto dell'America Latina (Ecuador, Bolivia, Perù) e dell'Asia.

In quest'ultimo caso, sono le difficoltà economiche dei gruppi autoctoni a determinare un'erosione della loro cultura: in tutto il mondo vediamo popolazioni autoctone o aborigene ridotte in condizioni economiche disastrose perché la cultura dominante le ha completamente emarginate. È su questo terreno che fiorisce la discriminazione. L'art. 30 della Convenzione sottolinea il diritto di qualsiasi bambino appartenente ad una minoranza etnica, linguistica o religiosa, di esprimersi nel proprio credo religioso o in qualunque altra manifestazione della propria cultura. Le menomazioni di tale diritto non consistono necessariamente in forme brutali di repressione, benché esse siano diffuse a tutte le latitudini. Anche misure legali o amministrative discriminatorie possono provocare gravissimi danni alle minoranze, ad esempio attraverso il diniego dei servizi sociali di base.

*minoranze  
autoctone  
e discrimi-  
nazione*

Il risultato della discriminazione può essere equiparato a una vera e propria negazione dei diritti umani: in Costa Rica, ad esempio, il tasso di mortalità infantile presso le minoranze autoctone è tre volte superiore rispetto alla media nazionale.

Ma anche nei paesi industrializzati, le minoranze scontano spesso il peso della discriminazione: i minori immigrati o indigeni sono decisamente sovrarappresentati negli istituti penali di Stati Uniti, Canada, Australia o della stessa Italia. Quasi ovunque, i bambini dei gruppi nomadi (dai Rom ai Tuareg) vengono pesantemente emarginati, o persino sottoposti alla sedentarizzazione forzata.

Un'efficace misura di riequilibrio è offerta dall'istruzione bilingue e multiculturale: in Messico, Bolivia, Perù (ma anche in Danimarca) simili programmi hanno prodotto ottimi risultati ai fini dell'integrazione dei bambini indigeni o immigrati.

Comunque sia, secondo il Comitato dei Dieci, i bambini appartenenti a minoranze etniche sono, come le bambine e i giovani delle campagne, i gruppi più a rischio di discriminazione per ciò che riguarda la maggior parte dei diritti della Convenzione.

Oggetto di pesanti discriminazioni sono anche i bambini immigrati presenti nei paesi industrializzati: in molte realtà socializzazione e scolarizzazione sono a rischio per questi bambini che non conoscono bene la lingua del paese ospite il quale non sempre è in grado di offrire loro adeguati supporti per facilitarne l'inserimento. Anche alcuni paesi industrializzati come la Danimarca offrono ai figli degli immigrati un insegnamento bilingue, nel rispetto delle radici e della cultura d'origine: ma molti paesi sono piuttosto inadempienti rispetto agli obblighi dell'accoglienza. Il Comitato dei Dieci ha più volte manifestato preoccupazione sulla condizione dei bambini Rom, discriminati ovunque sia presente una comunità.

*i bambini  
immigrati*



# Bibliografia

Piero Badaloni, Bruno Bozzetto, *Il libro dei diritti dei bambini* (nuova edizione), Torino, Edizioni Gruppo Abele, 1998

Antonio Cassese, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Roma-Bari, Laterza, 1999

Centro Nazionale di Documentazione ed Analisi sull'Infanzia e l'Adolescenza, *Infanzia e adolescenza. Diritti e opportunità, Orientamenti alla progettazione degli interventi previsti nella legge n. 285/97*, ottobre 1998

*Coalizione per mettere fine all'impiego di bambini soldato, No all'impiego di bambini soldato*, 1999

*Convenzione: l'esempio italiano*, dossier in "il mondodomani", mensile del Comitato Italiano per l'UNICEF, n. 8-9, agosto-settembre 1998, p. 9

*1989-1999: i diritti dei bambini in Italia*, dossier in "il mondodomani", mensile del Comitato Italiano per l'UNICEF, n. 11, novembre 1999, p. 9

*Diritti dei bambini 10 anni dopo*, dossier in "il mondodomani", mensile del Comitato Italiano per l'UNICEF, n. 10, ottobre 1999, p. 9

*Diritti dei bambini: la via italiana*, dossier in "il mondodomani", mensile del Comitato Italiano per l'UNICEF, n. 5, maggio 1998, p. 9

*I diritti dei bambini*, dossier in "il mondodomani", n. 11, novembre 1997, p. 9

Rachel Hodgkin, Peter Newell, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, UNICEF, 1998 (in lingua inglese e francese, solo per consultazione)

Donata Lodi, Chiara Micali Baratelli (a cura di), *Una cultura dell'infanzia*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1997

Maria Rita Saulle, *Codice internazionale sui diritti del minore*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1992, 2 voll.

Il testo della Convenzione sui Diritti sull'Infanzia può essere richiesto al Comitato Italiano per l'UNICEF oppure essere scaricato al seguente indirizzo Internet <http://www.unicef.it/conv.htm>

Pagine web:

<http://www.unicef.it>

<http://www.unicef.org>

<http://www.amnesty.org>

<http://www.bambinisoldato.org>

<http://www.child-soldiers.org>

<http://www.hrw.org>

<http://www.ilo.org>

<http://www.rb.se>

<http://www.unesco.org>

<http://www.who.org>

<http://www.ecpat.it>