



Studi e Ricerche

Collana della Commissione per le Adozioni Internazionali

L'Etiozia

Una realtà
del continente
africano

Istituto
degli Innocenti

Studi *e* Ricerche

Collana della Commissione per le Adozioni Internazionali

Studi *e* Ricerche
Collana della Commissione per le Adozioni Internazionali

L'Etiozia

Una realtà
del continente
africano

Studi e Ricerche

Collana della Commissione per le Adozioni Internazionali

La collana editoriale promossa dalla Commissione per le adozioni internazionali con la collaborazione dell'Istituto degli Innocenti di Firenze intende fornire una rappresentazione coordinata dei materiali di studio prodotti sui diversi aspetti dell'adozione di minori da Paesi stranieri, favorendo la più ampia riflessione a livello nazionale e internazionale. Le pubblicazioni si collocano in una prospettiva di stimolo e miglioramento delle politiche per l'adozione da sostenersi attraverso azioni di supporto informativo e formativo per tutti gli attori del sistema.

Un sincero ringraziamento va a tutte le istituzioni, i servizi, gli enti e gli operatori che hanno partecipato alla realizzazione delle attività, contribuendo all'elaborazione dei documenti presentati nella collana.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Commissione per le Adozioni Internazionali

Direzione scientifica

Roberta Capponi, Massimo Bianca, Corrado Burlò, Caterina Chinnici, Adriana Ciampa, Silvia Corinaldesi, Giovanni Daverio, Carlo Della Toffola, Alessandra Farina, Sergio Fusaro, Franca Lo Faro, Anna Maria Marchio, M. Teresa Menzano, Giovanni Pino, Maria Rosetta Spina, Lucia Tonelli, Marina Tuccinardi, Sonia Viale, Italo Volpe

Rapporti istituzionali

Direzione Segreteria tecnica: Maria Teresa Vinci

Ha curato la realizzazione del volume

Raffaella Pregliasco

Ha coordinato la realizzazione del volume

Ludovica Jona Lasinio

Hanno collaborato

Vanessa Carocci, Vanna Cherici, Salvatore Bianca, Alessandra Iovine, Rita Massacesi, Antonella Volpe



Istituto degli Innocenti
P.zza SS. Annunziata, 12 - 50122 Firenze

Direzione Area Documentazione, ricerca e formazione

Aldo Fortunati

Coordinamento editoriale

Anna Buia

Progetto grafico

Cristina Caccavale

Realizzazione editoriale

Barbara Giovannini, Caterina Leoni, Maria Cristina Montanari, Paola Senesi

Indice

VII *Ringraziamenti*

IX *Prefazione*
Roberta Capponi

Parte prima L'AFRICA

3 Il continente africano: un quadro generale
Alessandro Volpi

31 La condizione dei bambini in Africa: analisi delle raccomandazioni
del Comitato ONU per i diritti del fanciullo
Luigi Dalle Donne e Carola Amoruso

Parte seconda L'ETIOPIA

75 Analisi della realtà socioeconomica e delle condizioni dell'infanzia in Etiopia
Luigi Dalle Donne

100 La protezione dei minori in Etiopia: legislazione e politiche di sostegno
all'infanzia
Luigi Dalle Donne e Carola Amoruso

144 La disciplina normativa delle adozioni internazionali in Etiopia nel contesto
africano
Raffaella Pregliasco e Valentina Rossi

159 Le adozioni in Etiopia: numeri e caratteristiche
Enrico Moretti

174 L'attività di cooperazione degli enti autorizzati in Etiopia:
progetti di sussidiarietà, sostegno a distanza e intese istituzionali
Ludovica Jona Lasinio

INDICE

- 203 **Il ruolo degli enti autorizzati**
Renata Nardi
- 207 **L'integrazione culturale e scolastica dei bambini etiopi**
Stefania Petrone
- 236 ***Vai e vivrai: un esempio emblematico di adozione internazionale***
Fabrizio Colamartino

APPENDICE

- 243 **Intesa istituzionale di programma per un piano pluriennale di interventi
in Etiopia, 30 novembre 2006**
- 253 **Ricerca bibliografica**
a cura della Biblioteca Innocenti Library

Ringraziamenti

Si ringrazia l'International Research Centre dell'Unicef, e in particolare Francesca Moneti, per la gentile collaborazione e il prezioso contributo prestato agli autori del volume.

Si ringrazia inoltre l'Ambasciata italiana di Addis Abeba e il Consigliere Principale Angela Di Giovanni Romano, per il fondamentale aiuto offerto nei rapporti con il Governo etiope.

Prefazione

Roberta Capponi

Presidente della Commissione per le adozioni internazionali

Questo volume vuole essere la testimonianza di un impegno messo in campo per approfondire la conoscenza della realtà socioeconomica e dell'infanzia in Etiopia, allo scopo di attuare concreti interventi di sostegno in un Paese da cui giungono molti minori in adozione, ma che rappresenta anche una delle zone verso cui maggiore dev'essere l'impegno di sussidiarietà per migliorare le condizioni di vita dei bambini.

Per questo la Commissione per le adozioni internazionali e gli enti autorizzati operativi in questa parte del continente africano hanno avviato un dialogo finalizzato non tanto e non solo all'adozione di minori etiopi da parte di coppie italiane, ma anche, o forse soprattutto, a costruire un rapporto di collaborazione con le istituzioni locali, con l'obiettivo di migliorare la realtà in cui i minori etiopi si trovano a vivere e a crescere. Un dialogo sfociato nella sigla di una prima "Intesa istituzionale di programma" per il triennio 2003-2005, il cui positivo esito ha condotto, nel novembre 2006, alla firma di una seconda intesa (2006-2008) che prevede una nuova serie di interventi di cooperazione, individuati e condivisi con le autorità etiopi, finalizzati al sostegno dei minori.

L'Etiopia è oggi un esempio, e forse un modello, di rapporto equilibrato e virtuoso costruito con pazienza in Italia e in Africa con gli strumenti del confronto e della volontà di superare le inevitabili difficoltà.

Un modo concreto e positivo di lavorare, istituzioni ed enti autorizzati, per la costruzione di un mondo che protegga, tuteli e valorizzi la principale risorsa del proprio futuro: i bambini.

Parte prima
L'Africa

Il continente africano: un quadro generale

Alessandro Volpi

Docente di Geopolitica, Università degli studi di Pisa

1. Aspetti della geopolitica africana: l'Africa "cinese"

1.1 Gli investimenti diretti esteri

Tra le aree maggiormente coinvolte nella recente ridefinizione degli assetti internazionali postglobalizzazione, avviatasi con l'ingresso della Cina nell'Organizzazione mondiale del commercio, figura senza dubbio il continente africano. Anche l'Africa, infatti, è finalmente toccata dai circuiti dei grandi investimenti esteri, in passato quasi del tutto estranei a tale realtà. Le cifre fornite dal rapporto UNCTAD 2006 confermano queste valutazioni: in un quadro generale nel quale gli investimenti diretti esteri hanno raggiunto i 916 miliardi di dollari, con una sensibile crescita annua del 22%, 334 miliardi di dollari sono giunti ai Paesi in via di sviluppo, segnando un evidente record. Nell'ambito di quest'ultime regioni, poi, l'Africa ha registrato un incremento annuale del 78% per un totale di 31 miliardi di dollari e circa 10 miliardi sono pervenuti ai 50 Paesi più poveri del pianeta; una cifra superiore ai 25 miliardi di dollari rappresenta gli aiuti promessi dalla comunità internazionale entro il 2010.

1.2 Gli interventi della Banca mondiale

In tale contesto si inserisce anche il finanziamento posto in essere dalla Banca mondiale che nell'ultimo anno ha erogato crediti a realtà africane per poco meno di 2 miliardi di dollari da impiegare in opere infrastrutturali. Proprio questo ultimo dato risulta particolarmente eloquente; la nuova scommessa delle istituzioni finanziarie internazionali sembra essere quella di accantonare la fallimentare idea delle gigantesche privatizzazioni, per mettere soldi, invece, nella costruzione di grandi infrastrutture, trattando direttamente con rivitalizzate autorità pubbliche e chiedendo come garanzia "informale" un futuro sfruttamento, questa volta "nazionalizzato", delle risorse naturali dei vari Paesi beneficiari. Pare, insomma, riprendere corpo un già conosciuto modello postcoloniale di costruzione delle autorità statuali, che in questo caso è però stimolato dalla comparsa sulla scena di attori prima ignoti.

1.3 La ricerca di nuove fonti energetiche

La Banca mondiale e numerose altre agenzie internazionali sono state indotte a modificare la loro strategia dall'affacciarsi prepotente sulla scena africana della domanda di beni naturali, di materie prime e di energia proveniente dalla Cina, dall'India e da un gruppo di "nuovi Paesi industriali" alla ricerca delle risorse necessarie per i loro giganteschi sistemi produttivi, in grado di sostenere costi più alti di approvvigionamento perché capaci di scaricarli su

altre voci del ciclo, a cominciare dalla manodopera e dalla logistica. Anche le istituzioni internazionali, in altre parole, stanno adattandosi alle linee di condotta della Cina che, affamata di risorse e di energia, attraversa l'Africa con delegazioni ufficiali – Hu Jintao in viaggio dal Marocco, alla Nigeria fino al Kenya – e con spedizioni di alti burocrati d'impresa per firmare contratti di concessione con i vari governi senza indulgere troppo a preoccupazioni circa il loro carattere ben poco democratico; dal già ricordato rapporto UNCTAD emerge bene che le *corporations* cinesi sono le nuove protagoniste degli investimenti “Sud-sud” che hanno toccato nel complesso i 120 miliardi di dollari, mentre solo l'interscambio tra Cina e continente africano ha raggiunto i 50 miliardi di dollari, in crescita di ben 5 volte dai livelli del 2000, con la prospettiva di un rapido raddoppio e della veloce sostituzione di altri partner più tradizionali.

1.4 Le sanzioni di USA e UE e l'arrivo cinese

Non è un caso che spesso i cinesi siano arrivati quando gli europei e gli Stati Uniti applicavano sanzioni; così è avvenuto con Mugabe, reo di una drammatica riforma agraria, così è avvenuto in Etiopia, così è avvenuto in Sudan, che ormai da tempo rivolge le sue esportazioni petrolifere in gran parte in direzione della Cina. La stessa potenza cinese, infatti, oltre a sostenere l'adozione di un seggio permanente per l'Africa nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite, utilizza tutto il suo peso in seno a tale organizzazione per appoggiare molti Paesi africani, non di rado allontanando proprio l'applicazione di sanzioni, come nel caso già ricordato del Sudan. In Angola, invece, gli investimenti cinesi hanno consentito alle autorità di governo di evitare la verifica internazionale sui contratti petroliferi “sospetti”, richiesta in passato dal Fondo monetario come condizione per ulteriori prestiti.

1.5 L'annullamento dei dazi, la cancellazione del debito estero e il trasferimento di know-how. Il commercio di armi

La Cina ha fatto con rapidità nei confronti dell'Africa ciò che europei e statunitensi sono decisamente restii a fare annullando, in seguito alla firma di accordi bilaterali con 28 Stati, i dazi di importazione su 190 prodotti africani, cancellando per 31 Stati 10 miliardi di dollari in debito estero cinese e inserendo 16 Stati dell'Unione africana fra le mete “consigliate” per i turisti cinesi.

In più i cinesi, quando giungono nelle diverse realtà africane, portano con sé prodotti hi-tech a basso costo, come quelli della Huawei, leader nel settore delle telecomunicazioni, e il *know how* ingegneristico per la progettazione in loco di infrastrutture. La convocazione alla fine di ottobre del 2006, a Pechino, del summit Africa-Cina con la partecipazione di 48 capi di Stato, compresi in qualità di osservatori quei Paesi che hanno riconosciuto Taiwan, rappresenta bene lo stato dei rapporti tra tali aree. Alla fine di tale vertice, la già ricordata cancellazione delle tariffe doganali è stata estesa a 440 prodotti afri-

cani ed è stata avviata la creazione di almeno tre zone di “cooperazione speciale” nell’area subsahariana.

Sono state ribadite parimenti le già forti relazioni in materia di commercio delle armi che costituiscono un ulteriore elemento di discriminazione a danno degli europei; ancora una volta dunque traffici leciti e meno leciti si combinano nel favorire la fulminea affermazione della Cina.

1.6 Il metodo cinese di penetrazione economico-commerciale

Le autorità di Pechino puntano soprattutto ad acquisire fonti energetiche e hanno ottenuto permessi di esplorazione dalla Mauritania al Gabon, coprendo il 30% della propria fame di idrocarburi con acquisti dal continente africano. Il metodo utilizzato per raggiungere tale obiettivo è stato quello a cui si accennava in apertura: impiegando le compagnie di Stato, che trattano con governi ai quali si “consiglia” di creare a loro volta compagnie simili, magari sullo schema del ben noto “fifty-fifty”, e accettando l’emissione di prestiti garantiti appunto dagli introiti petroliferi di tali compagnie. In Nigeria, la China Civic Engineering Construction Corporation, di proprietà pubblica, ha firmato con il governo di Obasanjo una serie di contratti, per un valore di 8 miliardi, diretti a finanziare la costruzione di una ferrovia di 1.315 chilometri, da Lagos a Kano, destinata a essere gestita da una *joint-venture* “pubblico-pubblico”. Anche in Gabon un consorzio pubblico cinese ha firmato un contratto da 3 miliardi di dollari con il governo per realizzare una ferrovia e un terminal portuale, la cui gestione avrà, di nuovo, connotati statuali. Si tratta di soluzioni che appaiono agli occhi delle élite locali decisamente più proficue delle sfrenate privatizzazioni che tendono a premiare gli investitori internazionali in misura assai maggiore di quanto non avvenga nei confronti dei territori interessati dagli investimenti: solo per citare un esempio eloquente, nel 2003 il Gabon aveva ricevuto investimenti diretti esteri per 88 milioni di euro, ma ha “distribuito” dividendi agli investitori internazionali per oltre 520 milioni.

Gli investimenti cinesi stanno così, rapidamente, sostituendo in tutta l’Africa subsahariana una presenza francese in ritirata: ormai solo il 4% degli investimenti diretti esteri nella zona provengono da Parigi, alle spalle di quelli asiatici, degli Stati Uniti e dell’Inghilterra e soltanto una ventina di aziende francesi sono rimaste in Africa, tra cui Vinci, Total e Dagrif, quest’ultima presente in *joint-venture* con la Compagnia statale del Mali produttrice di cotone.

1.7 Il mantenimento della proprietà pubblica

I cinesi, che non hanno colpe coloniali da scontare e anzi spesso possono far appello a un mal interpretato, quanto fruttuoso linguaggio “ideologico”, cercano dunque di moltiplicare i contatti direttamente con i governi promettendo i finanziamenti per le infrastrutture necessarie al fine di potenzia-

re sistemi produttivi e mercati tanto contesi; nel caso della costruzione di gasdotti e oleodotti, la natura “pubblica” delle compagnie di costruzione consente di risolvere il problema sempre più sentito della tutela della piena “sovranità” sul territorio da parte di autorità governative costantemente implicate in conflitti intestini. Esempio in tal senso è la vicenda della partecipazione del governo cinese al 40% del capitale della sudanese Greater Nile Petroleum Operating Company, un accordo fruttuoso per entrambi i partner e che non mette in discussione la proprietà pubblica della rete degli oleodotti in maniera tale da non scatenare nei confronti di essa le resistenze manifestate dalle popolazioni locali contro le grandi società petrolifere statunitensi, accusate di deprecare le risorse della collettività. In più, ancora una volta, le partnership cinesi garantiscono supermercati, società di costruzione, negozi di abbigliamento, magari, di nuovo, non disdegnando la partecipazione di capitale pubblico delle varie realtà africane, arricchite dalle entrate energetiche.

1.8 Un processo di liberalizzazione anomalo

Oltre 700 compagnie cinesi, quasi tutte a capitale pubblico, operano in 49 Paesi africani e negli ultimi 10 anni Pechino ha stipulato più di 100 accordi per la concessione di prestiti con oltre 20 Paesi africani. Si moltiplicano così *joint-ventures* pubblico-pubblico tra Cina e Stati africani – un ulteriore esempio recente proviene dagli appalti vinti in Mozambico da imprese cinesi nell’ambito dei servizi sanitari – che rappresentano uno stravolgimento dei canoni della World Trade Organization, applicati ora nei termini della “liberalizzazione monopolistica” dei servizi non a opera di operatori privati ma di grandi compagnie di Stato. L’abbattimento dei vincoli all’ingresso dei capitali esteri nel settore energetico, come in quello delle materie prime e in quello dei servizi, non si traduce infatti in una loro privatizzazione – affidata a società straniere – ma nell’ingresso di liquidità provenienti da soggetti statali, cinesi *in primis*, che sono disposti a partecipare ad appalti con soggetti locali, meglio se pubblici e vicini a chi governa. In questo senso, non viene meno il processo di liberalizzazione auspicato dalla World Trade Organization, ma certo si smarrisce ogni possibile trasparenza e ogni ipotesi di concorrenza; uno schema peraltro che sembra definirsi anche nel perfezionato mercato dell’Unione europea, dove la pur stringente normativa sulle “multiutilities” nel settore dei servizi non appare in grado di ostacolare la rapida formazione di colossi municipali o regionali, che cercano partner finanziari di minoranza per non cedere la gestione dei servizi stessi. Si profila pertanto una nozione nuova di intervento pubblico nell’economia che mira ad accantonare le semplificazioni passate delle privatizzazioni tout court.

2. Lo Stato postcoloniale: caratteristiche

2.1 I “quasi Stati” o Stati “falliti”

I processi economici citati stanno facendo riemergere con forza il tema delle autorità pubbliche: una delle grandi problematiche del continente africano è stata costituita dal fatto di aver presentato i tratti di un processo di “statalizzazione” molto particolare – i “quasi Stati” di cui ha scritto Jackson a metà degli anni Ottanta, o gli Stati “falliti” di Calchi Novati – un processo nell’ambito del quale si è assistito al radicale indebolimento delle già precarissime architetture di una statualità in gran parte prodotto della decolonizzazione ed estranea alla storia africana in cui, nei secoli, non è esistita alcuna automatica relazione fra sentimento di appartenenza a un territorio e perimetro della sovranità. Lo Stato africano ha infatti tentato la sua prima organizzazione attorno alla faticosa mediazione fra le forzate e superficiali classificazioni “etniche” e linguistiche, ritenute necessarie prima per dare ordine alla colonizzazione e poi per reagire in maniera autosufficiente e “ordinata” a essa, e un rapido accesso alla modernità, di chiara natura conservatrice, affidato a sistemi di norme sostanzialmente deboli proprio per farli convivere con il passato e, al tempo stesso, per legarli al mercato internazionale.

2.2 L’etnia come fondamento statale

In tale ambito all’etnia “regolata”, e manipolata – si pensi alla trasposizione semantica di etnonimi utilizzati prima della colonizzazione a contesti nuovi – si sono assegnati i compiti di costruire, o conservare, gerarchie sociali, di fondare partiti, di sancire l’occupazione “legittima” – perché etnicamente giustificata appunto – del territorio, di rappresentare un sentimento “nazionale”, fornendo un sostegno artificiale allo Stato-nazione, in assenza di un processo metabolizzato di formazione della nazione in sé stessa. All’etnia resa fondamento statale si è attribuita anche la prerogativa di porre “ordine” e limiti al meticciato plurisecolare e di territorializzare il nomadismo, così da chiudere molti degli spazi aperti di vaste zone del continente africano. Su questa base si sono difesi quindi i confini di Stati che hanno manifestato, proprio perché deboli, i tratti di una “sovranità diffusa”, distribuita su varie fasce della popolazione, organizzate sulla ricordata connotazione etnica e destinate però soltanto a convertire il lessico dello Stato “moderno” in quello dello Stato patrimoniale, o peggio ancora del principato militare, dove l’esercito e il conflitto compongono la *ratio* stessa dell’autorità e vengono pensati come unico freno alla più completa disgregazione sociale indotta dalla infinita ramificazione dei clan.

2.3 La burocrazia come sistema clientelare

La dilatazione della burocrazia non era in quel quadro lo strumento della costruzione di un sistema di servizi collettivi ma fungeva da sede ipertrofica della distribuzione di prebende che nella prassi della tradizione clientelare coloniale trovava la propria consuetudine, mescolandosi alle ben più antiche pratiche del

dono e dello scambio parentale; soprattutto in tale ambito le strutture statuali non volevano e non potevano svolgere alcun compito di reale riduzione delle disuguaglianze, finendo piuttosto per racchiudere in contenitori istituzionali le appartenenze autoctone che diventavano politicamente aggressive e scatenavano, come nel caso del Ruanda, vere e proprie guerre interstatali prima sconosciute.

Le costituzionalizzazioni, con forme politiche spesso a partito unico, o a multipartitismo apparente, e decisamente centralistiche, così da scongiurare i “rischi” del pluralismo tribale, hanno contribuito parimenti al medesimo percorso di traduzione esterna, piuttosto che interna, del consenso nei confronti di un’ autorità statale priva di fatto di espressioni realmente democratiche e che nel riconoscimento da parte delle organizzazioni internazionali ha trovato la principale legittimazione; una condizione a lungo motivata con la necessità di superare il crudo atto fondativo in genere basato sulla violenza (si pensi alle costituzioni dell’Alto Volta nel 1971, del Congo nel 1973, del Mali, del Burundi e dello Zaire nel 1974, del Madagascar nel 1975, tutte promulgate dopo rivolte militari), con le “esigenze” di una chiara presa di posizione in relazione agli schieramenti della guerra fredda e, in seguito, con la volontà di una facilitazione dell’accesso all’ “indispensabile” mercato mondiale.

2.4 L’uso della religione per legittimare lo Stato

Rispetto alla cittadinanza dei vari Stati africani, semmai, il ruolo delle costituzionalizzazioni è stato spesso quello di avviare un’ opera di pedagogia rivolta a una generica quanto unilineare nozione di sviluppo, improntata a un marcato mimetismo nei confronti dei modelli “occidentali”, accanto alla quale si è affermata una dimensione tutta tecnica della politica, intesa come soluzione amministrativa e giuridica delle grandi questioni africane; una dimensione, quest’ultima, che ha segregato in clandestinità gli aspetti ritenuti giuridicamente in contrasto con la norma “positiva”, a cominciare dalla religione. In alcuni casi, infatti, si è manifestato il richiamo esplicito alla religione pubblica nei termini del mezzo di legittimazione dello Stato, con effetti decisamente dirompenti per la tenuta della medesima sovranità statale, di fatto privata di autonomia non solo formale ma identitaria, e per la moltiplicazione delle intolleranze verso le espressioni religiose “altre”, qualificate come illegali. Tutto ciò in realtà contraddistinto, come nel caso dell’Africa subsahariana, da una sostanziale continuità fra sfera temporale e spirituale, da un pervasivo culto dei morti e da una naturale diffusione della religiosità popolare. A Sud del Sahara, si è manifestata così una competizione, destabilizzante in termini statuali, tra l’influenza musulmana nordafricana e l’attivismo saudita e iraniano, attraverso la formazione di intellettuali islamizzati, la socializzazione dei predicatori, la costruzione di moschee e il finanziamento di opere sociali e fondazioni.

2.5 La debolezza delle democrazie

Anche la già accennata comparsa di forme partitiche non ha migliorato il quadro in maniera avvertibile dal momento che si è trattato in molti casi di strutture legate intimamente alla figura di un ex dittatore, impegnato nella poco credibile transizione verso non chiare esperienze “democratiche”, oppure di partiti “clientelari” o ancora di trasformazioni di gruppi guerriglieri. Peraltro, dei linguaggi politici parlamentari, la cultura africana ha mostrato non di rado la difficoltà ad assimilare l’idea stessa di opposizione e del suo “utile e legittimo” ruolo; i parlamenti hanno raffigurato le caratteristiche e gli interessi di gruppi e comunità, che hanno cercato di conseguire gli equilibri di potere più convincenti nell’ambito di “trattative” nelle quali contava la capacità negoziale e non, appunto, la funzione di opposizione.

2.6 L’associazionismo

La formazione di Stati deboli, in un contesto dove la nozione di cittadinanza individualistica è sostanzialmente assente, ha espresso l’esigenza di costituire, poi, accanto ai partiti, pezzi di società civile strutturati nella forma delle associazioni e di gruppi di rappresentanza di interessi, per reperire degli interlocutori in grado di condividere, ancora una volta in maniera “legittima”, i flussi del commercio e degli aiuti internazionali. In estrema sintesi, la costruzione artificiale delle statualità postcoloniali ha implicato la creazione, altrettanto artificiale, a opera dello Stato stesso della società civile in un processo di sostanziale forzatura di una sincera autodeterminazione popolare. L’associazionismo è stato a lungo l’espressione della già accennata territorialità comunitaria che ha finito per svolgere uffici di orgogliosa rivendicazione della diversità rispetto ad altre realtà che si sono qualificate attraverso il medesimo percorso; una condizione estremamente pericolosa in situazioni in cui non esistono strutture, ad esempio, per garantire scuole e assistenza sanitaria a tutti gli hutu e a tutti i tutsi. Ciò che è venuto meno, in simile prospettiva, è stato lo spazio per la definizione di una vera responsabilità politica dei gruppi dirigenti che non si riducesse al brutale meccanismo di acquisizione “materiale” del consenso e di ideologizzazione dell’etnocentrismo.

3. La crisi delle statualità: la perdita di sovranità monetaria, alimentare, sanitaria ed economica

3.1 La mancanza di sovranità monetaria

Le diverse realtà statali africane, concepite con tanta fatica, non hanno mai potuto disporre di una sovranità monetaria, risultando legate per ragioni di stabilità macroeconomica a divise forti, il franco, l’euro e oggi anche il dollaro, che, concepite per sistemi economici ben più solidi, hanno finito per diventare presto inutilizzabili. Anzi, spesso tale agganciamento è stato alla base di duri fenomeni inflazionistici dal momento che ha costretto le fragilissime banche centrali di questi Paesi a stampare ingenti quantità delle proprie cartamonete nel tentativo di dotarsi delle risorse per acquistare dollari o franchi.

Inoltre, il legame con le monete forti ha condotto alla definizione del livello dei prezzi “ufficiali” sulla base di esse, con ulteriori tragici effetti di natura inflazionistica rispetto agli inconsistenti mezzi di pagamento locali. Esistono infatti due unioni monetarie, dell’Africa centrale e dell’Africa occidentale, che utilizzano il franco CFA, agganciato prima al franco francese e poi all’euro, con una parità che lo rende spesso inutilizzabile nei Paesi africani, nonostante la pesantissima svalutazione operata nel 1994, del 50%, dopo anni di stabilità, per accondiscendere alle richieste del Fondo monetario volte ad accrescere le esportazioni per ripagare il debito estero di molti Paesi dell’Africa subsahariana. In tale processo si è inserito un fenomeno di progressiva dollarizzazione, legato anche al maggior interesse per le risorse di questi Paesi da parte degli Stati Uniti, e dunque si sta verificando una tensione in relazione alla moneta di riferimento e alle possibili ipotesi di integrazione regionale. Certo il franco CFA, che ha storicamente rappresentato una massa monetaria pari all’1% del totale in franchi, non ha facilitato gli scambi interafricani, inferiori al 10% del volume della bilancia commerciale di tali Paesi e ha reso acuto il problema della realizzazione di forme di regionalismo istituzionale senza l’esistenza di una reale sovranità monetaria riconosciuta a gran parte dell’Africa. Non è stato casuale, in una simile prospettiva, il fallimento di ipotesi come il Piano Lagos, concepito fin dal 1980 dall’OUA (Organizzazione dell’unità africana) per dotare il continente di un Fondo monetario africano, meglio calibrato alle esigenze dell’area.

La mancanza di una sovranità monetaria ha reso ancora più complessa la realizzazione nelle economie africane di strutture bancarie, indispensabili per l’attività creditizia e per i fondamentali servizi legati alle rimesse degli emigranti. Il pur importante microcredito presenta infatti dati ancora molto circoscritti: nel 2002 i progetti in atto in tutta l’Africa erano 811 e coinvolgevano meno di 60 mila persone. Non bisogna dimenticare neppure che ancora il 40% dei risparmiatori africani investe all’estero.

3.2 La perdita della sovranità alimentare

Gli Stati africani hanno rapidamente perduto anche una reale sovranità alimentare, la possibilità cioè di definire politiche di approvvigionamento delle loro popolazioni, direttamente connesse a strategie autonome di produzione agricola e di distribuzione commerciale; un elemento ancora più paradossale in un continente dove il 57% della popolazione è impiegato nell’agricoltura e tale settore determina il 17% del PIL e l’11% delle esportazioni, peraltro con un bassissimo sfruttamento delle risorse idriche limitate al 4% delle riserve d’acqua su una superficie pari ad appena il 7% delle terre arabili. La dinamica imposta dai Piani di aggiustamento strutturale, promossi nel corso degli anni Ot-

tanta dalle grandi istituzioni finanziarie internazionali per avviare la restituzione del debito estero, gonfiata in maniera enorme dal pagamento di giganteschi interessi, ha scatenato la spirale della specializzazione culturale e della crescente dipendenza dai prezzi del mercato internazionale. Nella sola Africa subsahariana il debito estero era nel 1997 di 219 miliardi di dollari; nel 2005 era ancora fermo a 215 miliardi, dopo aver toccato nel 2004 i 235 miliardi. Di questi 215 miliardi, una trentina peraltro sono a breve termine e – è bene ricordarlo – ben 171 miliardi sono nelle mani di prestatori pubblici o garantiti da un soggetto pubblico, quindi cancellabili. La perdita della sovranità alimentare è ancora più grave qualora si abbia chiaro che le carestie dipendono sempre meno dalla scarsità di cibo in senso stretto e sempre più dalla modalità di gestione delle emergenze, spesso dipendente dalle capacità e dalle prerogative delle autorità pubbliche.

3.3 Il fallimento delle ricette per lo sviluppo

Tali ricette hanno comportato poi la più generale erosione della possibilità di avviare politiche economiche “nazionali”, pensate per sviluppare un mercato interno e una reale rete di consumi, in grado di dare contenuto a una altrimenti solo formalistica cittadinanza; esemplare è il caso del Mozambico, un Paese indipendente dal 1975, sprofondato da 16 anni di guerra civile in fondo alle classifiche mondiali della povertà, che ha deciso di adottare rigorose politiche monetariste e a partire al 1992, data d’avvio di una fase “democratica”, è cresciuto del 6% l’anno in termini di PIL. Nonostante ciò, quando alla fine del 1997 il Club di Parigi (che riunisce i maggiori donatori-creditori dei Paesi in via di sviluppo) ha fatto il punto sul “miracolo mozambicano” è emerso che il debito estero che gravava sul Paese era di 5,6 miliardi di dollari, pari al valore di nove anni di esportazioni mentre il servizio sul debito equivaleva a quattro anni di spesa sanitaria. Dato ancora più grave, il reddito annuo pro capite restava di 100 dollari e il 60% della popolazione era analfabeta. Senza moneta, senza la piena disponibilità delle scelte relative al settore agricolo, ancora largamente prioritario in molte società africane, senza alcuna prospettiva di far crescere i consumi interni a tutto vantaggio di esportazioni specializzate diventa pressoché inutile concepire alcuna forma di statualità simile a quella delle democrazie evolute che proprio su tali elementi hanno fondato la loro fortuna.

Attirare i capitali esteri nella speranza che potessero svolgere tutte le funzioni affidate, nella tradizione europea e statunitense, in maniera prioritaria allo Stato e pensare che soltanto in seguito si sviluppasse le condizioni della democrazia, come ha notato Thandika Mkanawire, non ha funzionato; e non era nemmeno pensabile che un simile processo funzionasse vista la mancanza di investimenti nella formazione *in primis* del capitale umano. Neppure l’attuale ri-

alzo del prezzo di alcuni beni alimentari, legato alla ricordata domanda cinese e internazionale, sembra in grado di far valere in maniera significativa i suoi effetti sul tessuto sociale africano proprio perché in mancanza delle strutture di un mercato interno e di un sistema locale di consumi dotato delle prerogative di ampliarsi, i maggiori introiti originati dal settore delle esportazioni restano limitati a ristretti ambiti privilegiati, in genere vicini ai ceti di governo, che perseverano nel considerare le loro fortune in relazione a una proiezione esterna.

3.4 Culture dirette all'esportazione e difficoltà di approvvigionamento idrico

D'altra parte, il continuare a legare le economie di molte parti dell'Africa alle esportazioni si scontra con tre altri ostacoli che rendono tale operazione ben poco convincente. Si tratta del difficile approvvigionamento idrico, del largo predominio della microimpresa e del regime di proprietà delle terre. In relazione al primo di questi ostacoli, è sufficiente ricordare che la privatizzazione, sulla base di quanto rilevato dal rapporto UNDP del 2006, non ha migliorato le condizioni del rifornimento idrico delle campagne, che anzi sono state di fatto in gran parte escluse dalla costruzione di acquedotti per la loro scarsa redditività. Quindi adottare agricolture che implicano un massiccio dispendio idrico come quelle destinate all'esportazione non pare congruente. La privatizzazione non ha abbassato neppure il costo dell'approvvigionamento idrico urbano che risulta in molte megalopoli africane più alto di 10-12 volte rispetto a quello registrato nelle grandi città europee, pur in presenza di redditi decisamente inferiori. In Etiopia, in Kenya, in Nigeria le fasce più povere della popolazione destinano dall'8% al 20% del loro reddito per il rifornimento idrico e la carenza di acqua pone pesanti ipoteche sulle condizioni di vita dei bambini africani, costretti in varie zone a garantire la provvista idrica familiare recandosi presso pozzi distanti diversi chilometri, trascinando contenitori del peso di circa 20 chili e non potendo così frequentare la scuola. La drammaticità della situazione è aggravata dalla repentina riduzione delle risorse idriche disponibili: il lago Ciad che nel 1963 aveva una superficie di 25 mila chilometri quadrati, oggi ne conta meno di 1.400 e il Nilo fatica ad approvvigionare gli oltre 70 milioni di egiziani.

3.5 La piccola impresa privata

Per quanto concerne la struttura imprenditoriale africana, in particolare quella subsahariana, le microimprese rappresentano circa il 70% del totale e sono caratterizzate da bassa produttività, da deficit di formazione e di tecnologia, testimoniato da un consumo annuo di elettricità pro capite pari a 434 Kw/h contro i 698 dell'Asia; non sono quindi nelle condizioni di fornire le quantità di produzione necessarie per competere sui mercati internazionali, soprattutto dopo la comparsa dei "nuovi consumatori", cinesi e indiani su tutti, che pretendono grandi volumi di merci, per trasportare le quali ai porti africani servirebbe una

percentuale di strade asfaltate ben superiore al 13% del totale esistente in Africa. Anche il regime proprietario, sebbene questa sia una definizione almeno parzialmente impropria in termini giuridici, rende estremamente complesse forme di apertura verso il mercato internazionale dal momento che nell’Africa subsahariana la popolazione rurale è composta per il 73% da piccolissimi proprietari, o “usufruttuari”, e per l’11% da senza terra. In Nigeria la terra coltivata pro capite è pari a una superficie di 0,5 ettari con la prospettiva di un rapido crollo fino a 0,06 ettari. Non è quindi una realtà facilmente “mercantilizabile” neppure qualora si procedesse a un organico e generalizzato abbattimento dei vincoli doganali: una situazione che comunque non si è ancora concretizzata.

3.6 L’adesione al wto e il “dumping” dei Paesi economicamente avanzati

La partecipazione di gran parte del continente africano al wto, infatti, non sembra aver migliorato il quadro commerciale del continente e l’ammissione a tale organizzazione è stata consentita, in pratica senza ostacoli, anche a Stati che non paiono in alcun modo rispecchiare quei criteri di “democraticità” previsti per l’ingresso, cosicché il diffondersi dell’Organizzazione non ha avuto neppure benefiche conseguenze di ordine politico. Le varie tornate di negoziato non hanno saputo risolvere in alcun modo la spinosa questione dei sussidi erogati dai Paesi sviluppati ai loro prodotti agricoli che continuano così a esercitare un vero e proprio dumping nei confronti delle economie africane. È palese in tal senso il caso del cotone, un “mercato” dominato dagli Stati Uniti, che esportano circa 14 milioni di balle dei 18 milioni prodotti a un prezzo inferiore al 61% dei costi di produzione, e con la Cina, principale produttore mondiale che gode di prezzi di fatto stabiliti dal governo centrale. Già queste due presenze sulla scena internazionale sono sufficienti a cancellare le esportazioni dell’Africa occidentale dove dipendono dal cotone 12 milioni di persone. Non sono stati risolti neppure i problemi legati all’ancora grande quantità di produzioni dichiarate “sensibili” dall’Unione europea e dagli Stati Uniti, rispetto alle quali resta possibile limitare quindi le riduzioni doganali tanto da svuotare di senso, in pratica, il regime delle tariffe differenziate. Solo limitati risultano anche gli effetti di stabilizzazione anticiclica di strumenti come lo Stabex e il Sysmin, talvolta molto costosi quanto puramente palliativi.

3.7 La carenza di dati anagrafici e la “femminilizzazione” della politica

Allo Stato manca peraltro, prima ancora dei contenuti economici e sociali, ogni traccia di registrazione della popolazione, un’anagrafe che censisca gli abitanti e fornisca garanzie contro il drammatico fenomeno dei bambini soldato, alimentato proprio dalla sostanziale “sparizione formale” di centinaia di migliaia di nuovi nati. Per effetto della mancanza di un *corpus iuris* che rispecchi le mutate condizioni della società, con lo sviluppo del peso delle don-

ne, si produce poi una cristallizzazione formale di architetture giuridiche positive, ferme a metà strada fra modernità del diritto e mero recepimento, di fatto stravolto, delle tradizioni locali. Tutto ciò mentre si assiste a una sorta di femminilizzazione forzata della politica e dell'economia dovuta alla scomparsa degli uomini; in diverse aree le donne compongono circa il 70% della forza lavoro e per il 60% lo fanno in proprio, senza poter andare a scuola.

3.8 Una popolazione di donne e bambini

In realtà con molte donne e una popolazione composta, di frequente, per oltre il 50% da giovani compresi fra i 15 e i 29 anni d'età (nei Paesi OCSE, Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, tale percentuale raramente arriva al 25%) e in alcuni casi (Uganda, Niger, Mali, Burundi, Somalia, Burkina Faso, Angola, Repubblica Democratica del Congo, Guinea Bissau, Liberia, Ciad, Congo, Zambia, Benin, Etiopia, Eritrea, Malawi, Ruanda, Nigeria) per oltre il 45% da bambini con un'età compresa fra zero e 14 anni emerge chiaro l'interrogativo, nuovamente, sulla natura dello Stato, per capire se in altre parole sia possibile adottare, in simili contesti, sistemi di norme in varia misura mutate dalla tradizione giuridica europea, abituata da tempo ormai a una fisionomia demografica molto diversa. Rispetto a una popolazione di bambini, quale diritto interno e internazionale è applicabile?

3.9 L'urbanizzazione e il rischio di conflitti

Una considerazione analoga è stimolata dal costante processo di urbanizzazione che coinvolge in maniera massiccia molte parti del continente africano: come gestire, in termini statuali, realtà che vedono mescolarsi in gigantesche aree urbane popolazioni che per secoli non hanno avuto rapporti e ora si trovano a convivere in situazioni di estrema povertà? (Bangui, Brazzaville, Pointe Noire, Khartoum, Ougadougou, Luanda e Niamey compaiono nei primi dieci posti nella tragica classifica delle città mondiali con il più basso indice di qualità della vita). Il rischio di un nesso forte tra inurbamento e conflitti risulta alla luce di ciò una delle urgenze maggiori dell'Africa, un legame tanto più marcato qualora si tengano presenti le stime delle Nazioni unite secondo cui la popolazione africana nei prossimi anni sarà per circa il 60% insediata nelle grandi periferie dei principali centri urbani, con l'ulteriore esplosione di sterminate baraccopoli, dove il prezzo dei tradizionali prodotti agricoli crescerà per effetto dei costi di trasporto del 30% rispetto al livello praticato nelle campagne.

3.10 L'alfabetizzazione e l'istruzione

I dati sull'alfabetizzazione africana sono impietosi. Nell'Africa subsahariana, secondo le stime dell'UNESCO, circa 22 milioni di bambine non vanno a scuola, con una possibilità di frequentare inferiore rispetto ai maschi del 30-35%; un ritardo dovuto alla tradizione, alla necessità per le femmine di assi-

stere i malati della famiglia, spesso colpiti dall'AIDS, alla mancanza di servizi igienici separati nelle scuole.

D'altra parte, il fatto che più del 70% della popolazione di molti Paesi africani sia ancora dedita ad attività agricole e risieda nei villaggi rende estremamente difficili i già accennati processi di istruzione, con scuole che hanno classi di 70-100 alunni e registrano la mancanza di almeno 4 milioni di docenti; una cifra che andrebbe ampliata ulteriormente in relazione alla qualità della formazione degli insegnanti disponibili, solo in minima parte usciti da percorsi istituzionali. Per queste ragioni, sostengono alcuni osservatori, sarebbe indispensabile legare la scolarizzazione, nell'Africa sahariana vicina a tassi del 60%, a efficaci e più generali campagne di alfabetizzazione perché senza un miglioramento del quadro complessivo difficilmente si potranno evitare tassi di abbandono scolastico, discriminazioni a danno delle bambine e lacune determinate dalle insufficienze del corpo docente. Certo l'alfabetizzazione può essere più facile nelle città, ma ciò contribuisce al drammatico inurbamento a cui si accennava. Se l'alfabetizzazione, poi, è condotta nell'ambito di sedi religiose, il rischio che a essa si accompagni una scolarizzazione dominata dai pregiudizi è tutt'altro che marginale, tanto più in realtà dove la spesa pubblica per l'istruzione non arriva quasi mai al 4% del PIL e i lettori di giornali sono 12 ogni 1000 persone.

3.11 L'incremento demografico e i conflitti per la terra

L'incremento demografico – in varie aree spaventoso, si pensi alla Nigeria dove la popolazione è passata dai 120 milioni del 2002 ai 192 del 2005 – crea difficoltà, tuttavia, anche nelle zone rurali, dove il problema è quello della stretta relazione fra forte crescita della densità della popolazione e “proprietà” delle terre; solo per citare un esempio, in Ruanda negli ultimi 40 anni la densità demografica nei territori destinati all'agricoltura è passata da 121 a circa 320 persone per ettaro e circa il 60% dei nuclei familiari ha a disposizione meno di mezzo ettaro. Questa carenza di superficie coltivabile tende a esasperare l'intensità della coltivazione, con conseguenze immaginabili sulla rapida perdita di fertilità e, al tempo stesso, provoca il rafforzarsi delle strutture claniche di difesa delle terre, con un inevitabile accentuarsi delle propensioni al conflitto interetnico, tanto più in contesti dove la dipendenza economica dall'agricoltura supera ampiamente il 50% (Guinea Bissau, Repubblica Centrafricana, Repubblica Democratica del Congo, Sierra Leone, Burundi). Sul piano normativo e legale, proprio le cause relative alla proprietà terriera rappresentano la principale delle motivazioni di controversie giudiziarie, irrisolte, in diversi Stati africani; una conflittualità in gran parte dipendente dal largo predominio della proprietà pubblica delle terre e dal conseguente regime usufruttuario.

3.12 L'economia informale

Il tracollo dello Stato è accelerato dalla dilagante diffusione dei circuiti dell'economia informale, che al tempo stesso si espandono proprio per la ritirata statale. Con il termine economia informale si qualifica in realtà un complesso di fenomeni difficilmente omogeneizzabili e riducibili *ad unum*: un vastissimo territorio grigio che sconfinava dalle attività non direttamente misurabili con gli strumenti dell'economia formale, e che in parte rifiutano quei medesimi strumenti – si pensi alla moneta – fino alle pratiche del lavoro sommerso e al ben più pericoloso ambito dei traffici illegali. Quote di ricchezza che sfuggono alle rilevazioni, su cui si possono solo fare stime e che, soprattutto, quasi mai si traducono in gettito fiscale per lo Stato, se non nelle forme patologiche della corruzione tangenziale per le élite al potere. In questo senso, il ruolo della corruzione nella distruzione e nella ricomposizione, patologica appunto, dall'autorità “pubblica” riveste un peso decisivo; questo tra l'altro in realtà dove la proporzione tra magistrati e popolazione è di 3 a 100 mila, la più bassa del mondo e la metà di quella asiatica (solo il 14% dei reati viene denunciato) e dove quindi la nozione di “legalità” appare assai flebile. Lo Stato “patrimoniale” di gruppi di potere fissa regole che, uniche, operano per “funzionalizzare” il sistema di scambi informali e per legarlo alle grandi reti internazionali delle merci; un sistema di scambi, quello indirizzato al versante internazionale, che non guarda praticamente mai alle aree limitrofe, ai commerci intra-regionali, coinvolti semmai negli itinerari caotici dell'informalità, quanto soltanto ai grandi poli di attrazione planetaria. Faticano quindi a vivere le pur numerose aree regionali di libero scambio interafricano e tendono a essere marginali rispetto a esperienze come il NEPAD (New Partnership for Africa's Development) o l'Africa Growth and Opportunity Act. Del resto le ipotesi di regionalismi istituzionali interafricani non possono non scontrarsi proprio con la sostanziale inesistenza degli Stati stessi.

3.13 Il difficile calcolo della popolazione occupata

Nell'ambito delle economie informali risulta molto spinoso anche cogliere i contorni di macrofenomeni come la disoccupazione, vera tragedia africana, ma di difficile quantificazione: come si riesce a distinguere in maniera credibile, al di là di formule semplificatorie, per molteplici realtà africane fra disoccupati e inoccupati, fra chi non ha un lavoro e lo sta cercando e chi invece, pur non avendolo, non lo cerca? Si tratterebbe solo di dati numerici più o meno attendibili se su tali cifre non si definissero ancora, in buona misura, tassi di interesse sul debito, *loans* e *grants*, nonché le fondamentali valutazioni degli investitori, grandi e piccoli, operanti sul pianeta. Distinzioni, queste, particolarmente marcate tra aree urbane, affollatissime e più “omogenee” a parametri e possibilità di rilevazione condivisi a livello internazionale, e zone rurali, pri-

ve di fatto di qualsiasi forma di espressione della propria fisionomia. Le campagne “invisibili” dell’Africa rischiano così di popolare spaventose megalopoli, destinate a generare altri “invisibili”. Senza fare riferimento alle economie informali, infatti, risulta difficoltoso comprendere come sia possibile che l’11% della popolazione mondiale, quella dell’Africa subsahariana, partecipi ai consumi mondiali solo per l’1,2%. E appare forse assai poco accettabile la stima, preparata dal Worldwatch Institute nel 2004, secondo cui “i consumatori” sarebbero in tale aree “solo” 34 milioni, pari al 5% della popolazione, la più bassa in assoluto nell’intero pianeta. Certo, “misurare” il valore reale di tali economie è decisamente complesso; un solo esempio può rendere chiara la questione. Gran parte dell’Africa subsahariana utilizza la legna come fonte di energia per il riscaldamento, per l’illuminazione e in cucina, ma per raccoglierla sono spesso necessari giorni di lavoro che difficilmente risultano computabili e che potrebbero essere facilmente destinati ad altre attività, decisamente più produttive, con la semplice introduzione di fornelli a cherosene.

3.14 L'emergenza sanitaria e la diffusione dell'HIV

In simili contesti, la fine dello Stato è accelerata dalla scomparsa dei sistemi sanitari, non più finanziabili perché privi di risorse provenienti dall’imposizione fiscale, debilitata dall’economia informale. I meccanismi delle *user fees*, volti a trasformare il malato africano in un paziente pagante, mostrano i contorni dell’incredibile e le promesse dell’oms di portare la spesa sanitaria pro capite alla pur risibile cifra di 14 dollari appaiono ben lunghi dall’avverarsi (in Angola la spesa sanitaria pubblica pro capite è di 5 dollari, in Benin di 12, in Burkina Faso di 8, in Ciad di 7, in Eritrea di 6, in Lesotho di 28, in Malawi di 15, in Mali di 10, in Mozambico di 10, in Ruanda di 13, in Senegal di 23, in Sierra Leone di 11, in Uganda di 14, in Zimbabwe di 46, in Congo di 58). Questa penuria di fondi costringe circa il 30% delle famiglie africane a indebitarsi per trovare il denaro necessario per le cure mediche. Stime recenti dimostrano che dove il finanziamento delle strutture ospedaliere dipende per oltre il 20% dalle *user fees*, dalle prestazioni a pagamento richieste ai pazienti, le tariffe divengono insostenibili.

Solo per citare un dato eloquente dei ritardi in atto, ancora nel 1999 i governi e i donatori internazionali hanno messo a disposizione della popolazione dell’Africa subsahariana soltanto 5 preservativi all’anno per ogni uomo in età riproduttiva; un dato decisamente preoccupante in un contesto come quello dell’Africa subsahariana dove le infezioni annue da HIV si avvicinano ai 3 milioni di casi, pari a circa il 65% del totale, e dove le morti stimate per AIDS e malattie correlate sono state nel 2006 circa 2,9 milioni. La già citata mancanza di anagrafi incide del resto sulla capacità di registrare in maniera corretta i decessi, tanto è vero che solo un terzo dei decessi è effettivamente registrato, gli altri due ter-

zi sono il risultato di stime con approssimazioni molto evidenti, che nel caso delle malattie infettive possono avere conseguenze disastrose.

3.15 Il rischioso ruolo di supplenza delle ONG

Esiste anche il rischio che la presenza di ONG possa tradursi, in uno scenario tanto precario, in una condizione di ulteriore deperimento. Sempre più, infatti, questi organismi svolgono compiti di supplenza dell'autorità statale, affiancando classi dirigenti altrimenti non in grado di gestire la propria economia e il flusso degli aiuti. In contesti dove il PIL complessivo non arriva a 50-60 miliardi di dollari, gli aiuti e gli investimenti diretti esteri, insieme in alcuni casi alle rimesse degli emigranti, compongono la sostanza della ricchezza nazionale e hanno bisogno di soggetti capaci di gestirli. Ciò configura una struttura statale a democrazia potenziale – nel senso che le ONG dovrebbero favorire il processo di transizione democratica – ma che finisce per consolidarsi in una forma patologicamente ibrida con le esigenze della quotidianità stretta destinate a perpetuare la presenza della cooperazione internazionale come solo elemento di vitalità economica e sociale. Dal lato delle classi dirigenti locali, questo può produrre legittimazioni esterne, non sempre meritate, e soprattutto stimolare l'acquisizione di una sorta di "professionismo" degli aiuti per cui lo sforzo maggiore consiste nel sapersi adattare alle richieste provenienti dalle ONG, senza far seguire allo scrupoloso adattamento una reale sostanza del cambiamento. Agenzie internazionali, organizzazioni non governative rischiano in tal senso di strutturare un sistema nel quale si integrano pezzi di una indefinita "società civile" locale, talvolta anche assai influente e dai molteplici risvolti socialmente ed economicamente positivi, come nel caso delle associazioni sindacali, che rappresenta, e forse finisce per pensare se stessa nell'ottica pressoché esclusiva di collocazione all'interno della rete degli aiuti e dei progetti partoriti in larga misura dall'esterno. Tali pericoli sono resi ancora più stringenti nelle realtà dove sono frequenti le catastrofi naturali e dove il rapido degrado ambientale richiederebbe politiche durevoli e strutturali piuttosto che interventi emergenziali.

3.16 L'aggravarsi delle siccità e il problema ambientale

L'economia africana è a prevalente base agricola e dipende quindi molto dalla pioggia che dal 1968 ha ridotto la sua mole di precipitazioni, favorendo il processo di desertificazione. Nell'Etiopia settentrionale, come in gran parte dell'Africa, la stagione delle piogge si è drasticamente ridotta e non sono più possibili i due raccolti annuali, praticati fino a qualche anno fa perché sono sparite le precipitazioni primaverili. Le coste sono a rischio per la crescita del livello del mare in Guinea, in Senegal e in Africa orientale, mentre l'inquinamento marino sta devastando l'ecosistema costiero. Senza autorità statuali

democratiche, tuttavia, risulterà difficile qualsiasi politica di reale tutela ambientale, a lungo ben poco sostenuta anche dall'esterno, visto che, solo per citare un esempio, tutto il continente africano, fino alla Conferenza sul clima di Nairobi del novembre 2006, è rimasto escluso dal *Clean development mechanism*, previsto dal Protocollo di Kyoto per consentire ai Paesi ricchi di “guadagnare crediti a emettere” investendo in energia pulita nel Terzo mondo.

4. Quale democrazia?

La grande questione in tale ottica è allora quella delle ricadute dei processi economici innescati dalla “globalizzazione cinese” e dalla cooperazione rispetto al miglioramento della distribuzione del reddito delle popolazioni africane. Un tema centrale in relazione alla nuova dimensione che, come accennato in apertura, l'autorità statale sta assumendo in diverse zone dell'Africa, in particolare in quelle ricche di materie prime e di risorse naturali pregiate.

4.1 La ricomposizione delle autorità statuali legata alle entrate petrolifere

Se manca lo Stato come soggetto politico e democratico, tende però a ricomporsi per effetto della grande fame di risorse propria di alcune aree nuove, a partire dall'energia, un'autorità pubblica, o meglio una gestione pubblica di tali risorse: si pensi alle compagnie petrolifere di Stato che diventano sempre più il patrimonio di una classe dirigente “statale” senza Stato, pronta a concludere accordi con i grandi compratori esteri. Esempi di ciò provengono dalla Société Nationale des Pétroles, impresa di Stato in Congo che di fatto non versa tributi nelle casse dell'erario, e dalla Sonangol dell'Angola, dove dal 1996 al 2001 sono stati sottratti dalla contabilità pubblica, da parte dell'élite al potere, ben 1,7 miliardi di dollari l'anno. È superfluo ricordare che di recente la famiglia del dittatore nigeriano Sani Abacha ha restituito 1,2 miliardi di dollari sottratti allo Stato, ma le risorse del petrolio finiscono ancora in gran parte nei paradisi fiscali e il governo centrale di Obasanjio incamera ben l'87% degli introiti fiscali togliendoli ai governatori locali, che ne rivendicano almeno il 40%, per destinarli verso impieghi ben poco trasparenti. Stime ancora più precise valutano addirittura in 380 miliardi le somme “sparite” dai conti pubblici nigeriani dal 1960, anno dell'indipendenza. Il probabile ingresso nell'OPEC (Organization of the Petroleum Exporting Countries) di Angola e Sudan, il primo allargamento dopo trent'anni, certo accelererà un simile processo (l'Angola già produce 1,25 milioni di barili al giorno con un incremento dell'80% in dieci anni, mentre il Sudan è fermo a 360 mila barili: più in generale le riserve stimate del continente africano risultano pari al 10% del totale mondiale contro il 7,6% del 1984). Una classe dirigente senza Stato e dotata di una fruttuosa “autorità pubblica” fa affari e non spende per la propria popolazione, privandola anzi delle sue stesse risorse.

4.2 Le privatizzazioni degli anni Ottanta e Novanta

Se gli anni Ottanta e Novanta hanno conosciuto le grandi privatizzazioni – o quantomeno il tentativo di porle in essere – dell'acqua, dell'energia e di altri beni naturali, il nuovo Millennio si apre con processi di rinazionalizzazione che consegnano però nelle mani di classi dirigenti – appropriatesi dello Stato – il controllo di simili risorse solo per negoziarne meglio lo sfruttamento da parte di grandi consumatori mondiali, a cominciare dalla Cina. Proprio la realtà cinese, infatti, come accennato in apertura, costituisce sempre più il destinatario delle risorse africane per acquistare le quali è disposta a massicci investimenti, senza indugiare troppo sulla qualità più o meno democratica dello Stato venditore. Il continente nero, infatti, oltre a possedere petrolio, è fondamentale per i grandi produttori industriali per altre materie prime: si trovano qui il 40% del cobalto che circola nel pianeta, il 61% del cromo, moltissimo uranio e altrettanto tantalio. Nel corso degli anni Ottanta, le concessioni per lo sfruttamento di queste risorse erano nelle mani di tre o quattro grandi società private che detenevano un rigido monopolio, oggi il numero dei partecipanti alla spartizione delle risorse africane ha superato la trentina e si tratta in gran parte di società pubbliche: con i loro capitali è stato possibile porre in essere off-shore profondo, fino a 200-300 metri, realizzare nuove ricerche e nuove escavazioni decisamente più perfezionate, capaci di potenziare ulteriormente il patrimonio africano.

4.3 I nuovi processi di statalizzazione delle risorse

Questo processo, che ricostituisce le riserve in valuta pregiata (la Nigeria è passata dai 7 miliardi di dollari del 1997 agli oltre 28 del 2005 e nel complesso tutta l'Africa subsahariana è cresciuta, in termini di riserve, dai 28 miliardi del 1997 agli 81,6 del 2005), migliora la bilancia dei pagamenti, ne modifica le geografie di riferimento e tende a porre fine al deterioramento delle ragioni di scambio, non pare migliorare le sorti delle popolazioni africane, anzi accentua la polarizzazione della ricchezza. Proprio la Nigeria fornisce un eloquente esempio di ciò: nel 1980 l'export pro capite era pari a 730 dollari, oggi è crollato a 400. In tutta l'Africa subsahariana il numero di persone sottoalimentate è cresciuto dai 169 milioni del 1990-1992 ai 206,2 milioni del 2001-2003 ed entro il 2015 la FAO (Food and Agriculture Organization) stima che il 30% dei sottoalimentati a livello planetario si concentrerà in tale regione. Altri dati eloquenti indicano che dal 1961 al 2004 il PIL pro capite è cresciuto in media solo dello 0,1% in Senegal, dello 0,22% in Ghana ed è stato negativo in realtà come la Sierra Leone (-0,83), lo Zambia (-0,59) e il Niger (-1,31). La crescita della domanda internazionale di materie prime fa ripartire il PIL africano in termini assoluti, ma non rende più equa la sua distribuzione e accelera in modo impressionante il consumo delle risorse, la loro devastazione, a cominciare dalla fine delle biodiversità e, ponendo sotto pressione i già ricordati contorni

informali dell'economia, conduce a una razionalizzazione dello sfruttamento naturale a tappe forzate che rischia di sottrarre ulteriori prerogative di sopravvivenza al *genius loci*. Non è un caso dunque che nel Delta del Niger siano sempre più frequenti manifestazioni popolari che invocano la fine di uno sfruttamento selvaggio delle risorse e della devastazione ambientale.

4.4 Le sfide per il nuovo Millennio

Secondo uno studio di Jeffrey D. Sachs, per risolvere almeno in parte alcuni dei principali problemi dell'Africa, occorrerebbero 100 dollari all'anno per ogni africano nei prossimi dieci anni, a condizione che 45 siano spesi in strade, opere idrauliche e agricole, reti fognarie, elettricità, 30 come minimo in sanità e altri 15 in istruzione, lasciandone 10 a ulteriori priorità. Complessivamente significherebbero una somma che, ancora secondo Sachs, dovrebbe trovare una copertura da parte delle autorità statali africane per almeno il 40%; una percentuale che non ha bisogno però solo di risorse ma di vere politiche democratiche e redistributive che difficilmente la Cina – pur in grado di migliorare le infrastrutture, forse di rendere i collegamenti attraverso il Sahara meno problematici, di facilitare l'arrivo di tecnologie più avanzate – potrà stimolare. Le stesse banche cinesi hanno l'ulteriore difetto di essere ben poco trasparenti, violando sistematicamente i cosiddetti “Equator Principles”, stabiliti dalla Banca mondiale nel 2003 al fine di sconfiggere la corruzione. Potrebbero stimolarle invece politiche europee che rinunciassero alla reciprocità degli accordi commerciali, facendo valere le clausole di Cotonou, firmate nel 2000, che consentono ai Paesi esportatori africani porte aperte ai grandi mercati e il mantenimento dei dazi nei propri. Sulla scorta di tale politica, invocare forme realmente democratiche sarebbe certamente più facile e iniziative come *Business Action for Africa*, in cui circa 60 grandi imprese mondiali, da Shell a Unilever, dichiarano di voler investire nel continente nero risulterebbero decisamente meno osteggiate.

4.5 I conflitti per le risorse

La questione di fondo ancora una volta è dunque quella relativa al tipo di Stato; certo, se il modello è dato dall'Egitto dove la flat tax, l'imposta unica, crolla dal 43% al 20% e la tassazione doganale scende del 60%, il vero pericolo sta nella “sauditizzazione” dell'Africa con bilance commerciali sane, export forte ma nessuna traccia di democrazia e di redistribuzione del reddito. Il maggior afflusso di capitali verso le aree africane, infatti, non è in alcun modo sufficiente, da solo, a risolvere i loro problemi se non esistono appunto efficaci strumenti di distribuzione della ricchezza e le esperienze di “condizionalità” dei flussi di risorse – capitali e aiuti – finora adottate non paiono ancora convincenti.

L'impressione è che questa ingigantita domanda di risorse naturali metterà in forte tensione la ricomposizione di parti dell'autorità statale, determinata

dalla “nazionalizzazione” delle economie, perché alimenterà, quasi inevitabilmente, nuovi conflitti, già di fatto endemici in molte aree; un carattere acquisito per la natura medesima dei conflitti, che hanno assunto, con la destatalizzazione degli anni Ottanta e Novanta, i tratti dello scontro intestino, senza un inizio dichiarato né una fine formalmente accettata, oggetto di armistizi e non di vere e proprie paci, spesso derubricati a tensioni intrastatali fra maggioranze e minoranze e fronteggiati dall’opinione pubblica internazionale nei termini delle croniche instabilità tipiche di aree di crisi in cui impiegare in maniera massiccia forze ONU, pronte, in alcuni casi, a non andare troppo per il sottile.

Non di rado, proprio la natura “cronicizzata” delle instabilità finisce per giustificare l’ulteriore indebolimento dell’autorità statale dal momento che, in nome delle esigenze di ripristinare la sicurezza interna e di aree regionali, altrimenti non ricomponibile, sono state sollecitate ipotesi di delega dell’esercizio della violenza ad agenzie internazionali o persino a soggetti privati. In questo senso anche l’esautorazione dello Stato come “monopolista” degli strumenti della violenza, a tutto vantaggio di reti di protezione e di intermediazione di natura privata o sopranazionale, ha collaborato nel recente passato alla crisi delle statualità che ora, con le nuove ricchezze provenienti dal mercato, tendono a riassumere le vesti del potere forte, conservando però la caratterizzazione privata delle milizie, fedeli a una classe dirigente e ai suoi benefici molto più che allo Stato. Si è andato affermando così un modello che risulta coerente con la tradizione di “eserciti” che, in buona parte del continente africano, erano stati pensati per difendere il regime da crisi interne piuttosto che per condurre vere e proprie guerre. Eserciti, ancora, da cui sono uscite spesso le stesse classi dirigenti e dunque hanno sempre concepito il proprio ruolo come estesa guardia pretoriana di un potere personale dove si mescolavano il piano politico e quello militare.

4.6 Il diritto d'ingerenza e la sovranità degli Stati

Paradossalmente, anche i tanto fondamentali “corridoi di pace” rischiano di erodere in maniera significativa la pienezza della sovranità degli Stati africani, già indeboliti, appunto, dall’appalto frequente della propria capacità militare a compagnie private o a contingenti internazionali di sicurezza. Una considerazione per molti versi analoga è possibile in relazione al cosiddetto “diritto d’ingerenza”, assai praticato nei confronti della statualità africana a partire dalla metà degli anni Novanta. I molteplici interventi approvati dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite in Paesi privi di fatto di governo, dalla Somalia, al Ruanda, alla Sierra Leone, alla Liberia, sono stati accompagnati da numerose intromissioni, più o meno consentite, di vari Paesi africani nelle vicende degli Stati limitrofi, accentuando ulteriormente l’instabilità del pro-

cesso di costruzione delle autorità pubbliche. Proprio la recente vicenda somala è esemplare in tal senso: secondo i rapporti delle Nazioni unite sarebbero ben 10 i Paesi che, nonostante l'embargo internazionale, stanno rifornendo di armi sia le Corti islamiche, sia il governo di transizione con sede a Baidoa. In particolare Etiopia, Uganda e Yemen appoggerebbero il governo, mentre Eritrea, Egitto, Libia, Gibuti, Arabia Saudita e Siria sosterrrebbero gli islamici, sostenuti anche dal governo iraniano che mira all'uranio somalo, e dagli Hezbollah. Queste frequenti intromissioni, anch'esse quasi cronicizzate, rappresentano una delle principali minacce ai processi di pacificazione che sono stati avviati negli ultimi anni. Gli accordi siglati in Kenya nel maggio 2004 e destinati a porre fine alla guerra civile sudanese sono minacciati dalle perduranti tensioni in Darfur e dalla crisi del Ciad, legata al gigantesco giacimento petrolifero di Kome. Il disarmo delle milizie in Liberia, dopo la scomparsa di Taylor, sconta gli effetti della crisi nella vicina Costa d'Avorio, mentre la transizione democratica della Repubblica congolese, dove si è avuta l'affermazione elettorale di Kabila, subisce l'influsso della divisione del Paese in tre parti sotto il controllo di Ruanda, Uganda, Burundi, Angola, Namibia e Zimbabwe. Anche qui, inoltre, giocano un ruolo importante le mire scatenate dal giacimento di rame di Tenke Fungurume, che sembra uno dei più promettenti del pianeta e che ha costituito uno stimolo persuasivo all'ipotesi di colossale acquisizione della Phelps Dodge, titolare della concessione, da parte di Freeport-McMoRan, pronta a sborsare per l'operazione ben 25,9 miliardi di dollari. Analogo interesse suscita lo stagno, molto diffuso nella Repubblica Democratica del Congo e il cui prezzo è salito del 180% dal 2002 al 2006, dopo che l'Unione europea e il Giappone hanno introdotto normative che obbligano i produttori di telefoni cellulari a sostituire nelle saldature lo stagno al piombo. Sempre più le quotazioni finanziarie paiono guardare agli equilibri africani.

4.7 Il regionalismo africano

Rispetto a simili questioni, un posto centrale rivestono le nuove forme del "regionalismo" africano, la nascita cioè di realtà come il NEPAD o la stessa Unione africana, che dovrebbero favorire la stabilizzazione politica e lo sviluppo dell'area. Quanto tempo può essere lasciato all'affermarsi delle deboli strutture economiche e istituzionali interafricane, mentre diventa incalzante la richiesta cinese, indiana e statunitense di risorse? È questo l'interrogativo che avvolge realtà come il Common Market for Eastern and Southern Africa e che chiama in causa la medesima natura di tali regionalismi, nei confronti dei quali sorge il dubbio che si tratti di strumenti di accelerazione dell'inserimento in circuiti dove la vera sovranità economica e finanziaria difficilmente resta nei Paesi africani membri di tali organizzazioni. Il rischio più impellente, peraltro,

è che il moltiplicarsi di istituzioni intrafricane di varia natura possa determinare geometrie politiche ed economiche almeno parzialmente schizofreniche, non adatte a consentire una cooperazione coerente; si pensi solo alle tensioni in materia di scelte monetarie da adottare o ai contrasti in relazione alle geografie di riferimento delle bilance commerciali. Senza Stati membri abbastanza solidi e saldamente democratici, la dimensione del regionalismo è molto di frequente del tutto inefficiente. Anche le idee di “territorializzare” la difesa delle minoranze rischia di costituire un’ulteriore minaccia per la sopravvivenza di Stati già fin troppo minuti e fragili, producendo una sorta di feudaizzazione in cui l’autorità centrale assume la mera natura dell’involucro, secondo la già sperimentata vicenda congolese. Territorializzare le minoranze significa del resto riunire diaspore che compongono reti a loro volta destabilizzanti ed escludenti.

4.8 Le spese militari

Le “nuove statualità” africane, in tale clima, non sembrano intenzionate neppure a rivedere la composizione dei propri bilanci in relazione alle spese militari, che nel corso degli anni Settanta e Ottanta hanno assorbito fino al 20% del totale della spesa pubblica, contro percentuali decisamente inferiori riservate ad altri settori, un dato molto evidente nel caso di Botswana, Namibia, Angola, Mozambico, Zimbabwe, Sudafrica, Uganda, Tanzania. I contatti di molti Paesi africani con Cina e Russia, dove il colosso pubblico Rosoboronexport sta riprendendo i tradizionali legami con realtà come quelle del Corno d’Africa, o con l’Algeria – già vicina a Mosca per una fitta rete di relazioni energetiche e artefice di una nuova legge sullo sfruttamento degli idrocarburi in cui compare una significativa maggiorazione degli introiti fiscali – segnano infatti significative ondate di vendite di materiale bellico, giustificate proprio con le esigenze di difendere da attacchi interni ed esterni le preziose risorse naturali. Intanto si profila sempre più il nesso fra guerre e scomparsa di ogni traccia di istruzione: la “ricca” Nigeria registra, in larga misura a causa delle conflittualità intestine, 7,6 milioni di bambini che non vanno a scuola, il Congo, a lungo teatro di guerre, 5,3 e il Sudan 2,4 con un’estesa presenza qui di veri e propri schiavi, stimati in 200 mila solo nel Nord del Paese. In simili casi, la distruzione delle già poche scuole, il reclutamento forzato di bambini e insegnanti, l’enorme quantità di ordigni inesplosi aggiungono cause a difficoltà comuni a varie aree.

L’impressione è che le “nuove” autorità statuali, frutto della postglobalizzazione, rafforzino la tradizione patrimonialistica del potere, ampliandone le dimensioni e l’estensione, ma, al tempo stesso, spingendo ancora di più le parti di società e di economia che restano escluse verso un sempre più selvaggio mondo dell’informalità, retto da traffici illegali e tenuto insieme dalla prolifera-

zione delle confraternite di ordine confessionale. In questo senso proprio la diffusione dell'Islam esemplifica una duplice dinamica insita in tale processo: nel caso dei radicali cercando l'acquisizione del potere politico per procedere poi all'islamizzazione dall'alto, costruendo quindi religioni di Stato; e nel caso dei tradizionalisti promuovendo la disgregazione dello Stato stesso attraverso l'islamizzazione dal basso e la dilatazione dei meccanismi dell'informalità.

5. I "nuovi" caratteri delle migrazioni

5.1 Flussi migratori dall'Africa

Nel tracciare alcune considerazioni sulla geopolitica africana è necessario introdurre almeno poche note di sintesi sui nuovi caratteri dei flussi migratori. A tal riguardo appare sempre più evidente il fatto che se il numero dei migranti mossi solo dalla motivazione della ricerca di lavoro è contenuto dalla globalizzazione, responsabile del trasferimento di fasi produttive dove la manodopera costa poco, appare in forte crescita quello di coloro che si spostano perché fuggono da tragedie di vaste proporzioni, guerre, calamità e carestie *in primis*; un dato questo che coinvolge prima di tutto l'Africa visto che due terzi dei rifugiati mondiali sono africani. Le stime più affidabili parlano nel 2005 di circa 190 milioni di migranti, con un numero di rifugiati e sfollati superiore ai 50 milioni, di cui 20 milioni sono bambini. Nello specifico dell'Africa orientale, una delle aree più colpite, l'Eritrea ha registrato all'inizio del nuovo millennio oltre 1,5 milioni di persone, su un totale di 3,3, investite da una drammatica carestia seguita al conflitto, che ha provocato la distruzione di oltre 12 mila ettari, e nella vicina Etiopia la porzione di popolazione che necessitava di aiuti alimentari perché colpita dalla guerra e dalla siccità superava gli 11 milioni. In Sudan coloro che dipendevano del tutto dagli aiuti internazionali per evitare la fuga dal Paese erano, alla stessa data, circa 3,5 milioni, a cui si aggiungeva un altro milione di colpiti dall'emergenza alimentare in Somalia.

5.2 Le cause degli spostamenti di popolazione

In molti casi, gli ostacoli alla libera circolazione dei migranti e le difficoltà a ottenere il diritto di asilo hanno finito per ammassare gran parte di tali gruppi di individui in fuga presso i campi profughi, il cui numero e le cui dimensioni sono cresciuti a dismisura. Sarebbe utile in questo senso una revisione del diritto d'asilo che superi l'idea originaria secondo la quale era necessario spostare il meno possibile le popolazioni dalle aree da cui erano state espulse per favorire il reinserimento successivo. Dunque tra le cause degli spostamenti di popolazione, prima della ricerca del lavoro, figurano i conflitti (e a loro volta sono causa di ulteriori guerre, come dimostra il caso africano dove negli anni Novanta 15 dei 20 conflitti scoppiati sono dipesi in larga misura da movimenti migratori) divenuti in alcune zone endemiche, la scomparsa della sovranità statale

(con conseguenze dure in termini di spesa sociale e persino di registrazione delle popolazioni), la perdita della sovranità alimentare per intere popolazioni e le cosiddette “transizioni incomplete”. Si tratta, in quest’ultimo caso, di situazioni giuridiche, sociali ed economiche di trasformazioni di interi ordinamenti normativi e di sistemi di relazioni che hanno cancellato le strutture del passato senza sostituirle con nuove identità quanto meno istituzionali; un fenomeno che ha investito in particolare molti Paesi usciti dai conflitti.

5.3 L'emigrazione del personale specializzato

Maggiore libertà di circolazione non deve significare però impoverimento netto dei Paesi di origine dei migranti per effetto della sottrazione delle migliori risorse. Ciò riguarda in particolare alcuni settori dei già deboli Stati africani; non sono poche infatti le infermiere e il personale paramedico che, formatosi con le magre risorse finanziarie delle realtà pubbliche africane, finiscono per lasciare i loro Paesi, dove il sistema sanitario è stato messo in crisi dalle riforme “privatistiche” degli anni Novanta e dove la corruzione dilagante impedisce qualsiasi traccia di meritocrazia, per approdare in strutture dei Paesi occidentali. Indagini recenti hanno messo in luce che esistono più medici del Malawi a Manchester che nel Malawi stesso e che il numero dei medici nigeriani negli Stati Uniti è superiore a quello dei medici in Nigeria. Nel 2000, le infermiere che hanno abbandonato il Ghana sono state il doppio dei laureati in quell’anno; tutto ciò in un contesto africano dove è presente il 25% dei soggetti colpiti da malattie infettive a livello mondiale, per curare i quali esiste solo l’1,3% del personale sanitario globale. Considerazioni analoghe sono possibili nei confronti della “fuga di cervelli” a diverso titolo incentivata da vari programmi europei e di singole realtà statuali, quali la *Green Card Lottery* e lo *Highly Skilled Migrant Programme*, che sottraggono ogni anno, con incentivi di diverso tipo, circa 70 mila laureati ai Paesi africani, un dato triplicato, secondo le stime ONU, nell’arco di trent’anni e accentuato dall’estrema difficoltà, per i lavoratori qualificati africani, a ottenere visti anche solo di natura turistica tra un Paese e l’altro.

5.4 Le rimesse degli emigranti

A questo riguardo, tra le tante misure necessarie da adottare in termini compensativi per evitare un ulteriore depauperamento del continente africano, una delle questioni più importanti è quella relativa alle rimesse degli emigranti; un fenomeno vastissimo a livello planetario, nell’ordine dei 150-170 miliardi di dollari annui, che per molte economie costituisce la prima o la seconda voce di formazione del PIL nazionale. Una voce che ha bisogno di maggiori tutele in relazione al sistema bancario mondiale viste le sue proporzioni (per citare il caso italiano è sufficiente ricordare che il 60% degli immigrati dispone di un conto corrente) e che deve trovare gli strumenti opportuni per tradursi

in investimenti produttivi nei Paesi di origine: ancora oggi oltre il 40% del risparmio africano non rimane in Africa. Il problema è allora quello di capire se le pur funzionanti strutture del microcredito, che sempre nel caso africano coinvolgono meno di un milione di persone, sono sufficienti da sole a centrare lo scopo. Molto probabilmente, ancora una volta, senza una piena sovranità monetaria che consenta di avere voce sui mercati delle valute, evitando le facili speculazioni, e senza un'autonomia bancaria che si traduca in istituzioni sovrane in grado di porre delle regole convincenti ai flussi di capitale, il futuro delle rimesse finirà in zone distanti da quelle di origine degli immigrati.

5.5 Le politiche dei Paesi di destinazione

La differente forza delle prerogative statuali, inoltre, tende a modificare le rotte stesse dei migranti che si spingono, e più spesso vengono spinti, verso le zone meno protette. Esempio di ciò appare il sempre più battuto tragitto in direzione della Mauritania per giungere alle coste del Mediterraneo che, viste le sue difficoltà, provoca centinaia e centinaia di morti. Nell'estate 2006 infatti le rotte sono cambiate in maniera profonda: Ceuta e Melilla sono state "blindate" determinando un tragitto "obbligato" dalle piste del Sahara in direzione delle coste della Mauritania e del Senegal con il conseguente, pesantissimo allungamento dei tragitti (lo stretto di Gibilterra misura 20 chilometri mentre dalle coste della Mauritania e del Senegal a Tenerife e Gran Canaria la distanza è di 1.500 chilometri). In Senegal e Mauritania si ammassano così enormi quantità di aspiranti migranti, che si aggiungono ai profughi accumulatisi nel tempo (in Senegal ci sono ad esempio i ruandesi espulsi dopo anni dalla Repubblica centrafricana, i congolesi fuggiti negli anni della guerra, nella valle del fiume Senegal, i mauritani espulsi dal loro Paese nel 1988, che sono ancora senza documenti di identità, e a Sud i rifugiati della Guinea Bissau).

Non sottolineare la natura drammatica di gran parte degli attuali spostamenti di popolazione, indotti da crisi di differente carattere, accentuando invece le motivazioni riconducibili alla ricerca di un lavoro, rischia di favorire forme di regolamentazione del fenomeno qualificate principalmente in base alle esigenze del mercato e alla capacità o meno dei lavoratori locali di provvedere a esse. Come corollario di ciò si assiste alla traduzione in termini di ordine pubblico della questione degli irregolari e dei clandestini e della loro "gestione", in una confusione di ruoli in cui spesso la dimensione militare e quella della giurisdizione ordinaria si sovrappongono; una prospettiva questa densa di significati quando pace e sicurezza diventano, in maniera quasi indissolubile, gli obiettivi prioritari di programmi come *African Peace Facility*, lo strumento finanziario europeo che ha una dotazione di 300 milioni di euro, e quando si profila la definizione di quote UE per gli ingressi degli immigrati.

Riferimenti bibliografici

African Development Bank

2001 *African development Report 2001: Africa in the world economy*, Oxford, OUP

Allen, T. (ed.)

1996 *In search of cool round: war, flight and homecoming in Northeast Africa*, London, Africa World Press

Arselle, J.L., M'Boloko, E.

1999 *Au coeur de l'ethnie. Ethnie, tribalisme et Etat en Afrique*, Paris, La Découverte

Austin, R.A.

1987 *African economic history: internal development an external dependency*, London, Currey

Ayttey, G.B.N.

1991 *Indigenous African Institutions*, Ardsley-on-Hudson, Transnational Publishers

Badie, B.

1992 *L'Etat importé: l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard

Balandier, G.

1967 *Anthropologie politique*, Paris, PUF

Bayart, J.F.

1989 *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard

Burrows, G.

2003 *Il commercio delle armi*, Roma, Carocci

Bellucci, S.

2006 *Storia delle guerre africane: dalla fine del colonialismo al neoliberalismo globale*, Roma, Carocci

Bono, S.

1972 *Le frontiere in Africa. Dalla spartizione coloniale alle vicende più recenti*, Milano, Giuffrè

Calchi Novati, G.

1979 *Nazionalismo africano*, Firenze, La Nuova Italia

1987 *L'Africa*, Roma, Editori riuniti

Caritas italiana

2005 *Guerre alla finestra*, Bologna, Il mulino

Carbone, G.

2005 *L'Africa: gli Stati, la politica, i conflitti*, Bologna, Il mulino

Cerreti, C.

2001 *La spada di Brenno. Il peso della forma Stato nella crisi dell'Africa*, in *La geografia delle sfide e dei cambiamenti*, Bologna, Patron

Chabal, P., Daloz, J.P.

1999 *L'Afrique est partie! Du désordre comme instrument politique*, Paris, Economica

Comaroff, J. and Comaroff, J. (eds.)

1993 *Modernity and its malcontents. Ritual and power in postcolonial Africa*, Chicago, Chicago University Press

Constantin, F.

1979 *Les entreprises publiques en Afrique noire*, Paris, Pedone

Deriu, M., Cavalieri, R. (a cura di)

2001 *L'illusione umanitaria: la trappola degli aiuti e le prospettive della solidarietà internazionale*, Bologna, EMI

Desai, A.

2003 *Noi siamo i poveri. Lotte comunitarie nel nuovo apartheid*, Roma, Deriveap-prodi

Diamond, J.

2005 *Collasso. Come le società scelgono di morire o vivere*, Torino, Einaudi

UNESCO, EFA

2006 *Global monitoring Report 2007, Regional Overview: Sub Saharan Africa*, Paris, UNESCO

Ercolessi, M.C.

2002 *I signori della guerra*, Napoli, L'Ancora del Mediterraneo

Ercolessi, M.C., Triulzi, A. (a cura di)

2004 *State, power and new political actors in post-colonial Africa*, in «Annali della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli», 38

Gentili, A.M.

1995 *Il leone e il cacciatore: storia dell'Africa Subsahariana*, Roma, NIS

Giri, J.

1991 *Africa in crisi. Trent'anni di non sviluppo*, Torino, Società editrice internazionale

Kabou, A.

1991 *Et si l'Afrique refusait le développement?*, Paris, L'Harmattan

Latouche, S.

1997 *L'altra Africa tra dono e mercato*, Torino, Bollati Boringhieri

2002 *La fine del sogno occidentale*, Milano, Elèuthera

De Maillard, J.

2001 *Il mercato fa la sua legge. Criminalità e globalizzazione*, Milano, Feltrinelli

FAO

2006 *The State of food insecurity in the World, 2006*, Roma, FAO

Flores, M.

2001 *Tutta la violenza di un secolo*, Milano, Feltrinelli

Gentili, A.M., Zamponi, M. (a cura di)

2005 *Stato, democrazia e legittimità: le transazioni politiche in Africa, America Latina, Balcani, Medio Oriente*, Roma, Carocci

Julienne, R.

1988 *Vingt ans d'institutions monétaires ouest-africaines, 1955-1975*, Paris, L'Harmattan

Mahieu, F.R.

1990 *Les fondements de la crise économique en Afrique: entre la pression communautaire et le marché international*, Paris, L'Harmattan

Mbembe, A.

1999 *Movimenti di popolazioni, disintegrazione di stati, ricomposizioni geopolitiche*, in «Le Monde diplomatique», novembre

Montanari, F.

2004 *Linguaggi della guerra*, Roma, Meltemi

Myers, N., Kent, J.

2004 *I nuovi consumatori. Paesi emergenti tra consumo e sostenibilità*, Milano, Edizioni Ambiente

Osservatorio italiano sulla salute globale

2004 *Rapporto 2004: salute e globalizzazione*, Milano, Feltrinelli

UNCTAD

2001-2005 *World Investment Report*

UNDP

2006 *Human Development Report, 2006*, New York, Palgrave Macmillan

Volpi, A.

2005 *La fine della globalizzazione?*, Pisa, BFS

Volpi, F., Mersi, F.B. (a cura di)

1993 *Crisi aggiustamento sviluppo: il caso dell'Africa subsahariana*, Milano, Angeli

World Bank

2001-2005 *World Development Report*

Worldwatch Institute

2004 *The State of the World, 2004. Consumi*, Milano, Edizioni Ambiente

La condizione dei bambini in Africa: analisi delle raccomandazioni del Comitato ONU per i diritti del fanciullo*

Luigi Dalle Donne
Giurista, Istituto degli Innocenti

Carola Amoruso
Stagista, Istituto d'études politiques de Bordeaux

1. Premessa

I diritti dei bambini rappresentano un nucleo fondamentale di tutela dei diritti umani. La Convenzione sui diritti del fanciullo, approvata dall'Assemblea delle Nazioni unite il 20 novembre 1989 ed entrata in vigore dopo la ratificazione da parte di 20 Stati nel settembre 1990, rappresenta sia un punto di arrivo che un punto di partenza nella promozione dei diritti dei minori, poiché la semplice enunciazione dei diritti non corrisponde alla loro effettiva attuazione ed è il frutto di un percorso iniziato nel 1924 dalla Società delle Nazioni e proseguito nel 1959 dalle Nazioni unite attraverso le Dichiarazioni sui diritti del bambino.

La Convenzione offre un *corpus* di norme comprensivo per la tutela dell'infanzia. Nonostante esistessero già alcune organizzazioni internazionali poste a protezione dei diritti umani, la Convenzione ha istituito un nuovo organo, specificamente concepito per monitorare i diritti dei bambini. L'art. 43 § 1 stabilisce infatti la creazione del Comitato per i diritti del fanciullo (Committee on the Rights of the Child - CRC), il cui compito consiste nel raccogliere, esaminare e giudicare periodicamente i report riguardanti l'applicazione della Convenzione e la condizione minorile che gli Stati parti gli sottopongono¹. Tali rapporti devono contenere indicazioni esaustive circa i provvedimenti adottati e le difficoltà incontrate dal Paese nella completa applicazione della Convenzione, oltre che l'individuazione delle relative cause (art. 44). Le Linee guida varate dal CRC nel 1991² indicano che il rapporto deve contenere informazioni riguardanti progressi nell'ambito legislativo, giudiziale, amministrativo, oltre che dati statistici, eventuali difficoltà incontrate, priorità e obiettivi per il futuro.

* Luigi Dalle Donne è autore delle Conclusioni, Carola Amoruso è autrice della Premessa e delle Considerazioni e valutazioni; congiuntamente è stato redatto il paragrafo Analisi delle *Concluding observations* del Comitato per i diritti del fanciullo.

¹ Per una trattazione più completa riguardo al CRC, ai suoi compiti e al suo operato cfr. il sito web <http://www.ohchr.org/english/bodies/CRC/>

² Committee on the Rights of the Child, *General guidelines regarding the form and content of initial reports to be submitted by States Parties under article 44, paragraph 1(a), of the Convention*, CRC/C/5, 30 ottobre 1991; per rapporti successivi al primo cfr. Committee on the Rights of the Child, *General guidelines for periodic reports*, CRC/C/58, 20 novembre 1996.

I rapporti sono presentati durante la sessione annuale del CRC, alla quale sono chiamati a comparire di volta in volta 9 Stati parti, rappresentati dalle rispettive delegazioni. Il CRC preferisce che tale delegazione sia composta da membri dell'amministrazione coinvolti direttamente nella protezione dei diritti dei bambini, potendo così avere un rapporto più diretto con il potere decisionale.

Il CRC, una volta tenuta in udienza ogni delegazione, emette le *Concluding observations*, nelle quali esprime il proprio parere circa il rapporto presentato dallo Stato, sottolinea gli aspetti positivi rilevati, i fattori di difficoltà e propone suggerimenti e raccomandazioni laddove ritenga che i diritti dei bambini non siano pienamente rispettati. In particolare il CRC indica quali siano le carenze legislative e istituzionali e quali siano le misure necessarie a colmarle.

Le *Concluding observations* costituiscono uno strumento molto utile nell'analisi della condizione dell'infanzia e rappresentano un documento prezioso per i governi, in quanto punto di partenza per l'implementazione della normativa relativa alla protezione dei diritti dei bambini. Inoltre il CRC può decidere di trasmetterle (art. 45 (a)) ad altre agenzie e organi delle Nazioni unite (OHCHR, UNICEF, ILO, UNESCO, WHO, UNHCHR) per richiederne pareri specializzati e assistenza tecnica.

I poteri del CRC possono apparire a una prima analisi abbastanza limitati, in quanto esso non può costringere alcuno Stato parte a migliorare la condizione dell'infanzia al suo interno, né può imporre sanzioni qualora non vengano rispettati i diritti elencati nella Convenzione. Tuttavia questa mancanza di potere è soltanto apparente, poiché gli Stati parti sono obbligati a sottoporre al CRC rapporti periodici sull'applicazione della Convenzione e sulla situazione dell'infanzia nel proprio territorio; secondo l'art. 44 § 1 «gli Stati parti si impegnano a sottoporre al Comitato, tramite il Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni unite, rapporti sui provvedimenti che essi avranno adottato per dare effetto ai diritti riconosciuti nella Convenzione e sui progressi realizzati per il godimento di tali diritti». Inoltre, lo stesso articolo, al § 6 recita: «Gli Stati parti fanno in modo che i loro rapporti abbiano una vasta diffusione nei loro paesi». Questo articolo ci indica quindi che se il CRC non ha poteri coercitivi, possiede un'importante influenza politica, poiché la condizione dell'infanzia negli Stati parti deve essere obbligatoriamente monitorata, studiata e presentata periodicamente al Comitato, rendendola pubblica; le *Concluding observations* svolgono poi la funzione importantissima di confutare quanto dichiarato dagli Stati nei loro rapporti, poiché in esse vengono espressi eventuali dubbi e perplessità circa quanto riportato nei report, oltre che consigli e raccomandazioni per migliorare le situazioni lacunose. Inoltre, la pubblicità imposta ai rapporti si estende anche alle *Concluding observations*,

che sono trasmesse non solo allo Stato ma anche alle principali agenzie e organi delle Nazioni unite, oltre che al pubblico grazie alla loro diffusione tramite Internet sul sito web del CRC. In tal modo il CRC esercita un potere indiretto di denuncia delle situazioni di violazione dei diritti dei bambini, ma anche di supporto agli Stati stessi nel miglioramento della condizione minorile. La conoscenza della condizione dell'infanzia non è chiusa all'interno delle frontiere di un Paese e il CRC diviene uno strumento attraverso il quale portare a conoscenza tutte quelle situazioni in cui i diritti dei bambini non sono sufficientemente tutelati.

L'Africa si presenta come un continente estremamente eterogeneo, sotto tutti i punti di vista, e tali differenze si riproducono anche all'interno di uno stesso Paese. Abbiamo perciò deciso di analizzare la condizione dell'infanzia in Africa partendo dalle *Concluding observations* riguardanti i Paesi di origine dei minori adottati in Italia, per evidenziare quali carenze e quali progressi sono stati raggiunti e quali siano le opportunità e gli obiettivi da perseguire nel futuro³.

La nostra indagine si svolgerà per ambiti, cercando di evidenziare quali siano i tratti comuni ai Paesi di provenienza dei minori adottati e quali invece le condizioni specifiche a un solo Stato. Studieremo quindi quali siano state le principali misure di implementazione della legislazione nazionale rispetto all'applicazione dei diritti della Convenzione, se i criteri adottati da ogni Stato siano o meno conformi alla definizione di "bambino", quali siano i diritti effettivamente garantiti e quali invece presentino delle violazioni nei seguenti ambiti.

- **Principi generali:** non discriminazione, l'interesse superiore del fanciullo, il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo, il rispetto delle opinioni dei minori.
- **Diritti civili e libertà:** diritto al nome e alla nazionalità, alla preservazione dell'identità, libertà di espressione, di pensiero, di coscienza e di religione, di associazione e di riunirsi pacificamente, diritto all'accesso a un tipo di informazione adeguata ai minori, alla privacy, a non essere sottoposti a tortura o ad altri trattamenti crudeli, inumani e degradanti).
- **Ambiente familiare e strutture sociali per minori:** responsabilità e doveri dei genitori, separazione dai genitori, riunificazione familiare, mantenimento dei figli, bambini privati di un ambiente familiare, adozioni, trasferimenti e spostamenti illegali, violenze, oltraggi e brutalità fisiche.

³ Per ogni Paese analizzato sono state utilizzate le *Concluding observations* più recenti; tuttavia, per alcuni di essi, l'ultimo rapporto presentato risale al 2000 o al 2001. In questi casi abbiamo voluto verificare, sulla base di altre fonti (UNICEF, WHO ecc.), la reale condizione dell'infanzia.

- **Sanità di base e welfare:** sopravvivenza e sviluppo, bambini disabili, servizi sanitari, servizi sociali specifici per i bambini, standard di vita.
- **Educazione, divertimento e attività culturali:** educazione e formazione professionale, divertimento e svago.
- **Misure speciali di protezione:** situazioni di emergenza, rifugiati, giustizia minorile, sfruttamento (fisico, psicologico, lavoro minorile), abuso di droghe, alcol o tabacco, vendita, traffico e prostituzione, minoranze etniche.

**2. Analisi
delle *Concluding
observations*
del Comitato per i diritti
del fanciullo: i Paesi
d'origine dei minori
adottati in Italia**

Secondo il rapporto *Coppie e bambini nelle adozioni internazionali* della Commissione per le adozioni internazionali, i bambini africani adottati in Italia, dal 16 novembre 2000 al 30 giugno 2006, costituiscono il 6,3% (922 minori) delle adozioni internazionali nel nostro Paese (l'Etiopia è, con il 4,8%, pari a 644 minori, l'ottavo Paese in assoluto per numero di adozioni). L'origine di questi bambini è molto varia e comprende gran parte di quell'area del continente africano che viene genericamente indicata come Africa subsahariana (solo Marocco e Tunisia appartengono alla diversa regione del Maghreb). In particolare, gli Stati da cui provengono i minori adottati in Italia sono: Madagascar, Burkina Faso, Kenya, Repubblica Democratica del Congo (RDC), Costa d'Avorio, Eritrea, Mali, Nigeria, Capo Verde, Benin, Guinea Bissau, Uganda, Camerun, Malawi, Isole Mauritius, Repubblica centrafricana, Repubblica Democratica di São Tomé e Príncipe, Senegal.

Per meglio comprendere la condizione dei minori africani, si è deciso di utilizzare i risultati dell'attività d'implementazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia. La Convenzione, come si è descritto nella Premessa, ha previsto la creazione di un organo esecutivo di controllo, il Comitato per i diritti del fanciullo, il cui ruolo fondamentale si manifesta nella competenza a valutare i rapporti che gli Stati sono tenuti a presentare con scadenza quinquennale. I *Reports* offrono al Comitato un quadro sui «provvedimenti che [gli Stati] hanno adottato per dare effetto ai diritti riconosciuti nella presente Convenzione e sui progressi realizzati per il godimento di tali diritti» (art. 44, Convenzione sui diritti dell'infanzia). Questo meccanismo prevede inoltre, «al fine di promuovere l'attuazione effettiva della Convenzione e incoraggiare la cooperazione internazionale nel settore» (art. 45), il potere del Comitato di indirizzare agli Stati parte «suggerimenti e raccomandazioni generali in base alle informazioni ricevute», che sono poi «sottoposti all'Assemblea Generale» (art. 45). Si tratta delle «osservazioni conclusive» (*Concluding observations*), che tanto peso hanno assunto nel corso dei 16 anni di vigenza della Convenzione.

Il sistema d'implementazione dei diritti del minore non dispone (il Comitato *in primis*) di nessuno strumento sanzionatorio, ma di un'efficacia prevalentemente politica. Il sistema di pubblicità adottato, l'attività di sensibilizzazione perseguita, la presentazione delle osservazioni conclusive all'Assemblea generale, hanno innescato un meccanismo virtuoso che stimola le istituzioni dei diversi Paesi a costruire e migliorare il sistema di protezione e tutela dell'infanzia. È dunque principalmente dall'analisi delle *Concluding observations* del Comitato che si sviluppa la discussione sulla condizione dei minori in Africa.

2.1 Misure generali d'implementazione dei diritti dei bambini

Il primo ambito d'indagine riguarda le misure generali d'implementazione adottate dagli Stati per conformarsi ai diritti contenuti nella Convenzione. Si tratta in sostanza delle politiche statali d'indirizzo e di coordinamento in materia d'infanzia, della "strategia nazionale" in favore dei minori, volta ad adeguare il sistema istituzionale ai precetti internazionali e a tradurre in pratica quanto indicato dalla Convenzione, favorendone l'assorbimento nella società civile. Gli Stati presi in esame hanno generalmente cercato di migliorare la protezione dei diritti dell'infanzia, attraverso la promulgazione di **leggi quadro sulla protezione dell'infanzia** e la creazione di istituzioni e organi *ad hoc*.

Nel 2003 il Marocco ha istituito il Ministry of Human Rights e il National Observatory on the Rights of the Child⁴, con il compito di monitorare l'effettiva applicazione dei diritti del fanciullo e di indicare gli sforzi necessari ad adeguare la legislazione nazionale alla Convenzione. La Repubblica Democratica del Congo ha adottato il *Child Protection Code* (un codice analogo è stato introdotto in Tunisia) e ha creato il Department for Legal Protection of Children.

La Nigeria ha emanato nel maggio 2003 il *Child Rights Act*, le Mauritius il *Protection of the Child Act (1998)*, Capo Verde ha riformato sia il *Minors Code*, sia il *Family Code*, e il Benin, pur avendo adottato nell'agosto del 2004 il *Persons and Family Code* (che contiene numerose previsioni sui minori), sta discutendo il nuovo *Children's Code*, interamente dedicato alla condizione minorile.

Un altro importante sforzo d'armonizzazione interessa poi le **Costituzioni**, il loro adeguamento cioè ai dettami contenuti nella Convenzione. Il Malawi, l'Eritrea, il Senegal, la Repubblica centrafricana, la Repubblica Democratica di São Tomé e Príncipe hanno adottato una nuova Costituzione in cui, pur richiamandosi alla Convenzione, non si fa esplicito riferimento ai diritti dei bambini, in altri Stati i diritti sono espressamente richiamati e fanno parte dell'ordinamento interno. Negativa è invece la situazione sia della Guinea

⁴ In Tunisia esiste una figura simile, il National Council for Children.

Bissau, dove, riprendendo le parole del Comitato, non vi è traccia di «una legislazione specifica sull'implementazione della Convenzione», sia della Costa d'Avorio, dove una ricerca commissionata dallo stesso governo e presentata al Comitato ha evidenziato l'incompatibilità della legislazione nazionale con la Convenzione⁵.

Altri interventi legislativi sono poi dedicati a questioni specifiche, che non tutti gli Stati fanno oggetto della propria azione politica.

Così, in materia di **tratta di minori**, la Nigeria ha adottato l'*Anti-Human Trafficking Law*⁶, seguita da Senegal⁷ e Benin⁸, mentre in tema di **mutilazioni genitali femminili** si contano l'Act 2003-04 (3 marzo 2003) del Benin, la legge senegalese 1999-05 sulle forme di violenza sessuale e di mutilazione sessuale a danno di minori, le numerose leggi adottate dagli Stati nigeriani (Cross River State, Delta State, Ebonyi State, Edo State)⁹ e la nuova previsione del codice penale del Burkina Faso.

L'esistenza di organi e istituzioni incaricate di monitorare la condizione dell'infanzia e di proporre politiche in merito, necessita di un **meccanismo di coordinamento** che massimizzi l'utilizzo delle risorse finanziarie e umane messe a loro disposizione e che eviti qualsiasi ipotesi di sovrapposizione di poteri. Questo ruolo può essere affidato a un organismo *ad hoc*, come nel caso del Comité National des Droits de l'Enfant beninese e dal Committee on the Rights of the Child, fondato in Eritrea per coordinare le attività d'implementazione della Convenzione. Si può invece trattare d'istituzioni ed enti già esistenti, come in Burkina Faso, dove il ruolo di coordinatore è affidato al Ministry of Social Action and National Solidarity, oppure in Marocco, con il Segretariato di Stato per la famiglia e il welfare. Una "terza via" è rappresentata dalla creazione di un organo all'interno della compagine governativa: in Madagascar il Department for Childhood dipende direttamente dal Ministry of Population, nella Repubblica Democratica di São Tomé e Príncipe esiste il National Child Rights Committee, dipendente dal Ministero di giustizia, in Senegal è stato invece creato il Direttorato interministeriale dei diritti del bambino.

⁵ La ricerca *Etude comparé de la Convention aux droits de l'enfant par rapport à la législation en vigueur en Côte d'Ivoire* del prof. Kouadio Yao sottolinea il fatto che lo Stato ha predisposto un apparato legislativo consistente per permettere l'implementazione dei diritti dei minori, ma le leggi in vigore sono scarsamente applicate. Committee on the Rights of the Child, *Examens des rapports présentés par les Etats parties - Côte d'Ivoire*, CRC/c/8/add. 41, p. 17-18, 27 aprile 2000.

⁶ *Anti-Human Trafficking Law*, 2003.

⁷ *Law n. 2005-02 against human trafficking and for the protection of the victims*.

⁸ Act n. 2006-04 del 5 aprile 2006, sulle condizioni dei minori rifugiati e per la soppressione della tratta di bambini nel Benin.

⁹ Edo State, *Female Circumcision and Genital Mutilation (Prohibition) Law*, 1999; Cross-River State, *Girl-Child Marriage and Female Circumcision (Prohibition) Law*, 2000.

Tuttavia vi sono Paesi in cui questo meccanismo non risulta efficace, quando i poteri conferiti all'istituzione non sono determinati con chiarezza, o quando, come spesso accade, c'è una sovrapposizione di competenze in materia di protezione dell'infanzia. In Malawi esiste ad esempio sia il Children Affairs Division, che dipende dal Ministry of Gender, Youth and Community Services, sia la Child Rights Unit, che dipende dalla Human Rights Commission. Un caso analogo è quello della Repubblica Democratica del Congo, dove la pluralità di ministeri responsabili ostacola la reale implementazione della Convenzione.

Il Comitato rileva poi, a più riprese, la necessità di tenere conto dell'interesse dei minori nella formulazione delle politiche a essi dedicate e individua nella creazione di **sistemi di monitoraggio e d'analisi** delle azioni governative uno strumento fondamentale a questo scopo.

La Tunisia ha creato nel febbraio del 2002 l'Information, Training, Documentation and Study Observatory, con il mandato di proteggere l'infanzia, anche attraverso la ricezione di denunce riguardanti le violazioni dei diritti. In Kenya lo Standing Committee on Human Rights può compiere delle indagini, qualora sospetti che siano violati i diritti umani, e quindi anche quelli dei minori¹⁰. In Malawi è stata istituita la figura dell'ombudsman (difensore civico) competente ad accogliere le denunce per i casi di violazione dei diritti della Convenzione. Nelle Isole Mauritius la National Human Rights Commission affianca l'Ombudperson for Children's Office, anch'esso competente a raccogliere denunce e a sviluppare campagne di sensibilizzazione¹¹. Si segnala inoltre l'istituzione in Senegal dell'Osservatorio nazionale sui diritti delle donne e dei bambini, organo indipendente, il cui mandato comprende il monitoraggio dei diritti dei minori e l'implementazione della Convenzione.

2.2 Definizione di bambino

Secondo l'art. 1 della Convenzione è considerato bambino «ogni essere umano avente un'età inferiore ai 18 anni»: nei Paesi che abbiamo analizzato non troviamo sempre corrispondenza con quanto previsto dalla Convenzione¹², ne è un esempio il Malawi dove la maggiore età è stabilita a 16 anni.

La definizione della maggiore età a 18 anni è importante per le garanzie che assicura: chi è considerato minore non può contrarre matrimonio, non

¹⁰ Commissioni sui diritti umani sono presenti anche in Malawi, Costa d'Avorio, Burkina Faso, Nigeria, Camerun, Capo Verde, Repubblica democratica di São Tomé e Príncipe, Benin.

¹¹ L'analoga figura del *médiateur* in Madagascar, e del difensore civico nella Repubblica Democratica del Congo, non dispone di alcun potere d'iniziativa, rimanendo quindi un'istituzione "in potenza" priva d'effettiva autorità.

¹² In Eritrea il *Transitional Civil Code* e il progetto di *Civil Code* definiscono un bambino ogni persona al di sotto dei 18 anni. Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations: Eritrea*, CRC/c/132(2003), 2003.

può essere costretto a lavorare, non può essere sfruttato, e gode di numerosi diritti a garanzia di un adeguato sviluppo psicofisico. Nei Paesi in cui il passaggio alla maggiore età è inferiore, si accelera invece la transizione alla vita adulta, in cui il minore deve farsi carico di responsabilità rilevanti, come nel caso dei matrimoni precoci. A proposito di questa pratica, spesso l'età minima per poter contrarre matrimonio varia in base al sesso e, solitamente, l'età delle ragazze è inferiore a quella dei ragazzi, come accade in alcune province del Madagascar, in São Tomé e Príncipe, in Guinea Bissau, in Marocco e in Camerun (dove l'età minima per contrarre matrimonio è di 15 anni per le femmine e 18 per i maschi).

Un'altra questione legata all'età riguarda la soglia minima fissata per determinare la responsabilità penale e civile del minore. In alcuni Stati non esiste alcuna disposizione legislativa dirimente¹³, in altri questa è particolarmente bassa: in Malawi e in Kenya i bambini di soli 7-8 anni sono chiamati a rispondere per i crimini commessi (in Camerun la soglia è posta a 10 anni) e rischiano di vedersi comminare pene analoghe a quelle previste per gli adulti.

Un ultimo punto riguarda l'impiego dei bambini nel mondo del lavoro, fenomeno notevolmente diffuso nei Paesi dell'Africa subsahariana. Un aspetto particolare, a questo proposito, riguarda il contrasto fra l'età stabilita per terminare la scuola dell'obbligo e quella minima per essere impiegati in un'attività lavorativa. È quanto accade ad esempio in Burkina Faso, dove l'educazione obbligatoria termina a 16 anni, ma i bambini possono trovare un lavoro già a partire dai 14 anni (questo contrasto normativo è una delle cause degli alti tassi d'abbandono scolastico nel Paese)¹⁴.

2.3 Principi generali

Vediamo ora, in breve rassegna, i principi generali contenuti nella Convenzione sui diritti dell'infanzia, fra i quali il **principio di non discriminazione** (art. 2) riveste un ruolo centrale.

In Africa la principale forma di discriminazione è quella di genere, che preclude alle bambine l'accesso all'educazione e le sottomette alla volontà della famiglia, prima, e successivamente del marito¹⁵.

¹³ Isole Mauritius, Benin.

¹⁴ Secondo l'UNICEF i tassi netti di frequenza nella scuola secondaria in Burkina Faso sono molto bassi: 12% per i maschi e solo 10% per le femmine (UNICEF, 2005).

¹⁵ Nel 2000 l'UNICEF affermava che le discriminazioni di genere nell'accesso all'educazione erano diminuite di 3 punti percentuali dal 1990. Tuttavia i dati relativi all'Africa subsahariana mostrano che nel 2000 il 63% dei maschi è iscritto al primo ciclo d'istruzione, mentre la percentuale per le femmine scende al 57% (UNICEF, 2001).

In secondo luogo occorre evidenziare l'emarginazione che subiscono alcuni particolari gruppi di bambini, perché nati al di fuori del matrimonio, disabili, orfani a causa dell'AIDS o perché appartenenti a una minoranza etnica. In molti Stati queste pratiche, seppur proibite dalla legge o dalla Costituzione, risultano notevolmente diffuse. Ne è un esempio la Repubblica Democratica del Congo, la cui Carta costituzionale proibisce ogni tipo di discriminazione a eccezione di quella in base alla nascita e in base a un handicap. Nonostante ciò i minori rifugiati ruandesi, i cui genitori sono morti durante il genocidio degli anni Novanta, sono marginalizzati perché considerati "stranieri". Analogo esempio in Benin dove, nonostante le garanzie costituzionali e legislative, le bambine e i cosiddetti *vidomégons* (minori affidati a terzi come forma di mutua assistenza o di solidarietà comunitaria) sono discriminati e posti ai margini della società.

Inoltre, il diritto consuetudinario e le pratiche tradizionali e tribali rappresentano spesso un ostacolo all'effettiva applicazione del principio. È il caso del Kenya, dove i figli di genitori divorziati o dati in affidamento sono colpiti dallo stigma della comunità¹⁶.

In altri Paesi, come la Tunisia e la Repubblica centrafricana, non vi sono norme che proteggano i bambini dalla discriminazione: in Tunisia il *Child Protection Code* non prevede alcuna disposizione contro le diverse forme di discriminazione.

Sappiamo che una particolare attenzione nella formulazione delle politiche in favore dell'infanzia e dell'adolescenza deve essere posta nell'**interesse superiore del fanciullo**. Ciò significa che autorità pubbliche e istituzioni private devono valutare, attraverso questo principio, l'impatto sui minori delle misure che intendono prendere. La legge sulla famiglia e il codice penale della Repubblica Democratica del Congo prevedono questo principio, garantendone la supremazia, soprattutto in sede di divorzio e di commisurazione della pena. Occorre tuttavia rilevare che negli Stati africani questo principio è spesso inficiato dalle tradizioni e dal diritto consuetudinario, oltre che dall'insufficiente allocazione di risorse (è il caso della Repubblica centrafricana), con immediate ricadute specialmente in ambito familiare e scolastico.

Strettamente collegato a questo principio è il successivo articolo 12 della Convenzione, sul **diritto al rispetto delle opinioni del bambino**. Un modo efficace per permettere ai minori di esprimersi è dato dall'istituzione dei "parla-

¹⁶ Nel Paese si registra un aumento dei divorzi e un conseguente incremento dei casi d'abbandono dei figli, che sta alla base della crescita del numero di bambini di strada. I minori nati poi all'infuori del matrimonio soffrono di molte forme di discriminazione, come l'impossibilità di ereditare il cognome del padre. In Committee on the Rights of the Child, *Considerations of Report submitted by State parties - Kenya*, CRC/C/KEN/2, 4 luglio 2006, p. 53-63.

menti dei bambini”, che dovrebbero farsi portavoce dei disagi e delle violazioni vissute dall’infanzia. Questi organi sono previsti in Marocco, Burkina Faso, Capo Verde, Camerun, Nigeria e Costa d’Avorio: è loro attribuito un potere consultivo esercitabile nei contesti afferenti la condizione dell’infanzia. Pure questo diritto è spesso limitato da una forte resistenza culturale o addirittura ridimensionato legislativamente: in Eritrea una norma stabilisce che possono essere prese in considerazione le sole opinioni dei ragazzi maggiori di 15 anni.

L’ultimo degli articoli che analizzeremo è l’art. 6 della Convenzione: esso stabilisce sia il **diritto alla vita**, sia il **diritto alla sopravvivenza e allo sviluppo del bambino**. È tristemente noto che in Africa le minacce a questi principi sono molteplici.

Innanzitutto la diffusa povertà è alla base degli alti livelli di malnutrizione che rendono gli individui particolarmente vulnerabili alle malattie¹⁷. In secondo luogo, l’inurbamento della popolazione rurale ha come principale conseguenza la nascita di *bidonville* alla periferia delle città più grandi (ne è un esempio Kibera, a Nairobi in Kenya): lo stato di degrado di questi luoghi rappresenta una minaccia reale alla crescita e allo sviluppo del bambino, perché spesso in queste zone si sviluppano fenomeni di violenza diffusa e perché l’ambiente altamente insalubre e le precarie condizioni igieniche sono causa di gravi malattie.

2.4 Diritti civili e libertà

Il primo tra i diritti civili considerati è sancito dall’art. 7 della Convenzione ed è il **diritto alla registrazione all’anagrafe sin dalla nascita**. Questa pratica è importante, soprattutto per quanto riguarda il futuro del minore, poiché gli garantisce il riconoscimento ufficiale dello Stato come cittadino e l’accesso ai servizi educativi, sanitari e sociali. A eccezione del Malawi, dove la registrazione è obbligatoria solamente per i bambini di genitori non africani, e dove è diffusa la pratica dei nomi dispregiativi dati ai figli nati al di fuori del matrimonio¹⁸, negli altri Paesi i genitori sono obbli-

¹⁷ Il primo *Millenium Development Goals* è quello di eliminare entro il 2015 l’estrema povertà (ovvero le persone che vivono con meno di 1 dollaro al giorno) e la fame. Il Rapporto del 2006 evidenzia come la percentuale di persone che vivono in condizioni d’estrema povertà sia passata dal 28% del 1990 al 19% del 2002. Tuttavia questa diminuzione è stata meno significativa in Africa subsahariana, poiché è diminuito soltanto il livello di povertà, mentre è aumentato il numero di persone che vivono con meno di 1 dollaro al giorno. Il Rapporto non manca però di evidenziare come i processi di crescita economica che investono alcuni Paesi, possano invertire questa tendenza, pur trattandosi di obiettivi di lungo periodo (ONU, 2006).

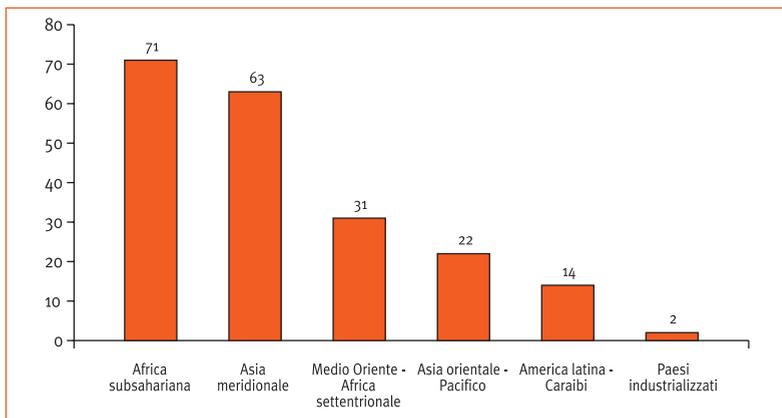
¹⁸ Infatti nel caso in cui il padre non voglia prendersi la responsabilità del bambino, al neonato è dato un nome che non ricordi assolutamente quello del genitore, per evitare che il piccolo pretenda in futuro che il padre si occupi di lui. Spesso i figli naturali non riconosciuti dal padre o dalla madre rimangono anche per alcuni mesi senza un nome. In Committee on the Rights of the Child, *Considerations of Report submitted by State parties - Malawi*, CRC/C/8/add. 43, 26 giugno 2001, p. 30.

gati per legge a iscrivere i neonati all'anagrafe. Si può tuttavia notare (figura 1) che nel 2000 circa il 71% delle nascite nel continente non è stato registrato; è inoltre evidente il basso livello di registrazioni nei Paesi della zona subsahariana¹⁹.

Nonostante gli sforzi intrapresi da alcuni Stati, come la *Birth registration campaign* in Senegal, o i buoni risultati conseguiti da São Tomé e Príncipe²⁰, notiamo che i livelli di registrazione rimangono abbastanza bassi, soprattutto nelle zone rurali e in quelle più remote e difficilmente accessibili. Le cause di questo fenomeno sono molteplici: la mancanza di consapevolezza da parte dei genitori sull'importanza della registrazione, la difficoltà di raggiungere fisicamente l'ufficio del registro (spesso con sede nella sola capitale), il costo della registrazione tardiva che, in alcuni Paesi come la Guinea Bissau, scoraggia l'assolvimento di tale obbligo²¹.

I bambini hanno poi **diritto di accedere a un tipo di informazione adeguata alla loro età**. A tal proposito, in Madagascar, il Governo ha intrapreso una se-

Figura 1 - Nascite annue non registrate - Anno 2000



Fonte: UNICEF, *Progress since the World Summit for Children: A Statistical Review*, febbraio 2002, consultabile al sito web http://www.unicef.org/publications/index_6440.html

¹⁹ UNICEF, 2001, p. 30.

²⁰ Il codice civile dispone, all'articolo 72, che «ogni persona ha diritto al proprio nome» e a proteggerlo da utilizzi illegali, mentre l'*Act n. 2/77 on the family* stabilisce che «alla nascita, il neonato debba essere registrato dal o dai genitori presso il registro civile». In São Tomé e Príncipe la percentuale di minori sotto i 5 anni registrati è del 70%, ben oltre la media regionale.

²¹ In Guinea Bissau la registrazione del minore dopo la scadenza ufficiale obbliga i genitori, che intendano comunque registrare il neonato, a pagare una multa, questo costituisce, ovviamente, un ostacolo alla registrazione.

rie di iniziative per promuovere l'accesso dei bambini alle fonti d'informazione, anche attraverso la creazione di biblioteche nelle scuole locali. Nella Repubblica Democratica del Congo invece l'accesso ai mass media e all'informazione appare limitato dalla scarsità di biblioteche, distrutte durante la guerra civile. In entrambe i Paesi, tuttavia, i bambini hanno facile accesso a materiale pornografico e in Congo la legge non stabilisce un'età minima per l'accesso ai video club, dove i bambini possono venire a contatto con materiale violento e dagli espliciti contenuti sessuali.

Dall'analisi delle *Concluding observations* notiamo che l'esercizio del **diritto di libertà di pensiero, di espressione e di religione** è piuttosto limitato. Abbiamo già accennato che, nell'esercizio delle pratiche tradizionali, non si tiene conto dell'opinione del minore. In Eritrea questi diritti sono stabiliti dalla Costituzione ma, soprattutto in ambito scolastico, si sono registrati casi di studenti puniti proprio per aver espresso liberamente il proprio pensiero.

L'ultimo dei diritti civili analizzati fa capo all'art. 19, secondo il quale nessun bambino deve essere sottoposto a **tortura o a trattamenti inumani e degradanti**. Il Comitato considera violazioni dell'articolo le punizioni corporali e i maltrattamenti all'interno della famiglia, a scuola e nelle istituzioni. Pratiche ampiamente diffuse, e a volte previste legislativamente²², in Kenya e in Malawi le punizioni corporali sono proibite tanto come sanzione penale quanto come strumento di disciplina, ma restano forti preoccupazioni circa l'effettività di queste previsioni. In Nigeria, sebbene l'articolo 221 del *Child Rights Act* vieti qualunque punizione corporale in ambito scolastico o giudiziario, resta pratica ampiamente diffusa, nonché legislativamente prevista da numerose disposizioni in vigore (in altri casi, come in Eritrea, questo tipo di castigo non è esplicitamente proibito dalla normativa).

I maltrattamenti sono particolarmente frequenti nelle carceri, conseguenza delle povere condizioni in cui sono trattenuti i minori e della pratica delle forze di polizia, che usano maltrattare i minori per estorcere loro confessioni (la legislazione della Costa d'Avorio proibisce la tortura e ogni tipo di trattamento crudele, disumano e degradante, ma i bambini incarcerati sono spesso vittime di sevizie e di torture)²³.

²² Benin, Capo Verde, Camerun.

²³ In Costa d'Avorio la polizia lascia spesso dei piccoli ladruncoli al linciaggio della folla, oppure trattiene i minori sospettati di reati presso le proprie stazioni per più di 48 ore, ovvero oltre il termine previsto dalla legge. Committee on the Rights of the Child, *Examens des rapports présentés par les Etats parties - Côte d'Ivoire*, 27 aprile 2000, p. 24.

2.5 Ambiente familiare e strutture d'assistenza alternative

Gli articoli della Convenzione riguardanti questo tema si occupano dell'importanza della famiglia: all'interno di un ambiente familiare sereno sono favoriti lo sviluppo delle capacità del bambino e l'apprendimento dei diritti e dei doveri.

I bambini possono essere **privati della loro famiglia** per differenti motivi: a causa della morte dei genitori, perché abbandonati o ancora in seguito ad arresto. Colpisce poi una previsione legislativa delle Isole Mauritius, contenuta nel *Juvenile Offenders Act*, secondo cui il genitore o il tutore può domandare a un tribunale di porre il minore in istituto, sulla base di un semplice giuramento in cui l'avente potestà affermi che il minore «è fuori da ogni controllo».

Nei Paesi colpiti da guerre o carestie, come la Repubblica Democratica del Congo, il numero di orfani è in costante aumento e le strutture di assistenza inadeguate (manca inoltre un meccanismo di monitoraggio che fornisca allo Stato dati sulla gravità del problema)²⁴. In Malawi la causa principale di morte dei genitori è l'AIDS²⁵: il Governo ha intrapreso nel 1996 un programma per l'accoglienza degli orfani e ha istituito la National Task Force on Orphans²⁶.

Le strutture d'assistenza all'infanzia sono generalmente carenti e inadeguate ad assicurare il pieno sviluppo fisico, mentale e intellettuale dei minori (si veda, fra gli altri, Nigeria, Benin, Repubblica centrafricana). Le principali cause di questa condizione sono, in primo luogo, le insufficienti risorse finanziarie stanziare, poi la mancanza di personale specializzato, la limitata diffusione sul territorio dei centri d'assistenza, la mancata percezione socioculturale della gravità del fenomeno.

In altri Paesi i minori abbandonati sono assistiti da associazioni: in Marocco la League for the Protection of Children, creata nel 1957, si prende carico della condizione dei minori abbandonati, orfani e disabili²⁷.

Infine, i minori possono essere separati dalla famiglia in seguito ad arresto: questa situazione risulta essere particolarmente delicata, soprattutto per la mancanza di strutture adeguate alla specificità del minore²⁸, che viene spesso a contatto, nelle celle di detenzione, con gli adulti.

²⁴ L'UNICEF stima che vi siano in tutto 4,2 milioni di orfani nel Paese, di cui 770 mila a causa dell'AIDS (UNICEF, 2005, p. 110).

²⁵ Si calcola che su un milione di orfani, la metà sia causata per la morte dei genitori malati di AIDS (UNICEF, 2005, p. 109).

²⁶ Vengono privilegiati l'affido temporaneo e l'adozione e, solo in ultima istanza, l'accoglimento in istituto.

²⁷ Per le attività dell'associazione, cfr. Committee on the Rights of the Child, *Considerations of Report submitted by State parties - Morocco*, CRC/C/93/add. 3, 12 febbraio 2003, p. 53 e seg.

²⁸ In Kenya le stazioni di polizia sono considerate normalmente dei luoghi sicuri, in cui i minori arrestati sono costretti a rimanere, a volte anche per periodi medio-lunghi, in attesa di giudizio, senza la possibilità di poter mantenere i contatti con i propri genitori.

Venendo ora al tema dell'**adozione nazionale e internazionale** e dell'**affido**, si nota come solo quattro dei Paesi analizzati siano membri della Convenzione de L'Aja sulle adozioni internazionali: il Burkina Faso, il Madagascar, le Isole Mauritius e il Mali²⁹.

In Burkina Faso si riscontra un interesse limitato per le adozioni formali (la Commissione per le adozioni internazionali ha registrato, tra il 2000 e il 2006, l'adozione di 30 minori provenienti da questo Paese³⁰), a causa della diffusione della pratica del *confiage*³¹ e delle adozioni informali. Il *confiage*, che consiste nell'affidare il minore a conoscenti della famiglia per assicurarne l'educazione, non rappresenta una forma d'affidamento dannosa per il bambino, anche se in alcuni casi si sono registrati maltrattamenti e abusi. Tale pratica appare assai diffusa, sebbene la mancanza di statistiche non ci permetta di sapere quanto il fenomeno sia esteso. Il periodo d'affidamento varia a seconda del sesso: per una bambina dura fino al suo matrimonio (di solito i matrimoni sono molto precoci), per un maschio fino al momento in cui non trova un impiego. Molto spesso tuttavia l'adozione internazionale è preferita a quella nazionale o all'affido: l'estrema povertà in cui versa il Paese non offre, infatti, prospettive ai minori abbandonati, che invece potranno ricevere l'affetto di una famiglia e costruirsi un futuro in un altro Paese³². In Burkina Faso possono essere adottati i minori abbandonati o di cui non si conoscono i genitori: la procedura di adozione prevede numerose inchieste da parte dell'autorità giudiziaria al fine di tutelare quanto più possibile il superiore interesse del minore.

In Madagascar troviamo due tipi d'adozione: quella semplice e quella giudiziaria. La prima è retaggio di un'antica tradizione, che crea tra l'adottato e l'adottante un'obbligazione d'assistenza e soccorso, fondata sui legami di parentela preesistenti. La seconda conferisce all'adottato lo *status* di figlio legittimo e si rivolge ai minori di 10 anni che abbiano un legame con la coppia che ne richiede l'adozione, o che siano stati abbandonati dai genitori naturali (benché tuteli maggiormente l'interesse del minore, questa tipologia d'adozione è scarsamente praticata nel Paese, a favore di quella sem-

²⁹ Il Burkina Faso ha ratificato la Convenzione nel 1996, le Mauritius nel 1998, il Madagascar nel 2004 e il Mali nel 2006.

³⁰ Dati del rapporto della Commissione per le adozioni internazionali, *Coppie e bambini nelle adozioni internazionali - Rapporto della Commissione sui fascicoli dal 16/11/2000 al 30/06/2006*, realizzato in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti, Firenze, settembre 2006.

³¹ Dal francese "confier", ovvero affidare.

³² Committee on the Rights of the Child, *Considerations of Report submitted by State parties - Burkina Faso, CRC/C/65/add. 18*, 13 febbraio 2002.

plice). Le adozioni internazionali sono scarsamente praticate, perché considerate dalla popolazione uno strumento per alimentare il traffico di minori³³, a differenza del Mali, dove i genitori naturali scelgono questa forma di adozione.

In Mali l'autorizzazione all'adozione internazionale non è rilasciata fino a quando il giudice stabilisce che essa rappresenta realmente il superiore interesse del minore³⁴. Il rapporto del Comitato evidenzia come, tra il 2000 e il 2004, vi siano state 386 adozioni internazionali, mentre soltanto 9 adozioni nazionali. Questa differenza trova ragione nel fatto che anche in Mali sono diffuse forme "tradizionali" di adozione, come il *confiage* o il *kafallah*³⁵, non considerate dalle statistiche ufficiali.

Nelle Isole Mauritius l'adozione è disciplinata dal codice civile, dal *NACA*³⁶ e dalla Convenzione de L'Aja. Il codice civile regola tre forme d'adozione (semplice, piena e legittima) e prevede che il giudice si pronunci tenendo conto del superiore interesse del minore³⁷. L'adozione semplice può essere sempre revocata per giusta causa e non comporta l'interruzione dei legami fra il minore e i genitori naturali. L'adozione piena, che è applicabile solo a coppie sposate, recide il legame con la famiglia d'origine e il bambino diventa a tutti gli effetti figlio legittimo degli adottanti. L'adozione legittima è forma residuale e si applica al marito che voglia riconoscere la prole della futura sposa. Per le adozioni internazionali, l'organo di riferimento è invece il National Adoption Council e la procedura è rispettosa dei principi fissati internazionalmente per questo tipo d'adozione.

Un caso particolare è rappresentato dal Marocco. La legge islamica proibisce le adozioni per diverse ragioni, tra le quali la purezza della progenie e i problemi legati all'eredità (che spetta solamente ai consanguinei). Tuttavia vi sono forme analoghe all'adozione, come il *tanzeel*: in questo caso il minore assume lo *status* di figlio legittimo e, alla morte del genitore adottivo, gli è garantita l'eredità fino a un terzo del patrimonio, purché il genitore abbia espresso tale volere in vita.

³³ Nel 1997-1998 si sono registrate 270 adozioni internazionali. In Office of the High Commissioner for Human Rights - Committee on the Rights of the Child, *Considerations of Report submitted by State parties - Madagascar*, CRC/C/70/add. 18, p. 109-113, 25 marzo 2003.

³⁴ Secondo quanto stabilito dall'art. 19 § 3 del *Child Protection Code*.

³⁵ Committee on the Rights of the Child, *Considerations of Report submitted by State parties - Mali*, CRC/C/MLI/3, 11 aprile 2006, p. 65-66.

³⁶ Il *NACA* (o *National Adoption Council Act*) è stato emendato nel 1998 per assicurare che nessun minore mauritiano sia adottato da stranieri senza il beneplacito del *National Adoption Council*, che valuta i requisiti e le garanzie presentate dall'adottante.

³⁷ Il Comitato invita lo Stato a prendere misure legislative affinché il giudice sia supportato da un dettagliato rapporto contenente informazioni sul minore e sull'adottante.

Nei Paesi che non hanno ratificato la Convenzione de L'Aja sono ampiamente diffuse forme di adozione tradizionale, che esulano da quanto stabilito per legge e che spesso non rispettano i diritti del bambino. In Kenya è diffusa la pratica degli affidi e delle adozioni informali, non rispettosa dell'interesse superiore del fanciullo, anche se la crisi della famiglia allargata sta mettendo in discussione questo sistema secolare.

Un ultimo aspetto da considerare è quello della responsabilità dello Stato nella prevenzione dell'**abuso** e della **violenza intrafamiliare** nei confronti dei bambini. In Costa d'Avorio è stato istituito un comitato nazionale per combattere la violenza contro le donne e i bambini; in Burkina Faso e in Camerun l'abuso su minore è considerato reato dal codice penale. Opposto l'approccio del Marocco, dove la legislazione in favore dei bambini non si applica, per determinati tipi di violenza, ai minori sotto i 12 anni, determinando un'immotivata disparità di trattamento e una potenziale maggiore esposizione alla violenza per questi bambini.

2.6 Servizi sanitari di base e benessere dei fanciulli

In questa sezione ci occuperemo di tutti quei diritti previsti dalla Convenzione per garantire ai minori il diritto alla salute, allo sviluppo e alla sopravvivenza. Perché questo diritto possa essere attuato pienamente, occorre prendere in considerazione la fornitura di servizi di tipo sanitario e riabilitativo e quelle voci, afferenti agli standard di vita, che influiscono sulla salute del bambino.

Dal punto di vista **sanitario**, la situazione appare abbastanza compromessa. L'analisi degli indicatori statistici dimostra che la mortalità infantile al di sotto dei 5 anni di età continua a essere ancora molto alta in tutto il continente. Per quanto riguarda i Paesi di provenienza dei bambini africani adottati in Italia, essa si mantiene a livelli elevati (17 dei 20 Stati presi in considerazione sono tra i primi 50 Paesi del mondo per mortalità infantile)³⁸. L'alto numero di decessi è dovuto allo scarso accesso ai servizi igienici e sanitari, alla scarsa disponibilità di farmaci, alla malnutrizione, al limitato accesso a fonti d'acqua potabile, causa di malattie gastrointestinali (nella figura 2 l'accesso alle fonti d'acqua potabile in Africa).

In Repubblica Democratica del Congo si stima che circa il 50% della popolazione urbana e il 76% di quella rurale utilizzi ancora le latrine al posto dei servizi igienici³⁹.

³⁸ Dalla classificazione dei Paesi e dei territori secondo il tasso di mortalità inferiore ai 5 anni di vita, effettuata dall'UNICEF ed espressa in UNICEF 2005.

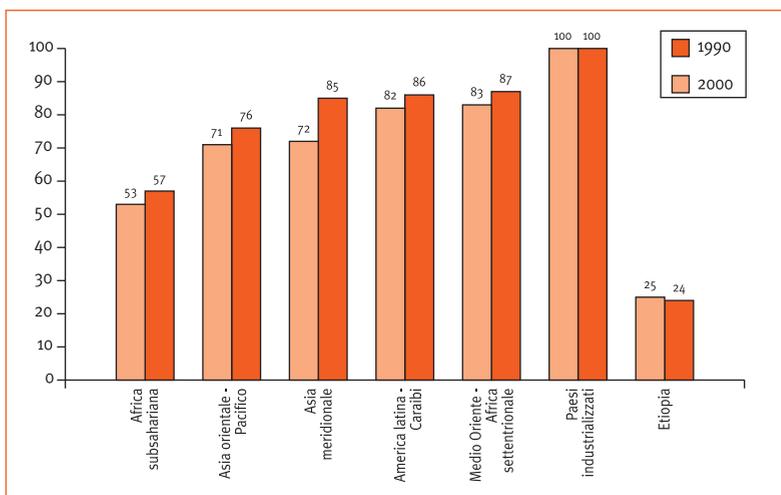
³⁹ Ogni anno si registrano circa 572 mila morti di bambini di età inferiore ai 5 anni (UNICEF, 2005, p. 98).

La malaria continua a mietere vittime in Malawi, Eritrea, Nigeria, Repubblica Democratica del Congo, e in tutti gli Stati dell'Africa subsahariana è alto il rischio di contagio.

La grande minaccia per il continente rimane tuttavia l'AIDS⁴⁰. In particolare possiamo dire che l'HIV-AIDS rappresenta una duplice minaccia per la vita dei minori, perché li espone al rischio del contagio, che può provenire anche direttamente dalla madre, e perché può colpire i loro genitori e renderli orfani, con le conseguenti problematiche legate alle strutture d'assistenza (vedi *supra*) e allo stigma della comunità. Inoltre l'AIDS può provocare anche la morte degli insegnanti e del personale educativo, esponendo il bambino a un danno ulteriore, poiché la figura dell'educatore rappresenta un importante punto di riferimento nella sua crescita.

I bambini e le loro famiglie hanno poi scarso accesso ai farmaci antiretrovirali e alle strutture sanitarie. È pur vero che i Paesi in cui il virus è più diffuso hanno intrapreso una serie di programmi per contrastare la pandemia, assi-

Figura 2 - Popolazione avente accesso a fonti d'acqua potabile - Anni 1990 e 2000 (valori percentuali)



Fonte: UNICEF, *Progress since the World Summit for Children: A Statistical Review*, febbraio 2002, consultabile al sito web http://www.unicef.org/publications/index_6440.html

⁴⁰ Il WHO stima che in Africa risieda il 63% dei malati nel mondo, ovvero 24,7 milioni di persone. Nel 2005 si è calcolato che nel continente 3,2 milioni di persone si sono ammalate, mentre 2,1 milioni di adulti e bambini sono deceduti a causa della malattia. In Africa subsahariana muore il 72% della popolazione africana che è affetta dal virus (UNAIDS/WHO, 2006).

stere i malati e prendersi cura degli orfani. Fra gli altri, citiamo il National Anti-AIDS Council (Repubblica Democratica del Congo), il *Preventing Mothers-to-Child Transmission* nigeriano, le campagne nazionali per la sensibilizzazione e la cura alla popolazione (Costa d'Avorio, Marocco, Benin, Camerun), i programmi di aiuto agli orfani (Malawi), la gratuità dei farmaci antiretrovirali per le donne in gravidanza (Mauritius) o a favore dei malati (Senegal). Vi sono infine Paesi, come il Madagascar, dove la malattia non è ancora diffusa tra la popolazione (si stima che i contagiati adulti siano l'1,7% della popolazione e che i minori tra zero e 14 anni di vita ammalati siano circa 8.600) e dove il Governo si è fortemente impegnato per combattere l'infezione, anche se recentemente i livelli di contagio si sono drammaticamente innalzati.

Per quanto riguarda i **tassi di vaccinazione** contro le malattie più comuni (tetano, poliomielite, rosolia, difterite ecc.) essi sono estremamente bassi, nonostante le campagne di vaccinazione promosse dalle organizzazioni internazionali (come l'UNICEF in Eritrea) e dalle ONG⁴¹.

Dal punto di vista del **sistema sanitario**, dobbiamo evidenziare come esso sia carente e le strutture concentrate nelle aree urbane, escludendo in parte o del tutto le zone rurali e facendo del problema dell'accessibilità una questione di primaria importanza. Inoltre, anche laddove le strutture sanitarie siano più diffuse, si presentano inadeguate e fatiscenti, non disponendo di materiale sufficiente per curare i malati e di personale medico e infermieristico sufficientemente preparato.

Inoltre, la medicina tradizionale è assai presente in alcuni Paesi, come in Madagascar, dove gli stregoni e i guaritori tradizionali si sostituiscono al medico, spingendo così una parte di popolazione a seguire dubbie terapie alternative.

Aspetti positivi provengono da quegli Stati che hanno adottato dei **piani sanitari nazionali**, soprattutto in aiuto ai minori, come l'Eritrea, le cui misure, adottate dopo l'indipendenza dall'Etiopia, hanno permesso l'accesso del 70% della popolazione ai servizi sanitari e ospedalieri, rispetto al 10% registrato precedentemente⁴². In Madagascar il Governo ha reso gratuita l'assistenza sanitaria a favore dei minori, al fine di incrementare l'accesso alle cure anche per i figli di famiglie molto povere (al contrario, la Repubblica centrafricana obbliga al pagamento delle cure pediatriche).

⁴¹ In Tunisia invece le campagne nazionali di vaccinazione promosse dall'Esecutivo hanno diminuito del 40% la mortalità infantile al di sotto dei 5 anni di età.

⁴² Committee on the Rights of the Children, *Considerations of Report submitted by State parties - Eritrea*, CRC/C/93/add. 3, 23 dicembre 2002, p. 63.

La salute degli **adolescenti** è un altro aspetto affrontato dal Comitato, che ne ricava un quadro a tinte fosche, non molto diverso, quanto a carenze, limiti, prospettive, da quello fin qui analizzato. E anzi, la situazione, come indicano i dati raccolti⁴³, è ancora più allarmante, con l'aumento del consumo di droghe, alcol e tabacco, a partire da 11 anni, l'incremento delle infezioni sessuali e della trasmissione dell'HIV, il diffondersi delle gravidanze precoci, la mancanza di strutture di accoglienza per minori che denunciino abusi e violenze sessuali in famiglia (in alcuni Stati questa carenza obbliga il minore a far ritorno in famiglia e a restare a contatto con l'abusante, come accade nelle Mauritius).

Anche per quanto riguarda i **bambini disabili**, notiamo come vi siano poche strutture in grado di accoglierli e assisterli, nonostante l'adozione da parte di tutti i Paesi analizzati di politiche specifiche a riguardo (il Marocco ad esempio ha istituito il Ministro per le persone disabili). In Mali si stima che ci sia più di un milione di persone mentalmente o fisicamente disabili e che più di 200 mila siano minori, ma la mancanza di dati statistici, nei diversi Paesi, non permette di comprendere il problema e di formulare adeguate politiche di sostegno. I bambini disabili sono inoltre vittime di discriminazione, nonostante i numerosi interventi normativi (in Malawi la Costituzione vieta la discriminazione nei confronti delle persone disabili).

Gli sforzi degli Stati per aiutare questa categoria sono purtroppo insufficienti: si registra una generale mancanza di strutture assistenziali e di personale adeguatamente preparato ad assicurare sostegno psicologico e cure riabilitative. I minori disabili hanno inoltre difficoltà nell'accesso all'educazione: mancano insegnanti di sostegno, le scuole sono difficilmente raggiungibili, la reazione della classe non è gestita da personale preparato. Per questi minori le prospettive d'inserimento professionale sono piuttosto limitate e quelle, più in generale, di vita, impervie e problematiche.

L'ultima questione che afferisce a questa parte dell'analisi, riguarda un fenomeno che colpisce le bambine, frutto di pratiche tradizionali che attentano alla loro salute fisica e psicologica: le **mutilazioni genitali femminili**, notevolmente diffuse in Africa (vedi figura 3). I tassi più alti si registrano in Mali, Burkina Faso, Costa d'Avorio, Repubblica Democratica del Congo, Eritrea, Etiopia e Kenya. In particolare in quest'ultimo Paese non vi sono norme o leggi che ne vietino la pratica, mentre in altri Stati sono state intraprese delle azioni per

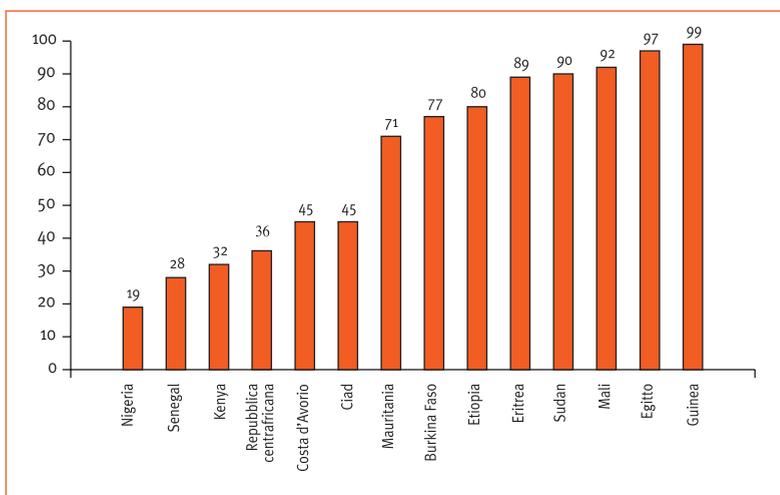
⁴³ Si veda il capitolo dedicato all'analisi dei dati statistici sull'infanzia in Etiopia, che presenta alcuni dati generali sull'area subsahariana.

combattere il fenomeno: in Burkina Faso questa pratica è considerata reato dal nuovo codice penale, in Mali, dove un'indagine del 2001 ha evidenziato che il 92% delle donne intervistate aveva subito l'escissione del clitoride, è stato messo in atto un *National Programme for Combating the Practice of Excision* (che però non è proibita per legge)⁴⁴.

Le mutilazioni genitali non sono le uniche pratiche tradizionali che mettono a repentaglio la salute del minore; ugualmente dannosa la consuetudine dei **matrimoni precoci**, causa di violenze sessuali e di gravidanze in tenera età, con rischi per la madre e per il feto.

Rientra nel fenomeno delle pratiche tradizionali anche quello dei **tabù alimentari**, che può mettere a rischio la salute del minore e della madre. In alcuni Paesi si ritiene infatti che le donne incinte non debbano assumere determinati cibi, per evitare che influenzino negativamente la salute e la crescita del feto e del neonato, privandolo così d'importanti sostanze nutritive, ad esempio, in Burkina Faso le puerpere evitano di mangiare uova e carne di scimmia, perché per cultura tradizionale si teme che i nascituri diventino ladri e criminali (Paternò, 2006).

Figura 3 - Diffusione delle mutilazioni genitali femminili tra le donne di 15-49 anni in alcuni Paesi dell'Africa subsahariana (valori percentuali)



Fonte: UNICEF, *Female Genital Mutilation Cutting. A statistical exploration, 2005*, consultabile al sito web http://www.unicef.org/publications/index_29994.html

⁴⁴ *Considerations of Report submitted by State parties - Mali*, cit., p. 43.

⁴⁵ ONU (2006, p. 8).

2.7 Istruzione, divertimento e attività culturali

I bambini africani hanno uno scarso accesso all'istruzione, come dimostra il rapporto sullo stato d'avanzamento degli "Obiettivi del Millennio". Infatti, sebbene si sia passati dal 50% d'iscrizione all'istruzione primaria negli anni Novanta al 64% nel 2002-2004, si è ancora molto lontani dal raggiungimento dell'iscrizione della totalità dei minori⁴⁵.

In Africa si registra una mancanza generale di strutture per la prima infanzia e anche l'educazione primaria risulta essere di difficile accesso. Nella Repubblica Democratica del Congo e in Malawi la Costituzione stabilisce che la scuola primaria sia obbligatoria e gratuita, ma la reale situazione di questi due Paesi, e degli altri esaminati, riflette un alto tasso di assenteismo, dovuto anche al fatto che molte famiglie non possono sostenere i costi legati all'iscrizione e al materiale scolastico (come accade in Kenya e in São Tomé dopo l'introduzione del *cost sharing* per le famiglie).

Anche se alcuni bambini sono iscritti regolarmente, il tasso di chi riesce a terminare gli studi è molto basso e quello di ripetizione conseguentemente elevato. Questo perché, dopo una determinata età, i bambini sono costretti a lavorare e non possono più frequentare le lezioni (in Nigeria per incentivare la frequenza è stato adottato lo *school meal plus programme* e, per favorire la frequenza femminile, la *Strategy for Acceleration of Girls' Education - SAGEN*).

Globalmente possiamo affermare che nelle aree rurali il tasso d'iscrizione alla scuola primaria è più basso rispetto a quello urbano, e per combattere questo fenomeno, in Burkina Faso l'UNICEF ha attivato un programma di *satellite schools*. Dedicato alle aree periferiche, dove non sono presenti infrastrutture scolastiche, e rivolto a bambini d'età compresa tra i 7 e i 9 anni, il programma pone l'accento sull'utilizzo e la pratica delle lingue locali, per giungere gradualmente all'apprendimento del francese, lingua ufficiale del Paese. Rispetto all'istruzione normale, gli alunni delle *satellite schools* hanno raggiunto risultati migliori nella lettura, nella scrittura e nel calcolo⁴⁶. Dal 1995, anno in cui furono costruite le prime strutture di questo genere, a oggi, circa 100.000 bambini hanno potuto beneficiare di questo tipo d'istruzione.

Negli altri Stati, nonostante i piani e i provvedimenti legislativi adottati per incentivare l'istruzione, si denota una generale **mancanza di fondi** per l'istruzione. Spesso gli insegnanti non sono pagati e vivono loro stessi in condizio-

⁴⁶ Secondo l'UNICEF gli alunni delle *satellite schools* hanno *performance* superiori di 1,5 volte rispetto agli alunni delle scuole statali. Cfr. UNICEF, 2003.

ni d'estrema povertà, con ricadute immediate sulla qualità dell'insegnamento impartito; nella Repubblica Democratica del Congo le associazioni di genitori finanziano direttamente gli insegnanti contribuendo al loro salario per evitare che essi abbandonino la professione.

2.8 Misure speciali di protezione

In quest'ultima sezione vengono analizzati i diritti enunciati dalla Convenzione a favore di gruppi di minori individuati: quelle categorie che richiedono particolare protezione perché esposte a specifiche situazioni di disagio.

Il primo gruppo di cui ci occupiamo è quello dei minori sfruttati economicamente, il cosiddetto fenomeno del **lavoro minorile**. L'art. 32 della Convenzione riconosce «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 alla sua salute o al suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale o sociale».

La maggior parte dei Paesi di provenienza dei minori ha ratificato le convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (International Labour Organization, ILO) n. 138, riguardante l'età minima a cui si può accedere al lavoro, e n. 182, sulla proibizione e l'eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile, e ha aderito al programma IPEC - *International Programme on Elimination of Child Labour*, proprio per cercare di contrastare il problema ed eliminare lo sfruttamento dei minori⁴⁷.

La Repubblica Democratica del Congo ha anche ratificato la Convenzione ILO n. 105, riguardante il lavoro forzato, a cui spesso sono sottoposti i minori.

Il legislatore nazionale appare impreparato, generalmente incapace di adeguarsi ai criteri internazionali. In Malawi, il divieto posto a livello costituzionale non è assoluto, limitandosi a imporre che i bambini sotto i 16 anni non debbano essere sottoposti a lavori di tipo pericoloso, che possano interferire con la loro educazione e che abbiano conseguenze fisiche per la loro salute. Nella Repubblica di São Tomé e Príncipe il divieto appare assoluto per i bambini sotto i 14 anni, ma l'*Act n. 6/92* consente a ogni minore di concludere un contratto di lavoro e di ricevere una retribuzione, prevalendo nella prassi sul divieto. In Burkina Faso, dove l'educazione obbligatoria termina a 16 anni, i bambini possono già trovare un lavoro a partire dai 14 anni, e questo causa

⁴⁷ Secondo un'indagine condotta dall'IPEC in Africa, nel 2004 la popolazione di bambini di età compresa tra i 5 e i 14 anni era di 186 milioni; di questi circa il 26% era impegnato in un'attività lavorativa (ILO, 2006, p. 5).

il frequente abbandono scolastico, fenomeno peraltro diffuso in gran parte dell’Africa⁴⁸.

In secondo luogo, mancano specifiche politiche atte a limitare la pratica del lavoro minorile, a eccezione di qualche raro intervento, come il progetto senegalese a favore dei bambini *talibé*⁴⁹ (bambini di strada), sfruttati dalle scuole coraniche, o le misure prese per prevenire lo sfruttamento delle bambine come *petites bonnes* (domestiche) e come prostitute.

Risulta difficile offrire una netta definizione di ciò che può essere o non essere considerato lavoro minorile. L’ILO esclude dal concetto la partecipazione del minore ad attività lavorative che non colpiscano la salute e lo sviluppo personale del minore, o che non interferiscano con l’attività scolastica.

Il lavoro minorile si riferisce invece a qualunque attività che sia mentalmente, fisicamente o moralmente dannosa per il minore, che lo privi della sua infanzia e lo esponga a malattie, causate da attività dannose o dall’esposizione a materiali nocivi. I minori nigeriani sono ad esempio obbligati a lavorare nelle miniere, i minori congolese, presi dalla strada e impiegati nella pulizia dell’apparato fognario e delle latrine sono esposti a malattie e infezioni⁵⁰.

Un tipico settore di sfruttamento del lavoro femminile è quello domestico⁵¹, dove, oltre alle comunque pesanti condizioni di lavoro, si aggiunge il rischio di violenze e di abusi sessuali.

Nei Paesi africani è sempre più diffuso lo **sfruttamento sessuale dei minori a fini commerciali**, che si manifesta principalmente nelle forme della prostituzione, della pornografia e del turismo sessuale. Nonostante i legislatori nazionali puniscano questi reati⁵², l’implementazione di queste misure è forte-

⁴⁸ Secondo l’UNICEF i tassi netti di frequenza nella scuola secondaria in Burkina Faso sono molto bassi: 12% per i maschi e solo 10% per le femmine (UNICEF, 2005).

⁴⁹ I *talibé children* sono bambini di strada legati alle scuole coraniche e ai loro leader, chiamati *marabouts*. Tradizionalmente, le famiglie delle zone povere del Senegal affidano ai *marabouts* delle città i loro figli, affinché sia garantita loro educazione, vitto e alloggio, in cambio dell’impegno dei minori a lavorare nelle fattorie e in altre attività delle scuole. I *talibé* sono invece costretti all’accoltonaggio e all’elemosina, ricevono un’educazione insufficiente e vivono in gravi condizioni.

⁵⁰ In realtà il codice del lavoro disciplina il lavoro minorile, proibendo ad esempio il lavoro notturno oppure turni di lavoro superiori alle otto ore giornaliere. Tuttavia esso è scarsamente applicato, come si può notare in Committee on the Rights of the Child, *Considerations of Report submitted by State parties - Democratic Republic of Congo*, CRC/C/3/add. 57, 8 agosto 2000, p. 53.

⁵¹ Secondo l’ILO, il lavoro minorile domestico si riferisce a tutte quelle situazioni in cui un minore è impiegato in lavori domestici presso l’abitazione di un terzo. Quando questo tipo di sfruttamento è estremo, ovvero quando è collegato alla tratta e al lavoro forzato o a condizioni di schiavitù, rientra tra le peggiori forme di lavoro minorile (cfr. Convenzione ILO 182 contro le peggiori forme di lavoro domestico).

⁵² In Eritrea il codice penale punisce duramente lo sfruttamento della prostituzione minorile, mentre chiunque eserciti la prostituzione (sia esso adulto o minorenne) deve registrare la propria “attività” presso le autorità locali e deve sottoporsi a controlli medici periodici. In Committee on the Rights of the Child, *Considerations of Report submitted by State parties - Eritrea*, cit., p. 111.

mente limitata. Le cause sono da ricercare nella mancanza di un'efficace struttura di contrasto, dovuta a carenza di fondi e di personale sufficientemente addestrato, nell'inesistenza di meccanismi di denuncia che favoriscano le vittime, e nella corruzione delle stesse forze dell'ordine, che permette ai *networks* criminali di agire indisturbati.

Un esempio di questa situazione è dato dalla Repubblica Democratica del Congo, dove vige una legge (la cosiddetta *Portella Law*) che proibisce ai minori di 18 anni di frequentare nightclub e bar, ma la portata preventiva della normativa crolla di fronte alla tolleranza di esercenti e forze dell'ordine, che consente di fatto la prostituzione minorile in questi locali.

Le vittime più vulnerabili di questa forma di sfruttamento sono i bambini di strada, i bambini delle zone rurali, i bambini rifugiati, vittimizzati dagli sfruttatori e in alcuni casi dal sistema penale, come in Nigeria e nella Repubblica di São Tomé, dove i minori sfruttati sono considerati dalla legge penalmente responsabili.

Si vuole però concludere questa sezione riportando, come esempio di un'efficace politica di prevenzione e di repressione, il caso delle Isole Mauritius, dove è stato adottato il Piano nazionale d'azione per la protezione dei minori dall'abuso sessuale, che include anche le vittime di sfruttamento sessuale. Sono stati creati dei centri di cura e di riabilitazione per i bambini vittime di prostituzione, ed è stato adottato il *Computer Misuse and Cybercrime Act* del 2003, che colpisce il reato di pedopornografia.

Abbiamo visto che spesso i **bambini di strada** sono vittime di violenze e abusi, proprio per il fatto che appartengono a un gruppo di minori particolarmente vulnerabile. Questa vulnerabilità li rende maggiormente esposti alla brutalità degli agenti di polizia, all'assunzione di sostanze (droga, alcol e tabacco), al rischio di infezione dall'HIV, alle varie forme di sfruttamento. Si deve tuttavia rilevare come vi siano dei segnali di presa di coscienza del problema, attraverso la messa in atto di programmi di sostegno alle famiglie più povere (Madagascar) e attraverso l'adozione d'interventi volti alla sistemazione dei minori in strutture di accoglienza (Costa d'Avorio). Tuttavia, anche se la cooperazione con le ONG e le organizzazioni internazionali inizia a dare risultati, il fenomeno è ancora ampiamente diffuso, ricaduta dell'inurbamento crescente delle popolazioni rurali e del conseguente sviluppo di periferie degradate (le cosiddette *bidonville*) ai margini dei centri più importanti⁵³.

⁵³ Si veda la situazione dei bambini di strada presenti nei centri urbani di Mindelo, Praia e Sal (Capo Verde), in Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations: Cape Verde*, CRC/C/15/add. 168, 7 novembre 2001.

Molto spesso i bambini di strada sono le facili vittime della **tratta di persone**, crimine che colpisce «chiunque venga reclutato, trasportato, trasferito, accolto [...], con l'uso della forza o di altra forma di coercizione, di minaccia o approfittando di una posizione di vulnerabilità, per fini di sfruttamento», che comprende «la prostituzione o altra forma di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato, la schiavitù o pratiche simili alla schiavitù, la servitù o la rimozione di organi»⁵⁴. Nonostante siano stati introdotti dei meccanismi di controllo a livello regionale, come gli accordi bilaterali stipulati dalla Nigeria con gli Stati frontalieri, o i controlli tra il Burkina Faso e i Paesi limitrofi, che prevedono fra l'altro l'obbligo per i minori di possedere un documento di viaggio, il fenomeno è ampiamente diffuso e crescente⁵⁵. I minori vittime di tratta sono obbligati alla prostituzione (in alcuni Paesi sta crescendo il cosiddetto “turismo sessuale”), all'accattonaggio, allo svolgimento di numerosi lavori che, come si è visto, sono dannosi per il loro benessere psicofisico. Nei casi più estremi ai minori vengono prelevati organi, come reni e cornee, che vanno ad alimentare il mercato nero sostenuto dalla crescente domanda dei Paesi occidentali.

Il continente africano, a partire dai processi di decolonizzazione iniziati dopo la fine della Seconda guerra mondiale, ha conosciuto una serie infinita di conflitti, di carattere sia interstate (coinvolgenti più Paesi), sia intrastatale (interni allo Stato, come le guerre civili). In molti Paesi di provenienza dei minori adottati in Italia, i bambini sono spesso vittime della guerra, vivendo direttamente situazioni di conflitto o pagandone le conseguenze da rifugiati nei Paesi limitrofi. L'articolo 38 della Convenzione sui diritti del fanciullo richiama le regole del diritto internazionale umanitario⁵⁶, ribadendone il dovere di protezione nei confronti dei minori, a cui si affianca il Protocollo addizionale alla Convenzione sul coinvolgimento dei minori nei conflitti armati.

Uno dei più importanti problemi che incontrano i **bambini rifugiati** è quello dell'integrazione all'interno della società ospitante. Spesso, nei

⁵⁴ Traduzione non ufficiale della definizione contenuta nel *Protocol to prevent, suppress and punish Trafficking in Persons, especially women and children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, ONU, Palermo, 2000.

⁵⁵ In alcuni Stati, come in Camerun e in Burkina Faso, c'è il sospetto che, dietro al sistema delle adozioni internazionali, si celi la criminalità organizzata, che utilizza l'inefficacia dei meccanismi di controllo per la tratta di persone.

⁵⁶ Il diritto internazionale umanitario (*ius in bello*) è quel ramo del diritto che comprende tutte le leggi applicabili durante un conflitto. Si fonda sul diritto consuetudinario e su norme convenzionali, fra cui vale la pena ricordare le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e i Protocolli aggiuntivi del 1977. Lo *ius in bello* protegge le vittime di guerra, i prigionieri di guerra e i civili non combattenti.

campi per rifugiati, i minori non possono accedere all'istruzione né ai servizi sanitari. In questi campi, inoltre, i minori sono esposti ad abusi e violenze, soprattutto nel caso di minori non accompagnati, privi cioè della loro famiglia.

L'UNHCR (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees) stima che il 55% dei rifugiati in Repubblica Democratica del Congo sia minorenni. Il Paese ha dovuto accogliere soprattutto bambini provenienti dal vicino Ruanda, a causa del genocidio avvenuto in quel Paese: nel 1990 i rifugiati ruandesi ammontavano a più di un milione di persone (UNHCR, 2004).

In Kenya troviamo minori rifugiati⁵⁷ e minori profughi, a causa dei conflitti etnici interni al Paese; nonostante sia stata istituita nel 1998 una commissione presidenziale incaricata di studiare e individuare le cause e le possibili soluzioni dei conflitti etnici del 1992, 1997 e 1998, e nonostante la collaborazione intensa con l'UNHCR, le procedure per permettere ai rifugiati e ai profughi di poter pienamente godere dei loro diritti sono poco chiare, inadeguate rispetto agli standard internazionali.

In Eritrea troviamo molti "rifugiati di ritorno", ovvero minori eritrei che risiedevano in Etiopia e che ne sono stati espulsi durante il conflitto transfrontaliero del 1998-2000. Questi bambini incontrano numerose difficoltà di reintegrazione nella società eritrea, perché spesso considerati "stranieri" (pur avendo conservato la nazionalità eritrea) e posti ai margini della società, o perché senza famiglia, trasferita durante le espulsioni in un'altra parte del Paese o uccisa durante il conflitto.

3. Considerazioni e valutazioni

3.1 Misure generali di implementazione dei diritti dei bambini

Nonostante la condizione dell'infanzia in Africa appaia alquanto delicata, gli Stati si sono fortemente impegnati per adeguare le proprie **legislazioni** interne con i diritti espressi dalla Convenzione; tuttavia i provvedimenti adottati, seppur molto importanti, spesso non trovano applicazione sia a causa delle norme consuetudinarie e delle tradizioni – che tendono a prevalere sulla legge – sia a causa della mancanza di preparazione dei giudici e del personale amministrativo, che molto spesso ne ignorano l'esistenza.

Tra le misure adottate, segnaliamo la **diffusione dei diritti della Convenzione ONU tra la popolazione**, sia attraverso l'inserimento dei diritti

⁵⁷ I minori provengono principalmente da Sudan, Etiopia e Somalia (UNHCR, 2004, p. 366-367).

⁵⁸ Il Kenya ha adottato una politica di informazione rispetto ai diritti della Convenzione nelle principali istituzioni dello Stato e nelle scuole. In Committee on the Rights of the Child, *Considerations of Report submitted by State parties - Kenya*, cit., p. 21.

umani nei curricula scolastici, sia tramite le campagne di informazione, rivolte principalmente ai capi tradizionali delle comunità locali⁵⁸, sia attraverso la formazione degli operatori amministrativi (ad esempio i giudici). Tuttavia le **politiche in favore dell'infanzia e dell'adolescenza**⁵⁹ non trovano sufficiente applicazione a causa della scarsità di **risorse** – sia finanziarie, sia umane – necessarie per attuare i provvedimenti adottati. Ad esempio il *national plan of action* adottato dal Burkina Faso non riesce a essere totalmente applicato a causa del deficit cronico e dello stato di estrema povertà in cui versa il Paese: a causa della precaria condizione economica, vengono quindi vanificati i progetti di sostegno messi in atto attraverso la cooperazione internazionale con la Banca mondiale, le Nazioni unite e i Paesi donatori di fondi⁶⁰.

Il problema della scarsità delle risorse interessa anche i **sistemi di monitoraggio della condizione dell'infanzia**⁶¹ e di raccolta di dati statistici. Per quanto riguarda il monitoraggio occorre inoltre sottolineare il fatto che le istituzioni preposte a tale scopo hanno ricevuto dallo Stato dei mandati estremamente deboli, che talvolta non permettono loro di ricevere direttamente le denunce sperte dai cittadini; la debolezza del mandato pregiudica quindi l'operato di tali istituzioni, le quali non possono agire nel momento in cui il problema si presenta. Infine, esse non sono mai totalmente indipendenti dal controllo dello Stato, che può fare pressioni per minimizzare o occultare le situazioni più delicate.

Rispetto alla raccolta di dati statistici, dobbiamo denunciare il fatto che in molti degli Stati analizzati non esistono meccanismi preposti a tale scopo; conseguentemente né lo Stato, né gli organismi internazionali, né i partner di cooperazione possono comprendere la reale condizione dell'infanzia nel Paese. Nonostante tali dati siano rilevati ed elaborati dalle principali organizzazioni delle Nazioni unite, dovrebbe essere lo Stato stesso a occuparsi della loro raccolta; infatti i dati statistici rappresentano uno strumento fondamentale per individuare le situazioni più critiche ed elaborare politiche di sostegno in merito, e per evidenziare i progressi raggiunti.

⁵⁹ Cfr. i *national plan of action* del Marocco, in Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations - Morocco*, CRC/c/15/add. 211, 12 febbraio 2003, p. 4, e del Burkina Faso in Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations - Burkina Faso*, CRC/c/15/add. 193, 13 febbraio 2002, p. 8-9.

⁶⁰ Secondo la Banca mondiale il Burkina Faso è uno dei Paesi con il più basso reddito al mondo; il reddito giornaliero pro capite nel 2005 è di 1,025 dollari. Cfr. *Country Classification*, sito web www.web.worldbank.org

⁶¹ Ad esempio le strutture di monitoraggio non possono ricevere direttamente le denunce in Madagascar, in Tunisia, in Kenya e in Repubblica Democratica del Congo.

3.2 Definizione del bambino

Dall'analisi effettuata notiamo che vi sono numerose violazioni rispetto alla definizione di bambino, tra le quali i matrimoni precoci⁶² e l'età per la quale viene considerata la responsabilità penale e civile del minore.

I **matrimoni precoci** accelerano lo sviluppo psicologico dei bambini, facendoli passare velocemente dall'età del gioco a quella adulta, con ripercussioni negative sullo sviluppo della propria personalità; inoltre questa pratica ha delle conseguenze fisiche importanti soprattutto per le bambine che devono sopportare il peso di una gravidanza sin dalla tenera età. Per questo gli Stati dovrebbero rivedere le loro legislazioni per proibire i matrimoni precoci, e intraprendere campagne di informazione (soprattutto presso i capi tradizionali delle comunità) per far comprendere le conseguenze psicologiche e fisiche di questa pratica.

Per quanto riguarda le **responsabilità penali e civili**, un'età troppo bassa rischia di sottomettere i bambini a delle pene troppo severe, incluse punizioni corporali e anche la pena di morte, come abbiamo potuto evidenziare nel capitolo precedente.

3.3 Principi generali

Come abbiamo illustrato precedentemente, uno dei problemi più diffusi è quello della **discriminazione**, che può assumere diverse forme: di genere o nei confronti di minori particolarmente deboli e vulnerabili come disabili, orfani, malati di AIDS, figli nati fuori del matrimonio, bambini di strada, rifugiati ecc. Dal punto di vista giuridico, occorrerebbe rinforzare la legislazione vigente, al fine di tutelare meglio i minori più deboli e punire le violazioni, eliminando – laddove presente – l'incompatibilità tra le norme di grado superiore e quanto deciso nelle leggi ordinarie⁶³ e sottolineando la necessità di investigare i casi di discriminazione e di punire i colpevoli.

Dal punto di vista pratico, i governi dovrebbero intraprendere degli studi al fine di comprendere le cause e l'estensione del fenomeno, per proporre politiche appropriate, che si focalizzino sui minori più vulnerabili e sostengano le situazioni più delicate. Infine, è molto importante sensibilizzare la popolazione, poiché molte volte le tradizioni sono la causa principale della discriminazione.

⁶² Ad esempio in Eritrea, l'età minima per contrarre matrimonio è fissata a 18 anni, ma le tradizioni costringono i minori a sposarsi sin dall'età di 13-15 anni. Cfr. Committee on the Rights of the Child, *Considerations of Report submitted by State parties - Eritrea*, cit., p. 21.

⁶³ Ad esempio in Tunisia il principio di non discriminazione non compare nel *Child Protection Code*, nonostante le misure adottate dallo Stato per eliminare ogni forma di discriminazione. In Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations: Tunisia, CRC/C/15/add. 181*, 13 giugno 2002, p. 4.

Le pratiche tradizionali sono anche la causa della mancanza di **rispetto delle opinioni del bambino e della libertà di pensiero, espressione e religione**⁶⁴, nella famiglia, nella scuola e più in generale nella società, nonostante siano stati creati degli istituti per permettere ai minori di esprimere i loro punti di vista e le loro richieste⁶⁵.

Le sfide economiche alle quali i Paesi africani devono rispondere rappresentano spesso una minaccia per il **diritto alla sopravvivenza e allo sviluppo**. I piani di aggiustamento strutturale e l'enorme debito pubblico fanno sì che lo Stato non disponga dei fondi necessari al fine di garantire ai minori un sano sviluppo fisico e psicologico⁶⁶; per questo risulta importante la collaborazione con le agenzie delle Nazioni unite (UNDP, UNAIDS, WHO) e con il Fondo per l'infanzia (UNICEF), che possono sostenere lo Stato per migliorare le condizioni di vita dei minori, sia attraverso sostegno finanziario sia tramite la messa in pratica di progetti di cooperazione.

3.4 Diritti civili e libertà

Come evidenziato in precedenza, i bassi livelli di **registrazione dei bambini all'anagrafe** testimoniano una scarsa consapevolezza dell'importanza di questo diritto sia da parte dello Stato sia da parte dei genitori. Per questo motivo occorrerebbe sensibilizzare la popolazione e rendere più facile l'accesso all'anagrafe, anche tramite la creazione di unità mobili – soprattutto nelle aree rurali e difficilmente raggiungibili⁶⁷ – e l'attuazione di campagne di registrazione collettive. Poiché molte famiglie non possono sostenere i costi relativi alla registrazione sarebbe opportuno eliminare o comunque diminuire drasticamente le spese a carico dei genitori, al fine di permettere l'iscrizione all'anagrafe anche dei bambini più poveri.

Poiché l'**accesso a forme di informazione dedicate ai minori** è limitato, occorrerebbe promuovere strumenti specificamente rivolti ai bambini, come ad esempio biblioteche, videoteche e ludoteche, e limitare l'accesso ai minori del materiale video riservato agli adulti (video pornografici, film violenti), che potrebbe turbare la loro tranquillità e il loro sviluppo psicofisico.

⁶⁴ La libertà di pensiero, espressione e religione è contemplata dalla Convenzione nella sezione dedicata ai diritti civili e alle libertà.

⁶⁵ Ad esempio l'istituzione in Marocco, Burkina Faso e Costa d'Avorio dei parlamenti dei bambini, di natura consultiva, che il governo dovrebbe interpellare in occasione della formulazione di politiche in favore dell'infanzia e dell'adolescenza. Cfr. Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations: Morocco*, CRC/C/15/add. 211, 10 luglio 2003, p. 6; *Concluding Observations: Côte d'Ivoire*, CRC/C/15/add. 155, 9 luglio 2001, p. 5; *Concluding Observations: Burkina Faso*, CRC/C/15/add. 193, 9 ottobre 2002, p. 7.

⁶⁶ Come in Burkina Faso, World Bank, 2005.

⁶⁷ Ad esempio il CRC raccomanda la creazione di tali unità in Eritrea. Cfr. Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations: Eritrea*, CRC/C/15/add. 204, 2 luglio 2003, p. 5.

Un'altra minaccia è rappresentata dalla diffusione delle **punizioni corporali**, considerate uno strumento di disciplina e di educazione. In realtà occorrerebbe incentivare delle campagne di informazione che combattano queste pratiche, evidenziando metodi correzionali non violenti e partecipativi come approcci educativi alternativi.

Infine, i bambini disabili e i minori in carcere sono spesso vittime di **maltrattamenti, torture e ogni tipo di azione crudele, inumana e degradante**: innanzitutto sarebbe importante rafforzare gli assetti legislativi, in modo da regolamentare in modo chiaro la materia, prevedendo anche il sanzionamento in caso di violazione e istituendo meccanismi di raccolta delle denunce facilmente accessibili ai minori. A tal fine il CRC incoraggia gli Stati che non lo hanno ancora fatto, a ratificare la Convenzione contro la tortura e altri trattamenti e punizioni crudeli, inumani o degradanti. Lo Stato dovrebbe inoltre creare istituzioni *ad hoc* al fine di portare assistenza alle vittime di maltrattamenti e torture, aiutandoli anche a reinserirsi all'interno della società. Infine, occorrerebbe informare e sensibilizzare la popolazione – soprattutto coloro che hanno a che fare con i minori, come gli ufficiali di polizia – circa le conseguenze psicofisiche di queste pratiche.

3.5 Ambiente familiare e strutture di assistenza alternative

Globalmente l'ambiente familiare in cui nascono e vivono i minori africani risulta compromesso dalle difficoltà economiche che limitano il loro sano e completo sviluppo e dalle pratiche tradizionali.

Molto spesso l'ambiente familiare è il luogo in cui i minori sono più facilmente vittime di **abusi e violenze**. Tuttavia non si dispone di dati statistici in grado di inquadrare la diffusione del problema e per questo è molto difficile per gli Stati predisporre delle politiche sociali di contrasto del fenomeno. Inoltre, mancano strutture in grado di accogliere e fornire cure fisiche e psichiche alle vittime degli abusi, aumentando così l'impressione che i minori siano abbandonati a loro stessi. A tal fine sarebbe opportuno rafforzare la collaborazione con le ONG e le organizzazioni internazionali presenti sul territorio, al fine di disporre di maggiori risorse finanziarie e umane.

Per quanto riguarda i minori orfani o abbandonati, essi sono spesso accolti in strutture inadatte⁶⁸ e fatiscenti; per questo occorrerebbe che gli Stati incrementassero i finanziamenti – anche rispetto alla formazione del personale e degli operatori sociali – e monitorassero periodicamente la condizione dei

⁶⁸ In Kenya i minori privi di famiglia sono accolti nelle stesse strutture dedicate ai minori in attesa di giudizio; sarebbe opportuno che lo Stato predisponesse due tipi di istituti distinti, in modo da separare le due categorie, rispondendo meglio alle diverse esigenze di queste categorie di minori. In Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations: Kenya, CRC/C/15/add. 160*, 7 novembre 2001, p. 7.

minori ospitati nelle strutture, stabilendo anche un sistema di denuncia di eventuali violenze e abusi.

Come abbiamo visto nella parte precedente, la pratica delle **adozioni** – nazionali e internazionali – è abbastanza diffusa, ma esula dal rispetto delle norme legali, per lasciare spazio a forme tradizionali e informali di adozione e affidamento. Sicuramente tali pratiche, se rispettano i diritti del minore, sono preferibili rispetto all'adozione o alla messa in istituto, poiché permettono al bambino di mantenere un legame con la propria famiglia di origine⁶⁹. Tuttavia il fatto che soltanto quattro Paesi abbiano ratificato la Convenzione de L'Aja del 1993 rappresenta un problema, poiché in tal modo le adozioni internazionali sono regolate sulla base di accordi bilaterali, i quali possono a volte non contemplare tutte le garanzie offerte dalla Convenzione del 1993. Infine, occorre notare che spesso gli Stati non hanno predisposto alcun meccanismo di monitoraggio delle condizioni di vita del bambino nella nuova famiglia, favorendo quindi quelle pratiche che utilizzano le adozioni internazionali a fini di sfruttamento dei minori.

3.6 Servizi sanitari di base e benessere dei fanciulli

L'accesso ai **servizi sanitari** è molto limitato, e qualora essi siano presenti risultano avere una qualità mediocre. Purtroppo questa situazione è il riflesso della mancanza di risorse – sia finanziarie, ma soprattutto umane – alla quale si è accennato precedentemente, oltre che dell'estrema povertà diffusa nei Paesi analizzati; per alleviare questa situazione sarebbe utile collaborare maggiormente con le organizzazioni internazionali e le ONG che operano sul territorio per innescare processi di sviluppo economico endogeno che aiutino le famiglie più povere a ottenere un reddito, anche attraverso la pratica del **microcredito**. Inoltre, sarebbe opportuno aumentare la compagine del personale medico e infermieristico, soprattutto nelle aree rurali nelle quali l'accesso a ospedali e ambulatori è particolarmente difficile; per garantire l'accesso anche agli strati più poveri della popolazione, i governi dovrebbero garantire la gratuità delle cure di base, come ad esempio le vaccinazioni per i minori. Tuttavia abbiamo evidenziato come alcuni Paesi⁷⁰ abbiano intrapreso delle riforme al fine di migliorare la condizione sanitaria sul territorio, essi dovrebbero essere un esempio per gli altri Stati che non hanno ancora adottato politiche in ambito sanitario e, a tal fine, dovrebbero continuare a rinforzare i risultati conseguiti e implementare ulteriormente le politiche varate.

⁶⁹ Ad esempio la pratica del *confrage*.

⁷⁰ Ad esempio l'adozione di *national plan/policy* da parte del Marocco, della Costa d'Avorio, del Malawi, del Kenya. Cfr. Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations: Morocco*, cit., p. 10; *Concluding Observations: Cote d'Ivoire*, cit., p. 6; *Concluding Observations: Malawi*, cit., p. 10; *Concluding Observations: Kenya*, cit., p. 8.

Abbiamo visto che la “piaga” del continente africano è rappresentata dall'**AIDS**. Per diminuire il contagio dell'**HIV** e delle altre malattie sessualmente trasmissibili, occorrerebbe aumentare l'educazione sessuale, soprattutto tra i giovani, istituendo anche dei consultori nei quali medici e psicologi mettano in guardia i minori dai rischi che corrono e forniscano le cure necessarie ai malati; queste istituzioni si dovrebbero occupare di tutti problemi sanitari legati all'età adolescenziale, quindi anche quelli relativi all'assunzione di sostanze stupefacenti, alcol, tabacco, nonché le gravidanze precoci. Infine, è molto importante l'accesso ai farmaci antiretrovirali; a tal fine sarebbe importante che i governi concludessero degli accordi con le aziende farmaceutiche⁷¹, per permetterne la somministrazione anche alle persone più povere.

La povertà e le calamità naturali sono la principale causa della **malnutrizione**, per contrastarla sin dalla tenera età sarebbe opportuno promuovere dei programmi di sponsorizzazione dell'allattamento al seno, sensibilizzando le puerpere affinché allattino il loro neonato almeno nei primi sei mesi di vita e regolamentare il mercato dei sostituti del latte materno.

Per quanto riguarda i **bambini disabili** occorrerebbe che lo Stato stanziasse maggiori risorse destinate non soltanto alla costruzione di strutture di cura e di accoglienza, ma anche alla formazione di personale medico, di insegnanti e di psicologi in grado di aiutare questi bambini a reinserirsi nella società soprattutto nell'età adulta. Inoltre, molti casi di handicap sono causati dalle condizioni estreme di povertà in cui i bambini vivono e quindi sarebbe opportuno che i governi includessero nei piani nazionali per combattere la povertà anche delle misure di prevenzione per limitare il diffondersi di malattie che provochino degli handicap permanenti.

Una grave minaccia alla salute dei minori è rappresentata dalle **pratiche tradizionali** che talvolta hanno conseguenze fisiche e mentali permanenti. Innanzitutto occorrerebbe che i governi adottassero – o rafforzassero laddove già presenti – le norme che proibiscono le mutilazioni genitali femminili, prendendo esempio anche dai provvedimenti e dalle campagne adottati da altri Stati⁷². In particolare occorrerebbe sensibilizzare i genitori e coloro che le praticano circa l'inutilità di queste pratiche e le conseguenze dolorose e terribili sulle bambine, che possono anche morire a causa delle infezioni provocate dalla mancanza di igiene.

⁷¹ Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations: Burkina Faso*, cit., p. 11.

⁷² Ad esempio cfr. Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations: Côte d'Ivoire*, cit., p. 7; *Concluding Observations: Burkina Faso*, cit., p. 11; *Concluding Observations: Eritrea*, cit., p. 8.

3.7 Istruzione, divertimento e attività culturali

Analizzando i livelli di istruzione in Africa ci rendiamo conto che molti bambini non hanno diritto all'educazione a causa di forti disparità di ordine economico, sociale e di genere. Tuttavia accanto all'istruzione scolastica troviamo quella tradizionale, che non si sostituisce alla prima ma le si affianca, garantendo la continuità della comunità attraverso la trasmissione dei valori e della cultura tipica del Paese.

Il primo ostacolo nell'accesso alla scuola è dunque rappresentato dai costi che le famiglie devono sostenere. Al fine di garantire un'istruzione di base per tutti, gli Stati dovrebbero rendere l'educazione primaria obbligatoria e completamente gratuita, stanziando dei fondi a sostegno delle famiglie più povere. Tuttavia, a causa delle precarietà economiche in cui versa la totalità degli Stati analizzati, occorrerebbe rinforzare i progetti di cooperazione, soprattutto con i partner internazionali, per destinare una quota maggiore di fondi all'educazione.

Le risorse stanziare per l'educazione occupano in media un quinto della spesa pubblica dei Paesi organizzati, anche se vi sono forti disparità tra Stato e Stato⁷³. Questi finanziamenti dovrebbero essere prioritariamente destinati alla formazione di nuovi insegnanti, per abbassare il rapporto insegnante/alunni, incentivando soprattutto le donne a intraprendere questa professione, per costruire nuove scuole, soprattutto nelle aree rurali, e per fornire materiale didattico.

Nell'ottica delle politiche contro la discriminazione, gli Stati dovrebbero impegnarsi maggiormente per permettere l'accesso all'istruzione a tutti, senza distinzioni di sesso. Dall'analisi effettuata risulta che i tassi di iscrizione e di frequenza delle bambine sono inferiori rispetto a quelli dei maschi. Sarebbe opportuno che i Paesi rafforzassero i progetti di cooperazione con organizzazioni internazionali (UNESCO, UNICEF) e non governative, per promuovere campagne di sensibilizzazione della popolazione. Occorrerebbe però sostenere questi progetti con provvedimenti legislativi che rendessero l'istruzione obbligatoria, poiché in mancanza del principio di obbligatorietà tutti gli sforzi potrebbero essere vanificati dal prevalere delle tradizioni locali.

3.8 Misure speciali di protezione

I **bambini di strada** rappresentano forse il gruppo più vulnerabile ad abusi e sfruttamenti, in quanto per loro la strada rappresenta la quotidianità. Molto spesso sono minori disabili, orfani, rifugiati, costretti a vivere in strada perché non hanno una famiglia che si occupi di loro. Vista quindi l'eterogeneità di questo gruppo sarebbe opportuno che gli Stati – in collaborazione con orga-

⁷³ Secondo i dati UNICEF, il Malawi destina ad esempio il 12% delle proprie risorse all'istruzione, mentre il Mali soltanto il 9%, al contrario del Kenya, in cui le spese destinate all'istruzione rappresentano il 26% del budget (UNICEF, 2005, p. 122-123).

nizzazioni non governative e internazionali – intraprendessero delle ricerche per capire le cause del fenomeno, individuando le categorie di minori che vivono in strada, procedendo all'attuazione di politiche specifiche ai bisogni dei diversi gruppi di bambini. Il CRC propone inoltre di considerare prioritari i bisogni di base di questi bambini (lavarsi, mangiare, dormire) realizzando delle strutture adatte per accoglierli e aiutarli, anche attraverso il sostegno di psicologi e personale medico.

I bambini di strada sono spesso vittime dello **sfruttamento sessuale a fini commerciali**, fenomeno che trova ampia diffusione nel continente. Vista la scarsa applicazione della normativa in vigore – dovuta anche all'ignoranza della stessa da parte dei giudici e del personale di polizia – occorrerebbe innanzitutto promuovere delle campagne di formazione e di informazione sia del personale preposto alla sua diretta applicazione, sia della popolazione, informandola delle conseguenze di questo sfruttamento sulla salute fisica e psicologica del minore. In secondo luogo sarebbe opportuno predisporre delle strutture di cura e di riabilitazione dei minori vittime, aiutandoli anche a reinserirsi nella società. Infatti molto spesso essi sono rifiutati dalla società, poiché non sono considerati come delle vittime e per questo vengono stigmatizzati e marginalizzati.

Infine, molto frequentemente, i bambini di strada sono vittime del **traffico di esseri umani**. Per fermare questo ignobile traffico occorrerebbe rinforzare i meccanismi di controllo per l'espatrio dei minori, introducendo l'obbligatorietà di determinati documenti di viaggio⁷⁴. Poiché le adozioni internazionali rappresentano un canale attraverso il quale trasferire illegalmente minori a scopo di sfruttamento, occorrerebbe controllare maggiormente i flussi e predisporre meccanismi di monitoraggio dei minori dati in adozione. Infine, sarebbe opportuno rinforzare la legislazione in merito, anche attraverso la ratifica del protocollo delle Nazioni unite per la prevenzione, soppressione e punizione del traffico di essere umani.

Un altro caso di sfruttamento dei minori è rappresentato dal **lavoro minorile**. Nonostante la scarsità di dati statistici specifici sui Paesi analizzati, possiamo affermare che questa pratica è ampiamente diffusa. Dobbiamo tuttavia riconoscere l'impegno da parte degli Stati a contrastare il fenomeno, considerato l'alto numero di ratifiche delle convenzioni in merito. Tuttavia la ratifica dovrebbe essere seguita da un rafforzamento delle legislazioni interne, armonizzando ad

⁷⁴ Il Burkina Faso ha annunciato nel 2002 un accordo conclusosi a livello regionale con Benin, Costa d'Avorio, Mali, Niger e Togo. Cfr. The Protection Project, *Burkina Faso*, Johns Hopkins University, consultabile al sito web www.protectionproject.org/burkina.doc.

esempio l'età in cui termina la scuola dell'obbligo con quella in cui si può entrare nel mondo del lavoro. Inoltre, occorrerebbe prestare particolare attenzione al settore informale dell'economia dove spesso i bambini sono impiegati senza che se ne abbiano notizie certe (ad esempio nel lavoro domestico, ma anche agricolo). Al fine di rendere più semplice l'azione statale, il CRC raccomanda che i governi collaborino con le organizzazioni internazionali e con le ONG presenti sul territorio, le quali hanno spesso maggiore facilità nell'operare.

Infine, il numero di **bambini rifugiati** è ancora molto alto in Africa. Nonostante le misure intraprese dagli Stati per garantire ai rifugiati e ai profughi i loro diritti, notiamo che le legislazioni in atto sono ancora troppo deboli o troppo limitate perché la protezione accordata sia compatibile con gli standard internazionali, soprattutto per quanto riguarda le procedure per richiedere lo *status* di asilo o ottenere quello di rifugiato. In particolare alcuni Stati non hanno ancora ratificato la Convenzione del 1954 riguardo lo *status* di rifugiato e il protocollo opzionale del 1967 (Eritrea e Malawi) e la Convenzione del 1961 sugli apolidi (Malawi). Infine, occorrerebbe rafforzare la protezione dei rifugiati all'interno dei campi, per evitare episodi di abusi, violenze e stupri ai danni dei minori, oltre che fornire pieno accesso all'educazione, alle cure mediche e sanitarie, al cibo e a fonti di acqua potabile.

4. Conclusione: l'infanzia africana fra linee evolutive ed emergenze

Secondo la Commissione dell'Unione africana (UNODC, 2005b), oltre il 40% della popolazione subsahariana vive al di sotto della soglia di povertà (internazionalmente stabilita in 1 dollaro statunitense al giorno); per il Programma di sviluppo delle Nazioni unite (UNDP, 2004), 32 delle 35 nazioni più povere al mondo fanno parte dell'Africa subsahariana; il numero di africani che vive in condizioni di povertà è passato dai 164 milioni del 1981 ai 314 milioni del 2001 (World Bank, 2005), circa 1 milione e 200 mila neonati muoiono, ogni anno, nei primi 28 giorni di vita.

Questa dunque la condizione del continente africano, questa la morsa che ogni giorno aggredisce milioni di bambini.

Nel corso del capitolo è stato descritto come la realtà quotidiana dell'infanzia africana sia fatta di povertà, malnutrizione, violazione dei diritti fondamentali, sfruttamento, e di come sia alto il rischio di contrarre malattie e infezioni spesso mortali. Recentemente tuttavia, dalla fine degli anni Novanta, diversi indicatori macroeconomici segnano una positiva inversione di tendenza: il tasso di inflazione si è ridotto, i volumi delle esportazioni aumentati – in diversi Stati a un tasso superiore al 10% annuo – il deficit dei governi diminuito, il prodotto interno lordo cresciuto, in alcuni Paesi, a un tasso superiore al 6%

annuo (World Bank, 2005)⁷⁵. Si è inoltre sviluppata, nella classe politica africana, la consapevolezza che il continente necessita di riforme democratiche, di libertà fondamentali garantite, di esperienze di governo regionale (ne sono un esempio l'Unione africana e il recente New Partnership for Africa's Development - NEPAD) che favoriscano l'adozione di riforme sociali e di programmi intergovernamentali a favore dell'infanzia.

Da parte loro invece, i Paesi occidentali (i *donors*) hanno integrato i programmi di cooperazione allo sviluppo, inserendo nella valutazione dei problemi e delle cause del sottosviluppo un nuovo, interessante punto di vista. La minaccia della criminalità organizzata viene per la prima volta inserita fra i fattori che impediscono lo sviluppo economico e sociale dei Paesi africani. Secondo E. Savona (1999) «cultura della legalità, sviluppo economico equilibrato, sicurezza dei cittadini e funzionamento delle istituzioni, sono reciprocamente collegati in un circolo dove uno dei quattro elementi influenza l'altro in maniera positiva (virtuoso) o negativa (vizioso)». La frase si riferisce alla situazione occidentale, ben diversa dalla realtà africana, ma da essa si può trarre una banale massima di politica criminale, o forse di semplice buon senso: il crimine influenza l'economia.

Questo è confermato dalla Posizione comune africana sulla prevenzione del crimine e la giustizia penale, secondo cui «il crimine è stato identificato come uno dei principali ostacoli allo sviluppo»⁷⁶. E questa nuova consapevolezza ha spinto, nel novembre 2004, Francia e Regno Unito a siglare contemporaneamente un *Accordo sullo sviluppo del continente africano* e un'*Azione comune contro il crimine organizzato in Africa*⁷⁷, proprio mentre il Comitato economico e sociale delle Nazioni unite incaricava⁷⁸ l'UNODC di elaborare uno studio sul crimine in Africa e di individuare quali fossero le misure atte a rimuovere gli ostacoli alla crescita economica e allo sviluppo dell'intero continente.

Lo studio realizzato, *Why fighting Crime can assist Development in Africa* (UNODC, 2005b), e il successivo *A Programme of Action: 2006-2010* (UNODC, 2005a), hanno portato all'attenzione della comunità internazionale la gravità dell'impatto del crimine sulle politiche di sviluppo. La criminalità organizzata si manifesta in Africa con il traffico di droga, di persone e armi, con la corru-

⁷⁵ Secondo l'UNECA (United Nations Economic Commission for Africa), il positivo risultato registrato è dovuto in buona parte alle esportazioni di greggio, rallentate in Medio Oriente per la crisi irachena, e non agli effetti strutturali di una crescita economica diffusa. Cfr. UNECA, 2005.

⁷⁶ Pronunciata all'undicesimo Congresso delle Nazioni unite su *Prevenzione del crimine e giustizia penale*, Bangkok, aprile 2005.

⁷⁷ *Joint Declaration on Africa, Lancaster House*, 18 novembre 2004.

⁷⁸ *Resolution 2004/32, ECOSOC*, 21 luglio 2004.

zione di istituzioni e forze dell'ordine, alimenta o comunque si avvantaggia dei conflitti locali, sfruttando le lacerazioni del tessuto sociale, straziato dalla guerra, per infiltrarsi nei gangli vitali della società e dell'economia.

È facile immaginare che, i primi a pagarne le conseguenze, siano i gruppi più deboli: gli anziani, le donne, i minori.

Dall'inizio degli anni Sessanta in Africa sono scoppiati 26 conflitti che hanno interessato una popolazione di circa 474 milioni di persone: in Angola due terzi dei bambini intervistati hanno assistito all'uccisione di una persona; in Ruanda la percentuale è del 56%, mentre l'80% ha perduto un membro della famiglia allargata e il 16% è stato costretto a fingere la morte, nascondendosi sotto un cadavere, per salvare la propria vita⁷⁹.

Nei conflitti i minori non assistono soltanto alla violenza, molto spesso sono anche obbligati a commetterla: la Coalition to Stop the Use of Child Soldiers ha stimato che, a giugno 2004, circa 100.000 bambini africani erano stati utilizzati come soldati⁸⁰. L'effetto di questo coinvolgimento diretto è che «a causa del mancato sviluppo del sistema valoriale e delle conseguenze psicologiche sofferte, i bambini soldato rischiano un coinvolgimento permanente nel ciclo della violenza. La violenza diviene stile di vita [...]. Quando il conflitto è visto come normalità, ondate di criminalità comune sono conseguenti, perché questo è il codice di valori recepito da bambini e adolescenti» (Gray, 2002; Collier, Hoeffler, 2004).

Il danno subito dai minori non si conclude con la cessazione del conflitto: le ragazze, rapite e trasformate in "schiave del sesso" dal gruppo armato, sono vittimizzate e colpite dallo stigma della comunità di appartenenza, mentre i ragazzi vivono le difficoltà del processo di reinserimento, che a volte li conduce alla strada, all'abuso di alcol e sostanze stupefacenti (a cui sono spesso "iniziati" durante i conflitti), alla violenza e alla commissione di reati.

L'uso di droga da parte dei "bambini soldato", l'alto numero di minori di strada, potenziali spacciatori, e l'incapacità delle polizie nazionali di contrastare il fenomeno, spiegano perché l'Africa subsahariana si stia segnalando come mercato emergente della droga, con una crescita considerevole del consumo giovanile d'eroina, cocaina e meta-anfetamine (UNODC, 2005b).

Un altro mercato in forte espansione è legato alla tratta di persone, di donne e minori in particolare. Semplificando, la tratta di persone è la riduzione, utilizzando qualsiasi forma di violenza, di una persona libera in uno schiavo,

⁷⁹ Report of the expert of the Secretary-General, Ms. Graça Machel, submitted pursuant to General Assembly resolution 48/157, *Impact of armed conflict on children*, New York, 26 august 1996.

⁸⁰ Dati tratti da www.child-soldiers.org/

in un oggetto o uno strumento, che s'intende sfruttare per la sua forza lavoro, per il suo valore sessuale o, nelle forme più crudeli, per i suoi organi⁸¹.

L'obiettivo del crimine organizzato è normalmente il fine di lucro, ma è peculiare dell'Africa la finalizzazione della tratta anche a fini militari, con l'inquadramento forzato dei minori nelle milizie. Secondo l'ILO, circa 300.000 minori vengono trattati e sfruttati ogni anno in Africa, nel lavoro domestico o nell'accattonaggio, nello spaccio di droga o nella prostituzione (ILO, 2002). La grave condizione dell'infanzia africana è quindi frutto di povertà cronica, di malnutrizione, di carestie, di un sistema di welfare deficitario, ma è anche il risultato dell'azione del crimine organizzato: come soldato, come lavoratore forzato, come oggetto sessuale, nella vendita di droga o nell'accattonaggio, il minore è vittima.

Il crimine organizzato colpisce poi una seconda volta l'infanzia, quando priva la società africana delle opportunità di sviluppo e di crescita che i programmi di cooperazione perseguono da decenni.

Esso allontana gli investimenti dal continente (la corruzione è un costo aggiuntivo che le imprese non possono sempre pagare, l'instabilità sociale e gli scontri armati scoraggiano gli investitori e il turismo), il crimine organizzato distrugge il capitale sociale e umano (degrada la qualità della vita, diffonde un clima di paura, riduce le opportunità educative e lavorative, spinge il personale qualificato a cercare opportunità all'estero), il crimine mina le fondamenta dello Stato, distrugge il legame di fiducia Stato-cittadino, altera gli equilibri democratici, influenza gli investimenti pubblici, quasi sempre a detrimento di sanità ed educazione (UNODC, 2005b).

L'inclusione della variabile "criminalità" nella definizione di una nuova politica internazionale di sviluppo del continente africano consentirà quindi di adottare misure di contrasto e di prevenzione che rendano più efficaci gli interventi, e più probabili le opportunità di progresso, rafforzando le istituzioni e assicurando la protezione delle libertà fondamentali degli individui, e dei minori in particolare. Perché infatti, come ci dice Amartya Sen (2000), «lo sviluppo può essere visto come un processo di espansione delle libertà reali godute dagli esseri umani».

Ovviamente, non è solo il crimine organizzato a incidere in Africa sull'effettivo godimento dei diritti fondamentali riconosciuti all'individuo. Come si è già detto, in Africa la povertà è diffusa, la fame di massa e le carestie affliggono milioni di persone, i bisogni primari restano insoddisfatti, le malattie uccidono ogni anno centinaia di migliaia di bambini. Il dubbio che viene è allora se abbia senso parlare di criminalità organizzata e di politiche di contrasto, in

⁸¹ Si veda la definizione adottata dalle Nazioni unite nel Protocollo aggiuntivo alla Convenzione contro il crimine organizzato transazionale, firmata a Palermo nel 2000.

Paesi dove non è garantita la sopravvivenza, se sia ragionevole rivendicare l'importanza dei diritti fondamentali e dell'*habeas corpus* quando le speranze di vita non superano i 46 anni, se sia corretto parlare di democrazia dove il bisogno economico è così acuto.

Secondo una parte della comunità internazionale, la soluzione sarebbe quella di considerare l'eliminazione della povertà prioritaria su qualunque altro intervento, individuare la liberazione dal bisogno economico come principale obiettivo, mettendo in secondo piano le libertà personali e i diritti civili (Bauer, Bell, 1999).

L'errore di fondo di questa concezione pare essere nell'approccio dicotomico fra libertà economiche e libertà politiche, nel negare cioè la rilevanza delle seconde facendo leva sulla necessità di soddisfare i soli bisogni economici e abbattere la povertà. In realtà lo sviluppo può essere visto come un «processo integrato d'espansione di libertà sostanziali interconnesse l'una con l'altra» (ivi). Una concezione di sviluppo di questo tipo permette di porre sullo stesso piano gli interventi a favore della crescita economica e quelli volti a garantire le libertà e i diritti delle persone.

Un approccio del genere spinge ad «apprezzare contemporaneamente i ruoli vitali che hanno, per il processo di sviluppo, molte istituzioni diverse: mercati e organizzazioni a essi legate, governi, autorità locali, partiti politici e altre istituzioni civiche, strutture scolastiche e luoghi di dialogo e dibattito pubblico (ivi compresi i media e gli altri mezzi di comunicazione)» (ivi).

Questa è d'altronde la filosofia dei programmi di sviluppo delle Nazioni unite e delle principali organizzazioni internazionali, ed è anche alla base del sistema di protezione dell'infanzia creato dalla stessa organizzazione nel 1989. Il Comitato per i diritti del fanciullo, nel suo ruolo di organo esecutivo di controllo, stimola gli Stati a implementare la Convenzione secondo quel medesimo approccio, attribuendo cioè uguale importanza al soddisfacimento dei bisogni primari e al progresso dei diritti e delle libertà dei minori.

Inoltre, le “osservazioni conclusive” del Comitato, disseminate ai principali organi e alle competenti agenzie delle Nazioni unite, possono costituire la base di discussioni, proposte e iniziative in materia di cooperazione internazionale. Questo è previsto dalla stessa Convenzione, laddove all'articolo 45, lett. a) statuisce che

al fine di promuovere l'attuazione effettiva della Convenzione e incoraggiare la cooperazione internazionale nel settore oggetto della Convenzione [...] le istituzioni specializzate, il fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia e altri organi delle Nazioni Unite hanno diritto di farsi rappresentare nell'esame dell'attuazione di quelle disposizioni della presente Convenzione che rientrano nell'ambito del loro mandato.

Riferimenti bibliografici

Bauer, J.R., Bell, D.A.

1999 *The East Asia Challenge for Human Rights*, Cambridge, Cambridge University Press

Collier, P., Hoeffler, A.

2004 *Murder by Numbers: Comparisons and Inter-Relationships between Homicide and War*, Oxford University, Centre for Studies of African Economy

Gray, J.

2002 *The end of innocence: Child soldiers in Africa and international assistance*, Wellington, Victoria University of Wellington

ILO

2002 *A Future Without Child Labour*, Geneve

IPEC

2006 *Action against child labour. Highlights 2006*, Geneve, Oct.

Italia. Commissione per le adozioni internazionali

2006 *Coppie e bambini nelle adozioni internazionali: rapporto della Commissione sui fascicoli dal 16/11/2000 al 30/06/2006*, Firenze, Istituto degli Innocenti

ONU

2006 *The Millenium Development Goals Report*, New York

Paternò, P.

2006 *Non solo questione di cibo*, in «Il mondodomani», n. 3

Savona, E.

1999 Relazione presentata al convegno di Società Libera su *Società libera, Mezzogiorno e criminalità*, Napoli, 13 marzo

Sen, A.

2000 *Lo sviluppo è libertà: perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano, Mondadori

UNAIDS/WHO

2006 *Aids Epidemic Update*, Geneve, Dec.

UNDP

2004 *Annual Report*, New York

UNECA

2005 *Economic Report on Africa 2005*, Addis Ababa

UNHCR

2004 *Statistical Yearbook*, Geneve

UNICEF

2001 *Progress since the World summit for children. A statistical review*, New York

2003 *Satellite school out reach programme in Burkina Faso*, Kent Page (ed.), New York

2005 *The State of the World's Children 2006*, New York

UNODC

2005a *Crime and Drugs as impediments to Security and Development in Africa: a programme of action 2006-2010*, Vienna, Sept.

2005b *Why fighting crime can assist development in Africa: rule of law and protection of the most vulnerable*, Vienna, May

World Bank

2005 *African Development Indicators Country Classification*, www.web.worldbank.org

Normativa citata

- Benin. *Act n. 2006-04* del 5 aprile 2006, sulle condizioni dei minori rifugiati e per la soppressione della tratta di bambini nel Benin
- Cross-River State. *Girl-Child Marriage and Female Circumcision (Prohibition) Law*, 2000
- Edo State. *Female Circumcision and Genital Mutilation (Prohibition) Law*, 1999
- Nigeria. *Anti-human trafficking Law*, 2003
- Senegal. *Law n. 2005-02 against human trafficking and for the protection of the victims*

Rapporti e documenti citati

ONU. Committee on the Rights of the Child:

- *Concluding Observations: Burkina Faso*, CRC/C/15/add.193, 9 October 2002
- *Concluding observations: Cape Verde*, CRC/C/15/add.168, 7 November 2001
- *Concluding Observations: Côte d'Ivoire*, CRC/C/15/add.155, 9 July 2001
- *Concluding Observations: Eritrea*, CRC/C/15/add.204, 2 July 2003
- *Concluding Observations: Kenya*, CRC/C/15/add.160, 7 November 2001
- *Concluding Observations: Malawi*, CRC/C/15/add.174, 2 April 2002
- *Concluding Observations: Morocco*, CRC/C/15/add.211, 10 July 2003
- *Concluding Observations: Tunisia*, CRC/C/15/add.181, 13 June 2002
- *Considerations of Report submitted by State parties - Burkina Faso*, CRC/C/65/add.18, 13 February 2002
- *Considerations of Report submitted by State parties - Democratic Republic of Congo*, CRC/C/3/add.57, 8 August 2000
- *Considerations of Report submitted by State parties - Eritrea*, CRC/C/41/add.12, 23 December 2002
- *Considerations of Report submitted by State parties - Kenya*, CRC/C/KEN/2, 4 July 2006
- *Considerations of Report submitted by State parties - Madagascar*, CRC/C/70/add.18, 25 March 2003
- *Considerations of Report submitted by State parties - Malawi*, CRC/C/8/add.43, 26 June 2001
- *Considerations of Report submitted by State parties - Mali*, CRC/C/MLI/3, 11 April 2006
- *Considerations of Report submitted by State parties - Morocco*, CRC/C/93/add.3, 12 February 2003
- *Examens des rapports présentés par les Etats parties - Côte d'Ivoire*, CRC/c/8/add.41, 27 April 2000
- *General guidelines for periodic reports*, CRC/C/58, 20 November 1996
- *General guidelines regarding the form and content of initial reports to be submitted by States Parties under article 44, paragraph 1(a), of the Convention*, CRC/C/5, 30 October 1991

Parte seconda
L'Etiozia

Analisi della realtà socioeconomica e delle condizioni dell'infanzia in Etiopia

Luigi Dalle Donne
Giurista, Istituto degli Innocenti

1. Analisi degli indicatori socioeconomici

Nel 2005, "Anno dell'Africa", i leader dei principali Paesi del continente hanno ribadito il loro impegno a raggiungere entro il 2015 i *Millennium Development Goals*. Il 2005 è stato anche l'anno del *World Summit* delle Nazioni unite¹, del Rapporto della Commissione per l'Africa del Regno Unito, del summit del G8 di *Gleaneagles* e della *Multilateral Debt Relief Initiative for Africa*, che intende ridurre di 41,2 miliardi di dollari il debito africano verso l'*International Development Association* (IDA), verso il Fondo monetario internazionale (FMI) e il Fondo africano per lo sviluppo.

La regione subsahariana ha ottenuto importanti risultati economici: il prodotto interno lordo (PIL), nel periodo 2000-2004, è cresciuto a una media del 4% (era del 2,4% negli anni Novanta), le esportazioni sono quasi raddoppiate, dal 2000 al 2004, l'inflazione è tornata sotto controllo, le riforme del mercato hanno portato, secondo la World Bank, un guadagno di 4,8 miliardi di dollari statunitensi². In secondo luogo, la relativa stabilità geopolitica degli ultimi anni e il percorso democratico su cui sembra essersi incamminato il continente³ consentono di guardare al futuro dell'Africa con più ottimismo.

I progressi registrati non sono stati tuttavia omogenei. Nel decennio 1996-2005 alcuni Paesi, che rappresentano circa il 20% della popolazione africana, hanno avuto una crescita del PIL inferiore al 2%, o addirittura una regressione (come lo Zimbabwe che ha perso il 2,4%). L'Etiopia fa invece parte del gruppo di Paesi che la Banca mondiale⁴ definisce "a crescita sostenuta": per questi, che rappresentano il 35% circa della popolazione, l'incremento medio del PIL è stato del 5,5%, con picchi dell'8,4% per il Mozambico, buoni risultati per il Mali (5,7%), l'Etiopia (5,5%), la Tanzania (5,4%), e Paesi poco al di sotto della media (il Senegal con il 4,9%, il Gambia e il Camerun con il 4,5%). La *performance* di questi Stati è stata particolarmente positiva, perché frutto di politiche di riforma strutturali, in economie che non trag-

¹ United Nations, General Assembly, Resolution 60/1 2005, *World Summit Outcome*.

² World Bank, 2006b.

³ L'Unione africana ha annunciato che non riconoscerà alcun governo autoritario e anticostituzionale. Cfr. World Bank, 2006a.

⁴ World Bank, 2006a.

gono vantaggio dall'esportazione di petrolio (è il caso della Guinea equatoriale, che ha visto un aumento del 21% del PIL).

Venendo ora all'Etiopia, si sono individuati alcuni quadri statistici relativi alle principali dinamiche socioeconomiche del Paese. I dati raccolti offrono un panorama generale sulla qualità delle politiche governative, qualità intesa come capacità di favorire la crescita economica, ridurre la povertà e come abilità a massimizzare gli aiuti internazionali allo sviluppo. Questa valutazione, la *Country Policy and Institutional Assessment ratings*, viene condotta annualmente dalla Banca mondiale e si focalizza su quattro temi specifici: la gestione dell'economia, le politiche strutturali, le politiche per l'inclusione e l'equità sociale, la gestione della pubblica amministrazione.

Tabella 1 – Indicatori di base

Indicatori di base	Etiopia	Africa subsahariana
Popolazione		
• totale (milioni-2005)	71,3	741
• urbana (%)	16	35
• rurale (%)	84	65
• accesso a fonti d'acqua migliorate (%)	22	56
• al di sotto della soglia nazionale di povertà (%)	44	—
Prodotto nazionale lordo		
• totale (milioni \$ - 2005)	11.400	745.000
• pro capite (\$)	130(2004)	—
• pro capite (\$)	160(2005)	745(2005)
Prodotto interno lordo		
• totale (milioni \$ - stima 2005)	11.200	—
• pro capite (\$ - stima 2005)	157	—
Finanziamenti ufficiali (ocse)		
• totale (milioni \$ - 2004)	1.823	—
• beneficio pro capite (\$ - 2004)	26	33

Fonte: World Bank, *Africa Development Indicators*, 2006

Il valore, riportato dalla Banca mondiale, relativo alla popolazione residente è la proiezione dell'ultimo censimento effettuato, a cui sono aggiunti i rifugiati presenti all'interno del Paese. Si considera quindi realistica la stima di

⁵ UNICEF, *Esclusi e invisibili. Rapporto sulla condizione dell'infanzia nel mondo*, Roma, UNICEF, 2006.

71.300.000, poco inferiore al dato riportato dal Rapporto UNICEF 2006⁵, vicino ai 72 milioni. La ripartizione della popolazione, fra centri urbani e zone rurali, è assai difforme dalla media subsahariana: 16% nei centri urbani in Etiopia rispetto al 35% regionale, 84% rispetto al 65% nelle campagne.

L'alta percentuale di popolazione rurale spiega la scarsità di accesso alle "fonti d'acqua migliorate", ovvero all'acqua che arriva all'uomo dall'acquedotto, da un pozzo pubblico, da una fonte protetta, nella quantità di almeno 20 litri al giorno per persona e lontana al massimo un chilometro dall'abitazione. In Etiopia la percentuale di popolazione urbana che ha accesso a queste fonti sale all'81%, ma crolla al 22% a livello nazionale, poiché è proprio nelle zone rurali, distanti dalla capitale e da Dire Dawa, che la presenza dei servizi è più debole e più carenti le infrastrutture.

Per quanto riguarda i principali indicatori macroeconomici, il prodotto nazionale lordo (PNL) è il valore generato da tutti i cittadini all'interno dello Stato e all'estero (dai cittadini etiopi all'estero), al netto di quanto generato dai cittadini stranieri in Etiopia⁶. Il calcolo del valore pro capite, che indica quanto venga generato dal singolo cittadino etiope, segna un forte incremento nel 2005 (+30\$).

Il prodotto interno lordo (PIL) misura invece il valore dei beni e dei servizi, prodotti all'interno del mercato nazionale dai cittadini etiopi e dagli stranieri non residenti, convertito in dollari statunitensi (al tasso ufficiale del 2000).

Si è infine voluto riportare il dato relativo all'ammontare dei finanziamenti ufficiali, confluiti in Etiopia nel 2004. Si tratta degli aiuti allo sviluppo giunti dai Paesi dell'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) e dell'OPEC (Organization of Petroleum Exporting Countries), dal Fondo per lo sviluppo africano, dall'Unione europea, dall'International Development Association, dai programmi e dalle agenzie delle Nazioni Unite, da altri *donors*.

Come si vede, i finanziamenti allo sviluppo hanno un peso notevole sul prodotto interno lordo etiope. Si calcola che il beneficio pro capite, degli aiuti provenienti dagli Stati membri dell'OCSE, sia di 26 dollari per persona. Gli Stati Uniti sono il primo Paese per aiuti, con circa 500 milioni di dollari nel periodo 2003-2004, seguiti a grande distanza dall'Unione europea con 137 milioni, il Regno Unito con 105 milioni, la Germania con 87, il Giappone con 45 milioni.

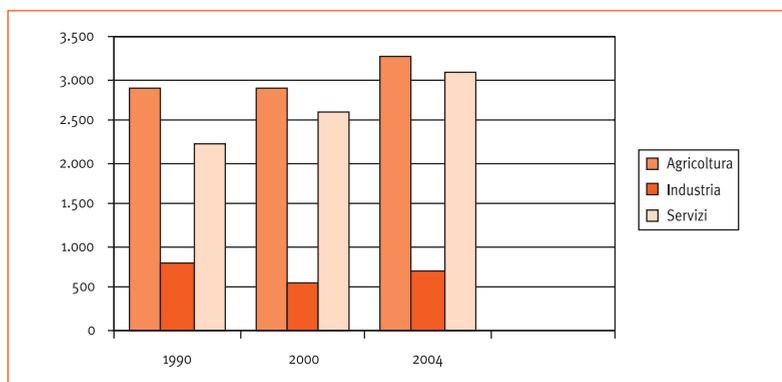
⁶ Il calcolo del prodotto nazionale lordo (PNL) e del prodotto interno lordo si basa sul *World Bank Atlas method*.

Tabella 2 - Finanziamenti ufficiali confluiti in Etiopia nel 2004

Voce di riferimento	Dati	Anno
Aiuti allo sviluppo: totale (milioni \$)	1.823	2004
Aiuti allo sviluppo: Paesi DAC (milioni \$)	952	2004
Valore percentuale di PIL	22,6	2004
Valore pro capite (\$)	26,1	2004
Quota percentuale formazione capitali	88,2	2004
Quota percentuale copertura importazioni	70,5	2004
Quota percentuale spese del governo federale	74,7	2004

Fonte: *Africa Development Indicators, World Bank, 2006*

Figura 1 - Settori economici



Settori economici (valori in milioni \$)	1990	2000	2004
Agricoltura	2.901	2.868	3.247
Industria	812	569	707
Servizi	2.219	2.586	3.092
Africa subsahariana: agricoltura	44.387	55.916	67.503
Africa subsahariana: industria	83.702	97.639	116.040
Africa subsahariana: servizi	123.940	155.862	182.315

Fonte: *African Economic Outlook, OCSE, 2005.*

Come si può osservare dalla figura, il peso del settore industriale nell'economia etiopica è ridotto e rappresenta circa il 12% del prodotto interno lordo. L'industria è cresciuta, soprattutto nel settore manifatturiero (che da solo costituisce il 7% del PIL), del 6,1% nel periodo 2002-2004, mentre l'attività estrattiva ha segnato un aumento del 9% nel 2003 e un 8% nel 2004 (OCSE, 2005). Un positivo impatto sulla crescita del settore industriale è atteso dal nuovo piano di sviluppo strategico, adottato dal governo di Addis Abeba, che riconosce il ruolo essenziale del settore privato e pone l'accento sull'importanza di

orientare le produzioni all'esportazione e di richiamare gli investimenti, e stimola gli industriali a innovare le tecnologie e l'organizzazione del lavoro.

Per quanto riguarda i servizi, la crescita del settore è favorita dal rapido sviluppo dei sottosectori sanitario (+8%) ed educativo (+12%), conseguenza delle priorità indicate dal *SDPRP - Sustainable Development and Poverty Reduction Programme*⁷.

Anche i trasporti hanno visto un aumento dell'8% nel periodo 2003-2004, così come le telecomunicazioni con un +7% rispetto al 2002 (OCSE, 2005), anche se le statistiche riportate nell'*Africa Development Indicators* (World Bank, 2006a) mostrano come quest'ultimo settore abbia ancora un enorme margine di crescita. Basta considerare che solo 8 persone su 1000 hanno una linea telefonica fissa, il tempo per ottenere un allacciamento è di 130 giorni circa, il malfunzionamento delle linee è del 100%⁸ e il 30% delle imprese identifica nello stato delle telecomunicazioni il primo o uno dei principali ostacoli all'esercizio dell'attività economica.

Concludendo infine con l'agricoltura, la crescita segnata dal 2000 al 2004 (19,2% nel periodo 2003-2004), ha fatto aumentare il peso del settore sul PIL dal 40% al 45%. La produzione di cereali supera i 9 milioni di tonnellate (9.280.000), mentre il caffè rimane il principale bene d'esportazione. Il lavoro agricolo è ancora prevalentemente manuale, come mostra il dato sui macchinari agricoli (zero macchinari ogni 100 ettari coltivati⁹), e carente di infrastrutture, con solo il 2,5% di terreno agricolo raggiunto dalla rete d'irrigazione.

Il settore agricolo è ancora profondamente dipendente dalle condizioni climatiche. Le carestie che colpiscono la popolazione hanno spinto il governo e i Paesi cooperanti a creare, nel giugno 2003, la Coalition for Food Security, con il preciso intento di garantire la distribuzione di cibo a 5 milioni di persone nella prima fase del programma e ad altri 10 milioni in seconda battuta.

Fa poi parte della strategia di riduzione della povertà dell'UNDP (*United Nations Development Programme*) il programma di sviluppo agricolo per l'Etiopia, che l'agenzia internazionale sta realizzando con la collaborazione dell'Unione europea, di USAID, della Banca mondiale, della FAO e dei governi tedesco e olandese.

⁷ Ministry of Finance and Economic Development, *Sustainable Development and Poverty Reduction Programme*, Addis Abeba, luglio 2002.

⁸ Si tratta del numero totale di guasti riportati in un anno, divisi per il numero totale di linee dirette e moltiplicati per 100. La definizione di guasto varia da Stato a Stato, così come la rilevazione, che per alcuni Stati è mensile e non annuale (in tal caso i dati sono stimati su base annua) (World Bank, 2006a).

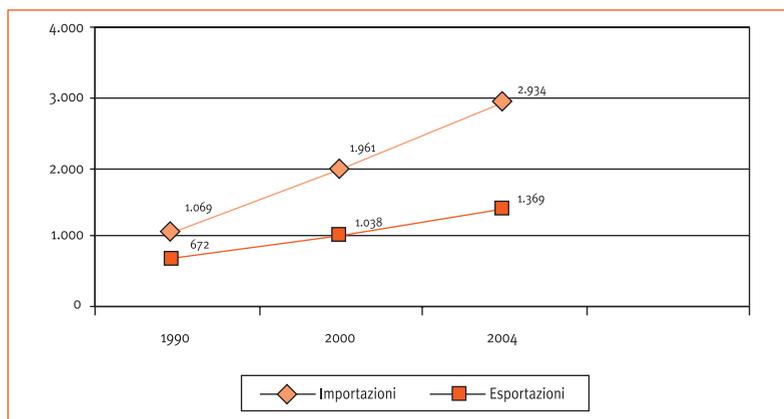
⁹ Percentuale di macchinari agricoli ogni 100 ettari di territorio coltivabile, rilevazione fatta nel 2003 (World Bank, 2006a).

dese. L'*Agricultural Development Programme*¹⁰ ha come obiettivo il rafforzamento della capacità del Paese nel contrastare la povertà e garantire la sicurezza alimentare delle sue genti. Le aree d'intervento sono la protezione delle colture tradizionali e l'introduzione di nuove tecnologie, il miglioramento della rete d'irrigazione e della sua gestione, l'adozione di piani di microfinanziamento per piccole imprese, la formazione di funzionari e del personale pubblico.

Il mercato delle merci esportate continua a essere dominato dai prodotti agricoli, che costituiscono circa il 75% del totale, anche se la quota d'oro e pellicame sta conquistando nuovi spazi, frutto della nuova politica commerciale di diversificazione delle esportazioni.

Dopo i progressi degli anni Novanta, la liberalizzazione del mercato si è arrestata a causa della debolezza delle imprese nazionali, minacciate dalla concorrenza dei *competitors* occidentali. Lo Stato etiope si è allora concentrato, come altri governi subsahariani, sulla creazione di mercati regionali africani. È importante per il commercio e le imprese poter contare su un'integrazione regionale che rafforzi la competitività e promuova l'efficienza economica. Anche se le economie africane sono raramente complementari, la creazione di mercati regionali può incoraggiare un'economia di scala, interna ed esterna, e rappresentare un luogo di *learning by doing*, in cui le imprese si rafforzino prima di affrontare il difficile mercato internazionale. La New Partnership for Africa's Development – NEPAD, organizzazione che raggruppa numerosi Stati africani, va proprio in questa direzione, pensata come organo di coordinamento e promozione dell'integrazione dei mercati.

Figura 2 - Bilancia commerciale



¹⁰ *Agricultural Development Indicators, United Nations Development Programme, 2006*, informazioni tratte dal sito dell'UNDP Etiopia: www.et.undp.org/poverty/agriculture.htm

Trend esportazioni - importazioni	1990	2000	2004
Etiopia - esportazioni (valori in milioni \$)	672	1.038	1.369
Africa - esportazioni (valori in milioni \$)	77.334	90.678	177.280
Etiopia - importazioni (valori in milioni \$)	1.069	1.961	2.934
Africa - importazioni (valori in milioni \$)	72.339	105.173	164.342
Bilancia delle risorse – export meno import (% del PIL)	-3,3%	-15%	-19,4%

Fonte: Africa Development Indicators, World Bank, 2006

La Banca mondiale ha poi sviluppato in questi anni un progetto di ricerca che illustra, annualmente, lo “stato di salute” del mercato Paese per Paese. Il progetto *Doing Business*¹¹ consente di valutare, sulla base di dieci indicatori economici, i vantaggi e le difficoltà che una piccola o media impresa potrà incontrare nell’aprire e svolgere un’attività economica in un determinato Paese. La metodologia del progetto considera la regolamentazione dell’economia, la protezione dei diritti di proprietà e gli effetti di queste sull’iniziativa privata. Gli indicatori documentano, in primo luogo, il livello normativo-burocratico, cioè il numero di procedure necessarie ad aprire un’attività economica o a registrare una proprietà commerciale, registrare un contratto, iniziare il commercio con l’estero, ottenere una dichiarazione di fallimento. Si registra poi il livello di protezione della proprietà privata, la tutela degli investitori contro i reati finanziari, il grado di sviluppo del mercato finanziario. Infine, si considera la flessibilità del mercato del lavoro, il peso del prelievo fiscale e della tassazione sulle attività economiche. Singapore è il Paese con la migliore *performance*, seguito dalla Nuova Zelanda e dagli Stati Uniti.

L’Etiopia è, secondo il *Doing Business*, fra i migliori Paesi dell’area subsahariana (SSA)¹².

¹¹ *Doing Business project, Ethiopia, 2006*, World Bank website. Il *Doing Business Project*, offre all’autorità di governo un’utile indicazione circa l’efficacia delle politiche adottate e agli investitori uno strumento di conoscenza sulle reali condizioni del mercato e sulle prospettive di sviluppo economico.

¹² Vediamo ora nello specifico le voci più interessanti, riferite all’Etiopia, all’area subsahariana (SSA), ai Paesi membri dell’OCSE e all’Italia.

Iniziare un’attività (2006)

La sfida dell’apertura di un’attività è qui indicata e comprende: il numero di passaggi che l’imprenditore deve compiere, il tempo, il costo e il minimo di capitale necessario calcolati come percentuale del PIL pro capite.

Indicatori	Etiopia	SSA	OCSE	Italia
Procedure (numeri)	7	11,1	6,2	9
Tempo (giorni)	16	61,8	16,6	13
Costi (% di PIL pro capite)	45,9	162,8	5,3	15,2
Min. capitale (% di PIL pro capite)	1.083,8	209,9	36,1	10,4

Vediamo adesso lo stato di avanzamento della “Campagna del Millennio”, lanciata nel 2000 dalle Nazioni Unite¹³. 189 leader mondiali si sono impegnati a raggiungere, entro il 2015, otto obiettivi strategici:

Flexibilità del mercato del lavoro (2006)

Si tratta delle difficoltà che l'impresa incontra nell'assumere e licenziare lavoratori. Ogni indice assegna un valore fra 0 e 100, dove un valore alto indica una regolazione più rigida.

Indicatori	Etiopia	SSA	OCSE	Italia
Indice di difficoltà d'assunzione	33	44,3	27	61
Indice di rigidità dell'orario	40	52	45,2	60
Indice di difficoltà di licenziamento	30	44,9	27,4	61
Indice di rigidità del mercato del lavoro	34	47,1	33,3	54
Costi assunzione (% del salario)	0	12,7	21,4	41,5
Costi licenziamento (settimane di salario)	40,1	71,2	31,3	1,7

Protezione Investitori (2006)

Gli indicatori qui sotto descrivono 3 dimensioni di protezione: trasparenza delle transazioni (*Disclosure Index*), responsabilità per self-dealing (*Director Liability Index*), capacità degli azionisti di denunciare funzionari o gestori per inadempienza (*Shareholder Suits Index*), riassunti nell'Indice di protezione degli investitori. Gli indici variano fra 0 e 10, con alti valori indicano una maggiore trasparenza, responsabilità dei gestori e potere degli azionisti, e una migliore protezione degli investitori.

Indicatori	Etiopia	SSA	OCSE	Italia
Disclosure Index	4	4,4	6,3	7
Director Liability Index	4	4,5	5	2
Shareholder Suits Index	5	5,2	6,6	6
Indice di protezione degli investitori	4,3	4,7	6	5

Tassazione (2006)

I dati qui riportati indicano le tasse che una società di medie dimensioni deve pagare in un anno, così come il peso della pubblica amministrazione nel pagamento. Queste misure includono il numero di pagamenti che un'impresa deve fare, il numero di ore perse nella preparazione, compilazione e pagamento, la percentuale di profitti destinati a pagare le tasse.

Indicatori	Etiopia	SSA	OCSE	Italia
Pagamenti (numeri)	20	40,9	15,3	15
Tempo (ore)	212	336,4	202,9	360
Livello di tassazione (% profitto)	32,8	71,2	47,8	76

Adempimento contrattuale (2006)

La facilità o difficoltà di far valere un contratto commerciale in caso d'inadempimento è qui misurata. Essa è determinata seguendo lo sviluppo di una controversia di pagamento e tracciando il tempo, il costo e il numero di procedure necessarie dal momento della denuncia all'effettivo pagamento.

Indicatori	Etiopia	SSA	OCSE	Italia
Procedure (numero)	30	38,1	22,2	40
Tempo (giorni)	690	581,1	351,2	1210
Costo (% del debito)	14,8	42,2	11,2	17,6

Chiudere un'impresa (2006)

Il tempo e il costo richiesto per chiudere la procedura di fallimento è mostrato qui di seguito. I dati identificano la debolezza della legge vigente e le principali mancanze amministrative e procedurali. Viene indicata anche la media di quanto i ricorrenti ottengono dalla società fallita, espresso in centesimi per ogni dollaro posseduto.

Indicatori	Etiopia	SSA	OCSE	Italia
Tempo (anni)	2,4	2,6	1,4	1,2
Costi (% della proprietà)	14,5	16	7,1	22
Percentuale di recupero (centesimi di dollaro)	36,9	17,7	74	39,7

¹³ *The Millenium Development Goals Report, 2006.*

- dimezzare la povertà estrema e la fame;
- garantire l'istruzione primaria universale;
- promuovere l'uguaglianza di genere;
- diminuire la mortalità infantile;
- migliorare la salute materna;
- combattere l'HIV/AIDS, la malaria e le altre malattie;
- assicurare la sostenibilità ambientale;
- sviluppare un partenariato globale per lo sviluppo.

Obiettivi del Millennio.
Goal 1: sradicare
la povertà e la fame¹⁴

Il primo obiettivo individua nella liberazione dalla povertà e dalla fame un importante terreno di sfida per i Paesi meno sviluppati.

La situazione dell'Etiopia, come mostra la tabella 3, indica che il 44,2% della popolazione vive al di sotto della soglia nazionale di povertà, mentre la percentuale del 23% riguarda la parte di popolazione che vive con meno di 1,08 dollari, valore del 1993.

L'obiettivo numero 1 impegna, inoltre, gli Stati a liberare la popolazione dalla fame. I dati, raccolti dalla Food and Agricultural Organization - FAO, testimoniano la larga diffusione del fenomeno in Etiopia. I minori sotto i cinque anni malnutriti e sottopeso (la popolazione minorile di riferimento, utilizzata dall'Organizzazione mondiale della sanità - OMS come termine di paragone, è quella statunitense) sono passati dal 47,7%, rilevato nel periodo 1989-1994, al 47,2% dell'ultima rilevazione (2000-2004). Allarma, infine, il dato del 46% di popolazione che nella dieta alimentare quotidiana non raggiunge lo standard minimo nutrizionale previsto dall'OMS.

Obiettivi del Millennio.
Goal 3: uguaglianza di
genere¹⁵

Discutendo nel paragrafo successivo della situazione educativa, che interessa l'obiettivo 2, si riportano alcuni dati relativi all'obiettivo 3, dedicato alla "promozione dell'uguaglianza di genere". La centralità e importanza del tema ha trovato solenne conferma nella Costituzione etiope, laddove si afferma che «le donne devono, nel godimento dei diritti e delle protezioni previste dalla Costituzione (e nel matrimonio), avere gli stessi diritti dell'uomo», e si chiama lo Stato ad adottare misure che permettano alle donne di «competere e partecipare, su una base di uguaglianza [...], alla vita politica, sociale ed economica, così come nelle istituzioni pubbliche e private»¹⁶.

¹⁴ Il traguardo dell'obiettivo 1: dimezzare, entro il 2015, la percentuale di persone che vivono con meno di un dollaro statunitense al giorno e di persone che soffrono la fame.

¹⁵ Il traguardo dell'obiettivo 3: eliminare la disuguaglianza di genere nell'istruzione primaria e secondaria preferibilmente entro il 2005 e a tutti i livelli di istruzione entro il 2015.

¹⁶ Articolo 35 della Costituzione della Repubblica Federale Democratica Etiope

Obiettivi del Millennio.
Goal 7: sviluppo sostenibile¹⁷

Grande importanza è poi attribuita alle esigenze di uno sviluppo che preservi e rispetti l'ambiente circostante. Si tratta degli indici contemplati dall'obiettivo 7, dedicato allo sviluppo sostenibile.

Il 13% del territorio etiope è coperto da boschi o foreste, utilizzati o meno per la produzione di legname. Le emissioni di CO₂ sono ancora ridotte, per la scarsa diffusione di combustibili moderni (petrolio, gas liquido, nafta); la percentuale di popolazione che utilizza combustibili solidi¹⁸ si avvicina alla totalità della popolazione (95%).

La popolazione che ha accesso a una fonte d'acqua protetta e strutturata è limitata al 22%, subendo un decremento significativo rispetto al 25% del 1990.

Nella rilevazione di questa voce si considera la popolazione che possa utilizzare almeno 20 litri d'acqua al giorno, che provenga dall'acquedotto, da pozzi pubblici, da collettori d'acqua piovana, distanti non più di un chilometro dall'abitazione del singolo utilizzatore¹⁹.

Tabella 3 – Indicatori di povertà e malnutrizione

Voce di riferimento	Percentuale	Anno di rilevazione
Percentuale di popolazione sotto alla soglia nazionale di povertà	44,2	2000
Soglia internazionale di povertà: popolazione con meno di 1 \$ al giorno	23	2000
Prevalenza di bambini malnutriti e sottopeso (% di minori di 5 anni)	47,7	1989-1994
Prevalenza di bambini malnutriti e sottopeso (% di minori di 5 anni)	47,2	2000-2004
Popolazione sotto il consumo minimo dietetico prescritto (%)	46	2003

Fonte: World Bank, *Africa Development Indicators*, 2006

Tabella 4 - Indicatori di uguaglianza di genere nell'istruzione e nella politica

Voce di riferimento	Percentuale	Anno
Percentuale di ragazze iscritte alla scuola primaria o secondaria (su 100 maschi)	68	1991
Percentuale di ragazze iscritte alla scuola primaria o secondaria (su 100 maschi)	73	2004
Percentuale di donne letterate (su 100 maschi)	66	1990
Percentuale di donne letterate (su 100 maschi)	—	2004
Donne deputate nei Parlamenti nazionali (percentuale)	—	1990
Donne deputate nei Parlamenti nazionali (percentuale)	21	2004

Fonte: World Bank, *Africa Development Indicators*, 2006

¹⁷ Il traguardo dell'Obiettivo 7: integrare i principi di sviluppo sostenibile nelle politiche e nei programmi dei Paesi, arrestare la perdita delle risorse ambientali, dimezzare il numero di persone che non hanno accesso all'acqua potabile.

¹⁸ I combustibili solidi sono il legname, il carbone, la carbonella, la paglia; la rilevazione è quella dell'anno più recente, compresa nel periodo indicato (World Bank, 2006a).

¹⁹ UNICEF, *Meeting the MDG Drinking Water and Sanitation Target*, www.unicef.org/wes/mdgreport.

Tabella 5 - Indicatori di sviluppo ambientale e accesso all'acqua potabile

Voce di riferimento	Percentuale	Anno
Foreste (% sul totale del territorio)	13	2005
Aree nazionali protette come parte della superficie totale	16,9	2004
Emissioni di CO ₂ (tonnellate di metri cubi pro capite)	0,1	2002
Consumo di combustibili solidi (% di popolazione)	95	2000-2004
Popolazione con accesso a fonti d'acqua migliorata	25	1990
Popolazione con accesso a fonti d'acqua migliorata	22	2002
Popolazione con accesso a servizi igienici	4	1990
Popolazione con accesso a servizi igienici	6	2002

Fonte: World Bank, Africa Development Indicators, 2006

Per quanto riguarda l'accesso ai servizi igienici, l'Organizzazione mondiale della sanità e l'UNICEF considerano la popolazione che abbia accesso ad adeguate strutture igieniche che prevengano il contatto di uomini, animali e insetti con i residui biologici. Si considerano soltanto i servizi igienici monofamiliari o condivisi, escludendo quelli pubblici.

**Obiettivi del Millennio.
Goal 8: obiettivi
di sviluppo²⁰**

L'ultimo obiettivo che si analizza è quello relativo a una strategia di sviluppo che investa tanto la riduzione del debito estero, quanto l'attuazione di riforme che favoriscano l'inserimento nel mercato del lavoro e incentivino l'utilizzo delle moderne tecnologie (computer, rete Internet, cellulari).

Tabella 6 - Indicatori di sviluppo economico

Voce di riferimento	Periodo/Valore
Heavily Indebted Poor Country (HIPC) Debt Initiative	Decision point, novembre 2001
Heavily Indebted Poor Country (HIPC) Debt Initiative	Completion point, aprile 2004
Stima totale del debito sotto l'hipc Initiative (in milioni \$)	3.275
Servizio del debito (percentuale delle esportazioni)	1990 - 39%
Servizio del debito (percentuale delle esportazioni)	2004 - 5,3%
Linee telefoniche fisse e mobili (su 1000 abitanti)	1990 - 2
Linee telefoniche fisse e mobili (su 1000 abitanti)	2004 - 8
Computer (su 1000 abitanti)	2004 - 3
Utilizzatori di Internet (su 1000 abitanti)	1996 - 0
Utilizzatori di Internet (su 1000 abitanti)	2004 - 2

Fonte: World Bank, Africa Development Indicators, 2006

²⁰ Gli Stati che hanno sottoscritto la Dichiarazione del 2000 si sono impegnati a costruire un partenariato per lo sviluppo, attraverso politiche e azioni concrete volte ad: eliminare la povertà; implementare la cooperazione allo sviluppo e un commercio internazionale che risponda ai bisogni dei Paesi poveri; perseguire la riduzione e la cancellazione del debito dei Paesi più poveri; realizzare il trasferimento di tecnologie.

I primi due indicatori si riferiscono all'iniziativa di riduzione del debito, programma previsto a favore dei cosiddetti Heavily Indebted Poor Countries (i Paesi maggiormente indebitati).

Il *Decision point* sancisce il momento in cui lo Stato etiope, dopo i buoni risultati raggiunti attraverso i programmi di sviluppo, supportati dal Fondo monetario internazionale e dalla Banca mondiale, si è impegnato ad adottare ulteriori riforme e a sviluppare una politica di riduzione della povertà della popolazione.

Il *Completion point*, per l'Etiopia l'aprile 2004, indica la data in cui il governo di Addis Abeba ha completato con successo il percorso di riforme pattuito e ha iniziato a vedersi cancellare il debito nei confronti del Fondo monetario internazionale, della Banca mondiale e dal Fondo africano per lo sviluppo (a marzo 2006, la stima totale si avvicinava ai 3.275 milioni di dollari).

I restanti valori mostrano i progressi nel settore delle tecnologie e delle telecomunicazioni, individuati come ulteriori aspetti della strategia globale di sviluppo contenuta nel programma delle Nazioni unite.

2. Analisi statistica della condizione dell'infanzia in Etiopia²¹

I dati e gli indicatori statistici, qui di seguito riportati, sono tratti dal Rapporto UNICEF sulla condizione dell'infanzia nel mondo, intitolato *Esclusi e invisibili* (2005), realizzato dalle agenzie e dai programmi delle Nazioni unite. Alcune voci sono state confrontate con fonti di diversa origine, citate nel corso del capitolo. Sono stati scelti solo alcuni degli indicatori utilizzati nel Rapporto, per offrire al lettore un quadro di riferimento facilmente accessibile e sottolineare al contempo gli aspetti più confacenti alla nostra analisi. Le tabelle seguenti riguardano: gli indicatori di base, la nutrizione, la sanità, l'HIV-AIDS, l'educazione, la situazione demografica e la protezione dei bambini.

Per facilitare la comprensione dei dati relativi all'Etiopia, si sono volute affiancare a questi, fra parentesi, le medesime voci riferite all'area subsahariana che per l'UNICEF comprende: Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camerun, Capoverde, Ciad, Comore, Congo, Costa d'Avorio, Eritrea, Gabon, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Equatoriale, Kenya, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mauritius, Mozambico, Namibia, Niger, Nigeria, Repubblica centrafricana, Repubblica Democratica del Congo, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leone,

²¹ I contributi relativi agli indicatori di base, nutrizione, sanità, educazione sono a cura di Carola Amoruso; i contributi su HIV-AIDS, indicatori demografici, protezione dei minori sono curati da Luigi Dalle Donne.

Somalia, Sudafrica, Swaziland, Tanzania, Togo, Uganda, Zambia, Zimbabwe e, ovviamente, Etiopia.

Consci delle differenze esistenti nella regione subsahariana, gli indici richiamati sono stati considerati comunque utili, per una più chiara definizione della situazione etiopica e per lo sviluppo di un confronto necessario e fruttuoso.

In alcuni commenti si riportano, inoltre, i dati relativi ai Paesi cosiddetti "industrializzati"²², anche qui in una prospettiva comparatistica e di comprensione della reale condizione dei minori in Etiopia.

Tabella 7 - Indicatori di base*

Indicatori di base	Dati 1990	Dati 2004
Tasso di mortalità sotto ai 5 anni di vita	204/1000 (188)	166/1000 (171)
Tasso di mortalità infantile sotto 1 anno di vita	131/1000 (112)	110/1000 (102)
N. annuo di nascite (migliaia)	-	3064 (28263)
N. annuo di decessi con età inferiore ai 5 anni (migliaia)	-	509 (4833)
Speranza di vita alla nascita(anni)	-	48 (46)

* Fra parentesi il valore medio relativo all'Africa subsahariana.

Fonti: UNICEF, OMS, Divisione per la popolazione delle Nazioni unite, Divisione statistiche delle Nazioni unite.

Gli indicatori di base, riguardando dati di carattere generale, ci permettono di inquadrare globalmente la situazione dei bambini in Etiopia.

Sebbene la mortalità infantile sotto i cinque anni di vita sia diminuita nel corso del tempo, raggiungendo 166 decessi ogni 1000 nascite, essa rimane alta, collocando l'Etiopia al ventesimo posto al mondo per la mortalità infantile. Secondo la classifica stilata dall'UNICEF, tra i 50 Stati al mondo in cui muoiono più bambini di età inferiore ai 5 anni, almeno 40 appartengono all'Africa subsahariana (UNICEF, 2005). Rispetto, invece, alla mortalità durante il primo anno di vita, il regresso è stato meno accentuato in quanto nel 2004 ogni mille nascite, 110 bambini non raggiungevano ancora il primo anno di età. Se confrontiamo tuttavia il dato con la media del continente, ci accorgiamo che la mortalità infantile in Etiopia è superiore rispetto alla media africana.

Questi dati appaiono quanto più allarmanti se si tiene conto del fatto che ogni anno nascono più di tre milioni di bambini nel Paese e che più del 50% della popolazione etiopica ha meno di 18 anni; secondo i dati del Comitato UNICEF in Etiopia, un bambino ogni 20 muore entro il primo mese di vita. Rispetto invece

²² I "Paesi industrializzati" del Rapporto UNICEF sono: Andorra, Australia, Austria, Belgio, Canada, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Israele, Italia, Giappone, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta, Monaco, Norvegia, Nuova Zelanda, Olanda, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, San Marino, Santa Sede, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Ungheria.

ai decessi totali nel Paese, si calcola che in un anno più di cinquecentomila bambini di età inferiore ai cinque anni muoiono a causa delle malattie, della povertà, delle precarie condizioni di vita e delle calamità naturali, quali la siccità che da circa cinque anni sta colpendo gli Stati della regione del Corno d'Africa.

Infine, la speranza di vita alla nascita risulta essere abbastanza bassa, raggiungendo una media di 48 anni; questo dato si riferisce alla durata di vita media prevedibile per i neonati rispetto alle condizioni e ai rischi ai quali sono esposti al momento della loro nascita.

Confrontando questi dati con quelli dei Paesi industrializzati, ci rendiamo conto dell'abisso che separa il continente africano dal cosiddetto Nord del mondo; qui infatti la mortalità infantile al di sotto dei cinque anni è di soli sei bambini ogni 1000, mentre quella nel primo anno di vita è di 5/1000, anche se le nascite sono nettamente inferiori (ammontano circa a 11 milioni di neonati l'anno). Infine in questi Stati la speranza di vita raggiunge i 79 anni, trenta anni in più rispetto alla media africana.

Tabella 8 - Nutrizione*

Nutrizione	Dati
% di bambini (sotto i 6 mesi) che sono allattati esclusivamente al seno (1996 - 2004)	55% (30%)
% di bambini (6-9 mesi) allattati al seno e con aggiunta di cibo (1996 - 2004)	43% (67%)
% di bambini (20-23 mesi) ancora allattati al seno (1996-2004)	77% (53%)
% di bambini che alla nascita si presentano sotto peso (1998-2004)	15% (14%)
% di bambini sotto i 5 anni che sono sotto peso - sintomi moderati e gravi (1996-2004)	47% (28%)
% di bambini sotto i 5 anni che sono sotto peso - sintomi gravi (1996-2004)	16% (8%)
% di bambini sotto i 5 anni che soffrono di deperimento - sintomi moderati e acuti (1996-2004)	11% (9%)
% di bambini sotto i 5 anni che soffrono di problemi della crescita - sintomi moderati e acuti (1996-2004)	52% (38%)

* Fra parentesi il valore medio relativo all'Africa subsahariana.

Fonti: Ricerche demografiche e sanitarie (DHS), Indagini campione a indicatori multipli (MICS), Indagini nazionali a domicilio, UNICEF, OMS

Gli indicatori relativi alla nutrizione permettono di analizzare la situazione dell'alimentazione dei bambini e di comprendere l'insorgere di malattie legate alla denutrizione.

L'allattamento al seno dei neonati è particolarmente importante, poiché il latte materno contiene sostanze nutritive essenziali per lo sviluppo del bambino sin dalla sua nascita; il 55% dei neonati etiopi è allattato al seno durante i primi 6 mesi di vita, mentre questa percentuale scende al 43% nel periodo dello svezzamento. Tuttavia occorre dire che molti bambini (77%, per la fascia di

età compresa tra i 20 e i 23 mesi) ricevono questo importante nutrimento fin verso il compimento del secondo anno di vita. I dati etiopi sono in controtendenza rispetto alla media dell'Africa subsahariana poiché, come possiamo notare dalla tabella, i dati relativi all'allattamento al seno nel continente sono nettamente inferiori. Occorre dire che circa il 15% dei bambini etiopi si presenta sottopeso sin dalla nascita, ovvero il loro peso risulta essere inferiore ai 2500 grammi. Questa situazione si protrae nei primi cinque anni di vita; infatti circa il 47% dei bambini presenta sintomi moderati e acuti, cioè il loro peso è inferiore di due punti percentuali rispetto alla media di peso per quella fascia di età. Invece questa percentuale scende drasticamente (16%) per quanto riguarda i sintomi gravi, ovvero il peso dei bambini risulta essere inferiore di tre punti percentuali rispetto alla media di peso per quella fascia di età.

Analizzando il deperimento, notiamo che ne soffre l'11% dei bambini al di sotto dei cinque anni; essi infatti presentano un rapporto peso/altezza inferiore di due punti percentuali rispetto alla media per quella fascia di età. Questo dato è superiore rispetto alla media dei bambini che soffrono di deperimento in questa zona geografica, che risulta essere del 9%; occorre tuttavia tenere conto che tale percentuale si riferisce a una zona particolarmente eterogenea, che raggruppa non soltanto i Paesi del Corno d'Africa, colpiti da ripetute siccità che hanno condotto a una situazione di carestia cronica, ma anche quelli dell'Africa australe, dove la situazione appare meno grave.

Infine il 52% dei minori di età inferiore ai cinque anni soffre di problemi della crescita, presentando sintomi moderati e acuti. Tale patologia si riferisce ai bambini la cui altezza risulta essere inferiore di due punti percentuali rispetto alla media per quella determinata fascia di età. Il dato è abbastanza allarmante, soprattutto se confrontato con la media del 38% dell'Africa subsahariana, poiché indica che più della metà dei bambini al di sotto dei cinque anni soffre di disturbi legati alla crescita, causati da carenze nutrizionali.

I dati statistici relativi alla situazione sanitaria permettono di comprendere meglio quali siano le condizioni igienico-sanitarie in cui vivono i bambini etiopi. Possiamo quindi analizzare a quali malattie e a quali rischi i minori siano particolarmente esposti e quali siano gli strumenti e i servizi loro offerti per combattere tali patologie.

L'accesso a fonti di acqua potabile "migliorate" (cioè trattate e purificate) è fondamentale per scongiurare il diffondersi di epidemie legate al consumo di acqua non potabile; occorre notare che in tutto il Paese, soltanto una percentuale molto bassa della popolazione (22%) può accedervi, mentre è particolarmente significativo il divario tra popolazione urbana e rurale: infatti nelle grandi città l'81% della popolazione ha a disposizione acqua potabile, men-

Tabella 9 - Sanità*

Sanità	Dati
% della popolazione totale che utilizza fonti "migliorate" di acqua potabile (2002)	22% (57%)
% della popolazione urbana che utilizza fonti "migliorate" di acqua potabile (2002)	81% (82%)
% della popolazione rurale che utilizza fonti "migliorate" di acqua potabile (2002)	11% (44%)
% della popolazione totale che ha accesso a impianti igienici adeguati (2002)	6% (36%)
% della popolazione urbana che ha accesso a impianti igienici adeguati (2002)	19% (55%)
% della popolazione rurale che ha accesso a impianti igienici adeguati (2002)	4% (26%)
% vaccini EPI finanziati dal governo (2004)	18% (47%)
% bambini di un anno di età vaccinati contro la tubercolosi	82% (76%)
% bambini di un anno di età vaccinati contro la difterite, la pertosse e il tetano (prima dose)	93% (67%)
% bambini di un anno di età vaccinati contro la difterite, la pertosse e il tetano (terza dose)	80% (75%)
% bambini di un anno di età vaccinati contro la poliomielite	80% (68%)
% bambini di un anno di età vaccinati contro il morbillo	71% (66%)
% bambini appena nati vaccinati contro il tetano	45% (59%)
% di bambini di età inferiore ai 5 anni affetti da infezione respiratoria acuta (1998-2004)	24% (14%)
% di bambini di età inferiore ai 5 anni affetti da infezione respiratoria acuta che siano stati visitati da un medico (1998-2004)	16% (41%)
% bambini affetti da diarrea curati con la reidratazione orale e con una alimentazione continuativa (1994-2004)	38% (34%)
% di bambini di età inferiore ai 5 anni che ricevono dei medicinali contro la malaria (1999-2004)	3% (35%)
% delle risorse che il governo destina alla sanità (1993-2004)	6% (—)

* Fra parentesi il valore medio relativo all'Africa subsahariana.

Fonti: UNICEF, OMS, Indagini campione a indicatori multipli (MICS), Ricerche demografiche e sanitarie (DHS)

tre nelle campagne e nelle aree particolarmente remote il dato scende all'11%. Tuttavia notiamo che i dati del Paese si discostano molto da quelli medi dell'Africa subsahariana, poiché in media il 44% della popolazione rurale ha accesso a fonti d'acqua purificate.

L'accesso a servizi igienici adeguati è fondamentale per scongiurare la diffusione di epidemie e per preservare le sorgenti di acqua dolce. Anche se nel resto del continente l'accesso a questi servizi è ristretto a poche persone, i dati ci mostrano una situazione nettamente superiore rispetto all'Etiopia, dove solamente il 6% della popolazione possiede tali servizi; tuttavia notiamo che nonostante vi sia un divario notevole tra aree urbane e rurali, la popolazione urbana che accede a servizi igienici adeguati è comunque limitata al 19%, mentre nelle zone rurali il dato scende drasticamente al 4%. Questi dati sono ancora più sconcertanti se confrontati con quelli relativi ai Paesi sviluppati, dove la totalità della popolazione (100%) ha accesso ad acqua potabile e servizi igienici.

Per quanto riguarda le misure di protezione dalle malattie, il governo finanzia solamente il 18% dei vaccini del programma EPI (Programma esteso di vaccinazione), ovvero le vaccinazioni di routine che proteggono i bambini dal-

la tubercolosi, dalla difterite, dal tetano, dalla pertosse, dalla rosolia e dalla poliomielite, oltre che dal tetano neonatale attraverso la vaccinazione antitetanica della donna in gravidanza. Nonostante la mancanza di sostegno governativo, grazie anche ai programmi messi in atto dalle Agenzie e dai Fondi delle Nazioni unite (OMS, UNICEF) le percentuali relative ai bambini che ricevono questi vaccini sono abbastanza alte, anche se non coprono la totalità della popolazione; l'82% dei minori riceve un vaccino contro la tubercolosi. Il 93% riceve poi la prima dose di immunizzazione contro la difterite, la pertosse e il tetano, mentre soltanto l'80% è vaccinato con la seconda dose. L'80% riceve la vaccinazione contro la poliomielite, mentre il 71% è protetto dal morbillo. Tuttavia solamente il 45% dei neonati riceve subito una dose di vaccino antitetanico. Non vi sono dati disponibili riguardo la protezione contro l'epatite B. Confrontando i dati con quelli medi della zona subsahariana, notiamo che in ogni caso i tassi di vaccinazione interni sono più alti rispetto a quelli riferiti al continente, segno anche dell'operato delle ONG e delle Nazioni unite.

Analizzando poi le principali patologie che colpiscono i bambini di età inferiore ai cinque anni, notiamo che il 24% dei minori soffre di una infezione respiratoria acuta e che solo il 16% di essi è stato visitato da un medico. Per curare la diarrea occorre intervenire con la reidratazione orale di liquidi specifici o preparati in casa, e con un'alimentazione appropriata e regolare per ristabilire i normali ritmi del corpo; tuttavia in Etiopia soltanto il 38% dei bambini riceve questo tipo di cure.

Infine, per quanto riguarda la malaria, non vi sono dati relativi alle precauzioni che sono prese per proteggere i bambini contro le zanzare portatrici della malattia, ma sappiamo che soltanto il 5% dei bambini malati riceve cure appropriate e continuative.

Globalmente i dati relativi alla situazione sanitaria in Etiopia appaiono particolarmente allarmanti, anche riguardo ai finanziamenti scarsamente insufficienti che lo Stato destina a questo settore, pari al 6% del budget annuo. Tuttavia la quota di risorse destinate alla sanità è aumentata da 390 milioni di birr nel 1990, a 596 in soli tre anni, sintomo di un impegno sostanziale del governo per migliorare la condizione sanitaria nel Paese²³.

La lotta all'AIDS è uno dei punti principali del programma contenuto nei *Millennium Development Goals*, che impegna gli Stati a «fermare e a invertire la diffusione dell'HIV-AIDS» e ad «assicurare una speciale assistenza a favore dei minori orfani a causa dell'AIDS».

²³ Committee on the Rights of the Child, *Considerations of Report submitted by State parties - Ethiopia*, CRC/C/129/add. 8, p. 16, 27 ottobre 2005.

Tabella 10 - HIV-AIDS*

HIV-AIDS	Dati
Diffusione dell'HIV: Stima di persone affette da HIV (migliaia), adulti e bambini (0-49 anni)	1.500 (25.000)
Diffusione dell'HIV: Stima di persone affette da HIV (migliaia), adulti e bambini (0-49 anni), stima minima – stima massima	950 – 2.300 (23.000 – 27.900)
Diffusione dell'HIV: Stima di persone affette da HIV (migliaia), bambini (0-14)	120 (1.900)
Tasso di incidenza dell'HIV tra le ragazze incinte (15-24 anni) nella capitale (anno 2003)	11,7 (-)
Consapevolezza e comportamento (1998-2004) (15-24 anni): % consapevole che il profilattico può prevenire l'HIV	- (68 uomini - 54 donne)
Consapevolezza e comportamento (1998-2004) (15-24 anni): % consapevole che persone apparentemente sane possono avere l'HIV	54 uomini - 39 donne (68 uomini - 58 donne)
Consapevolezza e comportamento (1998-2004) (15-24 anni): % che ha utilizzato il profilattico almeno nei rapporti sessuali più a rischio	30 uomini - 17 donne (43 uomini - 27 donne)
Orfani: bambini (0-17 anni) resi orfani dall'AIDS, 2003, stima (migliaia)	720 (12.100)
Orfani: bambini (0-17 anni) orfani in generale, 2003, stima (migliaia)	4.000 (42.000)

* Fra parentesi il valore medio relativo all'Africa subsahariana.

Fonti: UNICEF, OMS, Divisione per la popolazione delle Nazioni unite, Divisione statistiche delle Nazioni unite.

La tabella indica che, in Etiopia, circa 1 milione e 500 mila persone sono affette dall'infezione dell'HIV, dato diffuso dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) e calcolato sulla base della stima minima di 950.000 casi e di quella ben più allarmante di 2 milioni e 300.000 persone. I minori colpiti dalla malattia sono circa 120.000, cifra che, nell'intera Africa subsahariana, si avvicina ai 2 milioni (mentre nei Paesi industrializzati²⁴ i bambini infetti sono circa 17.000).

La gravità del fenomeno si può meglio comprendere considerando che la malattia colpisce bambini che difficilmente avranno accesso ai farmaci antiretrovirali, a strutture sanitarie adeguate, alle cure opportune, in un Paese dove solo il 22% della popolazione può beneficiare di fonti d'acqua "migliorate" (trattate e potabili), dove la speranza di vita non supera i 48 anni, dove il numero di minori resi orfani dall'AIDS è di oltre 700.000 (12 milioni in tutta l'area subsahariana).

Nel 2004 si sono registrati quasi 2 milioni e 600 mila nuove infezioni, il numero più alto dall'insorgere della pandemia, ma i recenti dati²⁵, diffusi dal programma congiunto delle Nazioni unite sull'HIV-AIDS (UNAIDS, cui partecipano numerose agenzie delle Nazioni unite), evidenziano che, nel 2006, il numero di infezioni re-

²⁴ Tutti i Paesi dell'Unione europea, gli Stati Uniti, il Canada, il Giappone, l'Australia e la Nuova Zelanda.

²⁵ UNAIDS, *AIDS Epidemic Update 2006*.

gistrate in Africa potrebbe superare i 2 milioni e 800 mila casi. L'incidenza della malattia sulle condizioni di vita è così forte da avere invertito la generale tendenza al miglioramento dell'indice sulle "speranze di vita": l'AIDS è appunto la prima causa di morte in Etiopia e limita la speranza di vita a 48 anni, nonostante gli importanti risultati raggiunti nei confronti di altre malattie o fattori di rischio.

Uno strumento efficace, ma spesso ignorato in Africa, per combattere la malattia e invertire la tendenza attuale, è quello dell'attività di prevenzione e di sensibilizzazione, rivolto in particolare alle categorie più a rischio (adolescenti, giovani, donne, popolazione recentemente inurbata). Gli indicatori che meglio esprimono l'efficacia di queste campagne, ci dicono che a oggi, in Etiopia, solo il 30% degli uomini e il 17% delle donne, fra i 15 e i 24 anni, utilizza una protezione nei rapporti considerati più a rischio (dato più basso della media regionale, rispettivamente del 43% per gli uomini e del 27% per le donne), mentre solo il 40% delle ragazze è conscio che persone apparentemente sane possano avere l'HIV, poco oltre il 50% i ragazzi (purtroppo mancano i dati sull'uso di protezioni come il profilattico).

Un dato positivo è invece quello riportato dal programma delle Nazioni unite UNAIDS, nel recente *AIDS Epidemic Update 2006*, relativo alle donne in gravidanza, seguite nei reparti pediatrici del Paese. La percentuale di infezioni pare sia passata, nelle zone urbane, dal 15% circa di metà anni Novanta al 10,5% del 2005 (in linea con l'11,7% di Addis Abeba), mentre nelle zone rurali è passata dal 2,6% del 2003 al 2,2% del 2005 (occorre tenere tuttavia presente che solo una minoranza di donne si serve di queste cliniche, per cui il dato offre un quadro di riferimento incompleto).

La malattia incide inoltre su situazioni non quantificabili, ma che minano profondamente il tessuto sociale e familiare: la malattia colpisce infatti i genitori, gli insegnanti, gli operatori sanitari e i soggetti che erogano servizi essenziali, privando così i minori di importanti figure di riferimento. In secondo luogo il bambino malato è generalmente escluso, vittima di discriminazione, quando non dello stigma della comunità, e posto conseguentemente ai margini della società, più facilmente soggetto a situazioni di disagio e di abbandono.

I dati relativi all'educazione, riguardando la scolarizzazione di bambini e adolescenti, ci permettono di comprendere meglio quali siano i livelli di istruzione in Etiopia.

Il dato dell'alfabetizzazione degli adulti indica la percentuale di popolazione con un'età superiore ai 15 anni in grado di leggere e scrivere; mentre notiamo che quasi la metà della popolazione maschile è alfabetizzata (49%), l'alfabetizzazione femminile scende al 34%, sintomo della presenza di discrimi-

nazione di genere nell'accesso all'educazione. Anche il dato riferito alla media della zona subsahariana denota una discrepanza tra l'accesso per bambini e bambine, evidenziando quindi una tendenza generale interna al continente di discriminazione femminile nell'accesso all'istruzione.

Tabella 11 - Educazione*

Educazione	Dati
Tasso di alfabetizzazione degli uomini adulti (2000-2004)	49% (68%)
Tasso di alfabetizzazione delle donne adulte (2000-2004)	34% (52%)
Tasso lordo di iscrizione alla scuola elementare, maschi (2000-2004)	79% (104%)
Tasso lordo di iscrizione alla scuola elementare, femmine (2000-2004)	61% (90%)
Tasso netto di iscrizione alla scuola elementare, maschi (2000-2004)	55% (70%)
Tasso netto di iscrizione alla scuola elementare, femmine (2000-2004)	47% (62%)
Tasso netto di frequenza scuola elementare, maschi (1996-2004)	33% (60%)
Tasso netto di frequenza scuola elementare, femmine (1996-2004)	28% (57%)
% di iscritti al primo anno che completano la scuola elementare, (1997-2004)	65% (84%)
Tasso lordo di iscrizione alla scuola secondaria, maschi (2000-2004)	28% (33%)
Tasso lordo di iscrizione alla scuola secondaria, femmine (2000-2004)	16% (26%)
Tasso netto di iscrizione alla scuola secondaria, maschi (2000-2004)	23% (29%)
Tasso netto di iscrizione alla scuola secondaria, femmine (2000-2004)	13% (24%)
% delle risorse del governo destinate all'educazione (1993-2004)	16% (—)

* Fra parentesi il valore medio relativo all'Africa subsahariana.

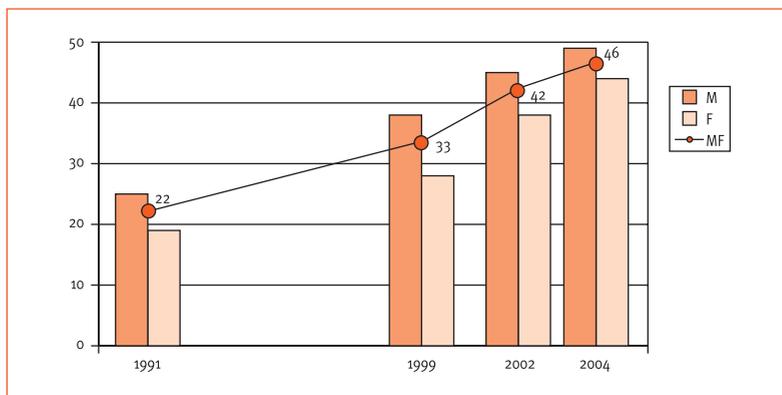
Fonte: Istituto statistico UNESCO, Ricerche demografiche e sanitarie, Indagini campione a indicatori multipli (MICS)

I tassi netti di iscrizione all'istruzione primaria, ovvero il numero di bambini iscritti alla scuola primaria, appartenenti alla fascia di età a essa corrispondente, espresso in rapporto al numero totale di bambini che hanno la stessa età, indicano che soltanto il 55% dei maschi e il 47% delle femmine risulta essere iscritto. Tuttavia dal grafico dell'UNESCO riportato in figura 3 notiamo che dal 1991 il Paese ha effettuato parecchi sforzi, incrementando il numero medio di iscritti all'istruzione primaria.

Per quanto riguarda la frequenza effettiva, essa appare alquanto bassa, corrispondendo al 33% per i maschi e al 28% per le femmine. Infine, sappiamo che solamente il 65% degli iscritti al primo anno riesce a terminare il ciclo scolastico, arrivando cioè fino al termine della scuola primaria.

I dati relativi all'istruzione secondaria ci rivelano che i bambini che vi accedono rappresentano una minoranza. I tassi netti sono al 23% per i maschi e al 13% per le femmine. La mancanza di dati statistici relativi alla reale frequenza simboleggiano la difficoltà nello stimare l'effettiva partecipazione dei ragazzi, considerando anche le numerose ripetizioni degli anni dell'istruzione primaria e l'elevato livello di abbandono. Confrontando questi dati con quelli relativi ai

Figura 3 - Tasso netto di iscrizione all'istruzione primaria – divisione per sesso (valori percentuali)



Fonte: UNESCO

Paesi più avanzati, notiamo che i tassi di iscrizione sono elevati e coprono in media il 100% della popolazione.

Infine, le risorse destinate dallo Stato all'educazione rappresentano il 16% del budget annuo del Paese e sono praticamente duplicate dal 1991 al 1993, passando da 1,12 miliardi di birr a 2,17 miliardi di birr. Inoltre, a partire dal 1997 il governo ha messo in atto l'*Education Sector Development Programme*, un piano quinquennale, rinnovato nel 2002, per migliorare l'istruzione nel Paese.

Il numero di minori etiopi è particolarmente elevato: 39 milioni circa, oltre la metà della popolazione totale (70 milioni), percentuale simile a quanto riscontrato nei Paesi cosiddetti "meno sviluppati", dove la percentuale di minori raggiunge il 49% (UNICEF, 2005). Anche il dato dei minori sotto i cinque anni segue questa tendenza: 12.861.000 in Etiopia, coerente con il 16% dei Paesi "meno sviluppati", mentre, nei Paesi industrializzati, le percentuali di minori sotto i 18 e i 5 anni sono rispettivamente del 21 e del 6%.

Il "tasso di natalità non elaborato" (il numero di nascite ogni 1000 abitanti) è passato da 49 nel 1970 a 41 nel 2004, effetto delle politiche di controllo delle nascite, adottate in Etiopia e, come indicano i dati generali, in quasi tutti i Paesi dell'area²⁶.

In maniera analoga si manifesta la tendenza incrementale dei tassi di crescita della popolazione urbana: nel ventennio 1970-1990 le zone urbane cre-

²⁶ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Policies 2005*.

Tabella 12 - Indicatori demografici*

Indicatori demografici	Dati
Popolazione (migliaia), 2004, sotto i 18 anni	39.005 (354.355)
Popolazione (migliaia), 2004, sotto i 5 anni	12.861 (117.346)
Popolazione: tasso di crescita annua (%), periodo 1970-1990	2,7 (2,9)
Popolazione: tasso di crescita annua (%), periodo 1990-2004	2,8 (2,5)
Tasso di mortalità non elaborato: 1970-1990-2004	21 - 18 - 16 (20) - (16) - (18)
Tasso di natalità non elaborato: 1970-1990-2004	49 - 47 - 41 (48) - (45) - (40)
Speranze di vita: 1970-1990-2004	43 - 47 - 48 (45) - (50) - (46)
Tasso totale di fertilità, 2004	5,7 (5,4)
Percentuale di popolazione urbana, 2004	16 (36)
Tasso di crescita media annua della popolazione urbana (%), periodo 1970-1990	4,6 (4,8)
Tasso di crescita media annua della popolazione urbana (%), periodo 1990-2004	4,4 (4,3)
Tasso di mortalità infantile sotto i 5 anni (MIS): posizione occupata	20
Tasso di mortalità infantile sotto i 5 anni (MIS): probabilità su 1000 nati	1970-1990-2004 239 - 204 - 166

* Fra parentesi il valore medio relativo all'Africa subsahariana.

Fonti: UNICEF, OMS, Divisione per la popolazione delle Nazioni unite, Divisione statistiche delle Nazioni unite

scavano a un tasso del 4,6% annuo in Etiopia, del 4,8% in tutta l'area; nel quindicennio 1990-2004 si è calcolato un tasso di crescita del 4,4% per l'Etiopia, del 4,3% per l'intera area.

Il forte tasso di natalità è peculiare di tutte le economie arretrate, dove ogni bambino è visto anche come forza lavoro ed è obbligato a contribuire al sostentamento della famiglia (i numeri sulla scolarizzazione sono forse frutto di quest'inevitabile esigenza: il tasso netto di frequenza nella scuola primaria è del 33%, il tasso d'iscrizione alla scuola secondaria del 23%; molti minori, anzi molte famiglie sono costrette a rinunciare all'istruzione e a spingere i figli a lavorare).

Come accennato sopra, l'indice sulle "speranze di vita" è assai basso: la media subsahariana è di 46 anni al 2004 (79 per i Paesi industrializzati). In Etiopia, con una lentissima progressione, l'indicatore è passato dai 43 anni del 1970 ai 47 anni del 1990, ottenendo poi negli ultimi 14 anni (dal 1991 al 2004) l'incremento di un solo anno (48 anni). Ciò che colpisce è la caduta dell'indice nell'area subsahariana: dal 1990 al 2004 l'indice sulle speranze di vita è diminuito di quattro anni, passando da 50 anni nel 1990 a 46 anni nel 2004, nonostante gli sforzi compiuti e i risultati raggiunti nel contrasto ai principali fattori di rischio.

La causa principale è da imputare alla diffusione e all'intensità dell'AIDS che, come s'indicava nella tabella dedicata alla malattia, affligge una larga parte di popolazione ed è la prima causa di decesso nel continente. Altri fattori che incidono fortemente su questa regressione sono le carestie, che han-

no colpito ampie aree subsahariane (in particolare l'Etiopia), e i numerosi conflitti locali, che in alcuni casi assumono i tratti del "genocidio" (si pensi al Darfur, dove si calcola che solo i rifugiati siano più di 2 milioni).

Un altro importante indicatore, che permette di comprendere meglio la condizione dei minori nei diversi Paesi, è il tasso di mortalità infantile sotto i cinque anni (MIS5). Lo Stato con il peggiore risultato è il Sierra Leone, con 283 decessi ogni 1000 bambini, mentre l'Etiopia si trova poco sotto, con 166 decessi su 1000 bambini sotto i cinque anni (in Italia si stimano cinque decessi su 1000).

I dati sul "tasso di mortalità non elaborato" (il numero annuo di decessi ogni 1000 abitanti) confermano purtroppo i regressi dell'intera regione africana: dal 1970 al 1990 il tasso è passato per l'Etiopia da 21 a 18, e per l'intera area da 20 a 16, nel 2004 si è registrato per l'Etiopia un ulteriore progresso, con 16 decessi su 1000 abitanti, e una grave regressione per l'area subsahariana, che passa a 18 decessi su 1000 abitanti.

Tabella 13 - Protezione dell'infanzia*

Protezione dell'infanzia	Dati
Lavoro minorile (5-14 anni), 1999-2004: % maschi	47 (37)
Lavoro minorile (5-14 anni), 1999-2004: % femmine	37 (34)
Lavoro minorile (5-14 anni), 1999-2004: % totale	43 (36)
Matrimoni precoci (sotto i 18 anni), 1986-2004: % urbano	32 (25)
Matrimoni precoci (sotto i 18 anni), 1986-2004: % rurale	53 (48)
Matrimoni precoci (sotto i 18 anni), 1986-2004: % totale	49 (40)
Registrazione nascite	- (38)
Mutilazioni genitali femminili/escissione, 1998-2004: % urbano	80 (31)
Mutilazioni genitali femminili/escissione, 1998-2004: % rurale	80 (42)
Mutilazioni genitali femminili/escissione, 1998-2004: % totale	80 (38)
Mutilazioni genitali femminili/escissione, 1998-2004: % figlie(a)	48 (24)

* Fra parentesi il valore medio relativo all'Africa subsahariana.

(a) Percentuale di donne fra i 15 e i 49 anni con almeno una figlia vittima di mutilazione genitale/escissione.

Fonti: UNICEF, OMS, Divisione per la popolazione delle Nazioni unite, Divisione statistiche delle Nazioni unite

Il fenomeno del lavoro minorile è tristemente diffuso nei cosiddetti "Paesi meno sviluppati", risultato di molteplici fattori, e verrà affrontato diffusamente nel capitolo dedicato alla tutela dell'infanzia in Etiopia. Innanzitutto la povertà endemica, che affligge le popolazioni di questi Paesi, obbliga le famiglie ad avviare i minori ad attività varie, a volte illecite o comunque dannose per il benessere e la salute del minore. Sul versante istituzionale, v'è poi da sottolineare l'assenza e i limiti delle politiche di governo, che solo recentemente iniziano a preoccuparsi della protezione dei minori lavoratori. Il precipitato di questa situazione si legge nei numeri sopra riportati: il numero di minori impegnati in una qualunque attività lavorativa è vicino al 47% per i maschi e at-

torno al 37% per le femmine, superiore alle medie regionali, rispettivamente il 37% e il 34%.

Un altro dato utile a valutare il grado di protezione dell'infanzia nello Stato etiope sarebbe stato quello relativo alla percentuale di registrazione delle nascite, che però non esiste, per la mancanza di un efficace sistema nazionale. La registrazione garantisce il minore, lo rende parte della società, ufficializza la sua esistenza e consente alle istituzioni di adottare misure e politiche che contemperino la sua presenza e protezione. Nelle *Concluding observations* del Comitato per i diritti del fanciullo, l'importanza attribuita alla registrazione delle nascite è ribadita di continuo, non solo come espressione del diritto del minore alla propria identità e del diritto alla nazionalità, ma anche come chiave d'accesso all'educazione, ai servizi sanitari, al voto elettorale, e come protezione dalle numerose forme di sfruttamento e di violenza di cui rischia di essere vittima.

Fra queste, è considerata una forma di violenza anche quella dei matrimoni precoci (*forced marriages*): violenza psicologica, perché interrompe il processo di crescita del minore; violenza fisica, perché catapulta letteralmente la bambina nella realtà del rapporto di coppia, obbligandola ad affrontare un'esistenza che richiede rapporti sessuali, gravidanza, doveri domestici. In Etiopia il 49% di donne intervistate fra i 20 e i 24 anni afferma di essere stata forzata a sposarsi o a convivere prima dei 18 anni, una percentuale che sale al 53% nelle zone rurali del Paese e si attesta invece al 35% per le città (il dato dell'area subsahariana è leggermente più basso, con il 25% nelle aree urbane, il 48% in quelle rurali, per una media del 40%).

Ai matrimoni precoci e all'età delle madri sono poi legati numerosi rischi, ad esempio il pericolo di contrarre l'HIV (causa la frequente disparità d'età con lo sposo, che ha già avuto rapporti sessuali), ma soprattutto il rischio di morte in gravidanza, che colpisce cinque volte più frequentemente se la gravidanza o il parto sono condotti da bambine fra i 10 e i 14 anni, due volte più frequentemente per ragazze fra i 15 e i 19 anni.

Infine, si è ritenuto utile riportare il dato relativo alle mutilazioni genitali femminili, pratica largamente diffusa nei Paesi africani, definita dall'Organizzazione mondiale della sanità come la «parziale o completa rimozione dei genitali femminili esterni o come qualunque altra lesione degli organi genitali femminili, per ragioni culturali, religiose o per qualunque altro motivo non terapeutico». I dati riportati si riferiscono alla percentuale di donne, fra i 15 e i 49 anni, che sono state vittime di mutilazione genitale o di escissione (l'ultima casella si riferisce invece alla percentuale di donne fra i 15 e i 49 anni che abbiano almeno una figlia vittima di tale pratica). Come vediamo, l'80% di donne etiopi ha subito questa violenza, che può consistere nella clitoridectomia, nell'escissione o nell'infibu-

lazione²⁷ (vedremo nel capitolo dedicato alla legislazione etiopica che il nuovo codice penale criminalizza il fenomeno della mutilazione genitale). Come attestano i dati, l'Etiopia è uno dei Paesi africani in cui questa pratica è più diffusa, con l'80% di donne colpite: l'area subsahariana ha invece un media del 38%, con il 32% nelle zone urbane e il 42% nelle zone rurali.

Riferimenti bibliografici e documenti citati

Ministry of Finance and Economic Development

2002 *Sustainable Development and Poverty Reduction Programme*, Addis Ababa, July

OECD

2005 *African Economic Outlook*, Paris, Development Centre

ONU. Committee on the Rights of the Child

2005 *Considerations of Report submitted by State parties - Ethiopia*, CRC/C/129/add. 8, 27 ottobre

UNAIDS/WHO

2006 *Aids Epidemic Update*, Geneve, Dec.

UNDP

2006 *Agricultural Development Indicators, 2006*, www.et.undp.org/poverty/agriculture.htm.

UNICEF

2006 *La condizione dell'infanzia nel mondo: esclusi e invisibili*, Roma

UNICEF - WHO

2004 *Meeting the MDG Drinking Water and Sanitation Targets*, www.unicef.org/wes/mdgreport

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division

2005 *World Population Policies 2005*

United Nations, General Assembly

2005 Resolution 60/1, 2005, *World Summit Outcome*

WHO

2000 *Fact sheet*, n. 241, June

World Bank

2006a *Africa Development Indicators*

2006b *Doing Business Project*

²⁷ Le tipologie esistenti di mutilazione genitale sono: la clitoridectomia, che consiste nella rimozione di tutta o di parte della clitoride; l'escissione, ossia l'asportazione della clitoride e delle piccole labbra; l'infibulazione, che prevede, oltre alla clitoridectomia e all'escissione, anche il raschiamento delle grandi labbra che sono poi fatte aderire e tenute assieme, così che, una volta cicatrizzate, ricoprano completamente l'apertura della vagina, eccetto un piccolo orifizio per le funzioni corporali (definizione tratta da World Health Organization, *Fact sheet*, n. 241, June 2000).

La protezione dei minori in Etiopia: legislazione e politiche di sostegno all'infanzia*

Luigi Dalle Donne
Giurista, Istituto degli Innocenti

Carola Amoruso
Stagista, Institut d'études politiques de Bordeaux

1. Premessa

L'Etiopia è uno dei più grandi Stati africani (1.130.000 km²) e il secondo per popolazione, con circa 71 milioni di persone.

Il grafico sull'età della popolazione mostra la classica struttura piramidale dei Paesi in via di sviluppo, con la popolazione che diminuisce via via che ci si allontana dai primi anni di vita (in Etiopia i minorenni raggiungono il 52% della popolazione, mentre solo il 3% ha più di 65 anni).

Stato multietnico, annovera al suo interno più di un'ottantina di "popoli", fra cui gli Oromo, l'etnia maggioritaria, gli Amhara, i Tigrini, e, concentrati in aree determinate, i Somali, i Guraghe, i Sidamo, gli Afar, i Wolaita, gli Agaw, i Guji, i Gamo, i Gedeo, i Keffa e i Kembatta.

Dal 1974 al 1991 il Paese è stato sotto il giogo della dittatura militare di Menghitsu Hailé Maryam (il cosiddetto *Dergue regime* o "Terrore Rosso") ed è stato devastato dalle guerre con Eritrea e Somalia, da un immenso numero di profughi e deportati, da carestie devastanti, ribellioni e conflitti etnici. Dopo la deposizione di Menghitsu, il governo di transizione ha riconosciuto l'indipendenza dell'Eritrea¹ (1993), ha approvato una nuova Costituzione, che riconosce il diritto all'autodeterminazione dei diversi popoli e ridisegna i confini delle regioni nel rispetto delle ripartizioni etniche, e ha adottato importanti riforme economiche e sociali.

L'Etiopia è adesso uno Stato federale, ripartito in nove regioni e dotato di un sistema bicamerale costituito da una camera federale, l'House of Federation, e una camera nazionale, l'House of Peoples' Representatives.

La creazione delle regioni ha tenuto conto della composizione etnica del Paese, così come la suddivisione di queste in 68 distretti e lo speciale statuto assegnato alle due città principali (Addis Abeba e Dire Dawa). La carta costituzionale riconosce ampi poteri alle autorità regionali, fra cui la possibilità di

* Luigi Dalle Donne è autore della Premessa e dei paragrafi Legislazione e Aspetti particolari della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza; Carola Amoruso è autrice del paragrafo Condizione minorile e politiche sociali di riferimento; congiuntamente sono state redatte le Conclusioni.

¹ Nel maggio del 1998, una disputa con l'Eritrea sulla definizione dei confini fra i due Paesi ha portato a un nuovo conflitto che ha seriamente aggravato l'economia etiopica.

determinare la struttura istituzionale o il sistema elettorale, e attribuisce la piena potestà legislativa nelle materie di competenza regionale. Inoltre, l'articolo 39 della Costituzione, riconosce a ogni regione il diritto all'indipendenza e alla separazione dallo Stato federale.

Per quanto concerne l'economia nazionale, essa è cresciuta a una velocità annua del 5,5% (periodo 1996-2005). Il peso del servizio del debito² sulle esportazioni è passato dal 33% del 1990 al 6% del 2004, mentre il reddito reale pro capite è rimasto fermo a 286 birr per anno, ben al di sotto dell'obiettivo del governo di 1.400 birr³.

I dati delle principali organizzazioni di settore⁴ (Banca mondiale, Fondo monetario internazionale, Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) mostrano che in Etiopia la percentuale di popolazione che vive con meno di un dollaro al giorno raggiunge il 23% (1993-2003) e che il tasso di crescita annua del PIL pro capite è limitata al 2%; in questo quadro economico assume un peso fondamentale il flusso di finanziamenti provenienti dall'estero, vincolati a progetti di sviluppo. In Etiopia le risorse finanziarie inviate dai Paesi occidentali, secondo le cifre dell'OCSE, ammontano a circa 1 miliardo e mezzo di dollari statunitensi, pari al 24% del prodotto nazionale lordo del 2003⁵.

Quanto alla distribuzione di risorse economiche ai settori sociali, che più incidono sulla vita dei bambini e degli adolescenti, è interessante riportare alcune delle scelte e degli investimenti fatti dal governo di Addis Abeba, indicate dal Rapporto UNICEF sulla condizione dell'infanzia nel mondo (UNICEF, 2005).

La spesa statale per la Difesa (esercito, armamenti, *intelligence* ecc.) ammonta al 9% del bilancio etiope, a fronte di un ridotto 6% per il settore sanitario (strutture ospedaliere, personale, materiale ecc.). Le conseguenze di queste scelte vengono denunciate dal Comitato per i diritti del fanciullo, in sede di elaborazione delle *Concluding observations*, laddove critica «la mancanza di informazioni sulle risorse assegnate ai servizi sanitari, si preoccupa della concentrazione di strutture ospedaliere nelle aree urbane, da cui risulta l'esclusione della maggioranza della popolazione dai servizi sanitari». Il Comita-

² Il servizio del debito è la somma degli interessi e dei rimborsi di capitale sul debito estero e sui debiti di lungo termine pubblicamente garantiti (Banca mondiale).

³ Committee on the Rights of the Child, *Consideration of Reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Third periodic report of States parties due in 2003, Ethiopia*, 28 ottobre 2005.

⁴ Fra le organizzazioni che hanno contribuito a stilare il rapporto UNICEF sulla condizione dell'infanzia nel mondo.

⁵ Il prodotto nazionale lordo (PNL) equivale al valore totale di beni e servizi prodotti dai residenti, a cui va aggiunta ogni imposta (meno i sussidi) non inclusa nella valutazione del prodotto oltre alle rimesse nette delle entrate (redditi da lavoro o da proprietà) provenienti dai non residenti.

to prosegue poi raccomandando allo Stato di porre particolare attenzione ai livelli di mortalità infantile, alle campagne di vaccinazione, alla diffusione del virus dell'HIV, alla battaglia contro la malnutrizione.

Per l'educazione, dove la spesa statale è certamente più elevata (16% del bilancio statale), si sono registrati alcuni benefici, specie nel settore della scuola primaria. Rimane tuttavia ancora alto il numero di abbandoni scolastici, la percentuale di passaggio alla scuola secondaria è notevolmente bassa, la differenza di genere è un ostacolo all'iscrizione e la previsione di una tassa a carico delle famiglie impedisce a molti l'iscrizione. Inoltre, mancano insegnanti debitamente formati e la diffusione delle scuole sull'ampio territorio etiope è disomogenea.

Lo Stato etiope ha tuttavia dimostrato negli ultimi anni una rinnovata attenzione nei confronti dei minori, segnalandosi per numerosi interventi di sistema e per l'adozione di politiche per l'infanzia che iniziano a mostrare i primi frutti. Nel corso del capitolo si analizzeranno i progressi raggiunti in ambito legislativo, con la ratifica d'importanti trattati internazionali, la riforma dei codici e l'emanazione di numerose leggi quadro. Si descriveranno e commenteranno le politiche sociali sui minori e la famiglia, individuandone punti di forza e carenze e si svilupperà un'analisi delle specifiche politiche in materia di sanità, educazione e assistenza all'infanzia.

Dall'enunciazione teorica dei principi di diritto, tenderemo di calarci nella loro dimensione pratica e attuativa, analizzando l'implementazione della Convenzione e l'effettività delle normative nazionali, dei programmi e degli interventi a favore dei minori.

2. Legislazione

L'Etiopia, come Stato parte della Convenzione sui diritti dell'infanzia, è tenuta ad adeguare l'intero sistema legislativo ai principi e agli standard in essa contenuti. Gli interventi più significativi riguardano il codice penale, riscritto in molte sue parti e in vigore dal luglio 2004, e il riformato codice della famiglia. Prima però di sfogliare le pagine di questi due testi, vale la pena considerare su quali trattati internazionali il governo etiope abbia apposto la sua firma.

Nell'ottobre 2002 l'Etiopia ha ratificato la Carta africana sui diritti e il benessere del minore (OAU), un anno dopo ha preso parte alla Convenzione ILO n. 29 sul lavoro forzato e alla n. 182 sulla proibizione e l'azione immediata per l'eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile, nel dicembre 2004 ha ratificato la Convenzione di Ottawa per la messa al bando dell'uso, lo stoccaggio, la produzione e il trasferimento di mine antipersona, e per la loro distruzione, e ha preso parte alla Convenzione sullo *status* dei rifugiati del 1951

e al suo Protocollo del 1967⁶. L'Etiopia è inoltre firmataria della Convenzione contro la criminalità organizzata⁷, mentre non ha ancora intrapreso il percorso di ratifica dei due importanti protocolli alla Convenzione, relativi al traffico di esseri umani e alla tratta di persone, quest'ultimo dedicato in particolare a donne e minori.

Sono poi stati inviati dal Consiglio dei ministri al Parlamento, per la ratifica, i due Protocolli alla Convenzione sull'infanzia, il Protocollo sulla vendita dei bambini, sulla prostituzione e sulla pornografia infantile, e il Protocollo sul coinvolgimento dei minori nei conflitti armati.

2.1 La Carta africana dei diritti e del benessere del minore

Nella premessa si fa riferimento alla Dichiarazione dei diritti e del benessere del minore africano (adottata dall'OUA, a Monrovia, Liberia, il 20 luglio 1979), che riconosce l'esigenza di prendere misure appropriate per proteggere i diritti dei minori africani, e rimarca la specificità della condizione dell'infanzia africana.

Il primo articolo della Carta⁸ si rivolge direttamente agli Stati, prescrivendo l'obbligo di adeguare la legislazione e di prendere ogni altra misura volta a garantire l'efficacia dei principi in essa contenuti, e in particolare scoraggiare ogni costume, tradizione, pratica religiosa o culturale che contrasti con la sua implementazione.

Anche l'articolo 21 affronta le tradizioni, culturali e religiose, che possono essere pericolose e dannose. Esso afferma che gli Stati devono prendere «tutte le misure appropriate per eliminare qualsiasi pratica sociale e culturale che possa colpire il benessere, la dignità, la normale crescita e lo sviluppo del bambino». Tale articolo inoltre, invita gli Stati a vietare il matrimonio e il fidanzamento di minorenni, a indicare come età minima per il matrimonio i 18 anni e a prevedere un registro obbligatorio dei matrimoni.

I temi principali vengono affrontati dall'articolo 3 (non discriminazione), dall'articolo 4 (superiore interesse del bambino), dagli articoli sulle libertà (art. 7, espressione; art. 8, associazione; art. 9, pensiero, coscienza e religio-

⁶ L'Etiopia ha ratificato le convenzioni ILO n. 29 e 182 il 2 settembre 2003, ed è parte alla Convenzione sull'abolizione del lavoro forzato (n. 105) dal 24 marzo 1999 e alla *Minimum Age Convention* del 1973; l'*African Charter on the Rights and Welfare of the Child*, OAU Doc. CAB/LEG/24.9/49 (1990); la *Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction*, Ottawa, December 4, 1997.

⁷ La Convenzione è stata adottata con la risoluzione A/RES/55/25 del 15 novembre 2000, durante la 55esima sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite e, secondo gli articoli 36-38, entrata in vigore il 29 settembre 2003.

⁸ *African Charter on the Rights and Welfare of the Child*, adottata durante la 26ª sessione ordinaria dell'Assemblea dei Capi di Stato e di Governo dell'Organizzazione dell'unità africana (OUA), 11 luglio 1990, Etiopia, ed entrata in vigore il 29 novembre 1999. I Paesi appartenenti all'Unione Africana sono 53; di questi 38 hanno ratificato la Carta, di cui 35 appartenenti all'Africa subsahariana.

ne), sul diritto all'educazione (art. 11), dall'articolo 14 su sanità e servizi sanitari, dall'articolo 15 sul lavoro minorile.

Gli Stati devono prendere ogni misura per proteggere i minori da ogni forma di tortura, da qualunque trattamento inumano e degradante, dall'abuso, la trascuratezza e i maltrattamenti (art. 16). Il secondo comma dà importanza alle esigenze di prevenzione, invitando gli Stati a creare delle unità speciali che offrano supporto al minore e a chi ha la sua cura, e a prevedere forme d'identificazione, trattamento e *follow-up* dei casi di abuso minorile.

Si occupa di adozione l'articolo 24 della Carta africana, ponendo come principio sostanziale il "supremo interesse del minore". Si chiamano gli Stati che "riconoscono il sistema dell'adozione", a costituire autorità competenti in materia d'adozione e a considerare, seppur come ultima possibilità, l'adozione internazionale alla pari delle altre misure d'assistenza del minore⁹.

Sempre l'articolo 24 chiede poi agli Stati di «prendere ogni misura appropriata affinché l'adozione internazionale» non si trasformi «in tratta o in un improprio vantaggio economico per coloro che cercano di adottare un minore».

Conscia poi del basso numero di Paesi ratificanti la Convenzione sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozioni¹⁰, la Carta promuove la conclusione di accordi bilaterali e multilaterali che assicurino una reciproca assistenza in materia e che permettano di individuare autorità e organi competenti.

La Carta africana prevede, infine, la creazione di un Comitato sui diritti e il benessere del minore¹¹, il cui mandato riguarda «la raccolta di documenti e informazioni sulla condizione dei minori africani», funzionali all'attività d'analisi, sensibilizzazione e pressione su governi e istituzioni. Il Comitato è inoltre tenuto, sempre in un'ottica d'implementazione dei diritti dell'infanzia, a ricevere e valutare, ogni tre anni, i rapporti che gli Stati devono inviargli.

2.2 La Costituzione etiope

La suprema legge etiope è stata approvata dall'Assemblea costituente l'8 dicembre 1994, a vent'anni esatti dal colpo di stato militare e dalla salita al potere del *Dergue regime*, sconfitto nel 1991.

Il primo articolo attribuisce all'Etiopia una struttura federale e democratica, da qui il nome di "Repubblica Federale Democratica d'Etiopia".

⁹ «Se il minore non può essere dato in affidamento o in adozione o non può essere preso in cura nel Paese d'origine», così l'articolo 24, lett b), l'adozione internazionale «può essere considerata come una misura alternativa d'assistenza del minore».

¹⁰ Gli Stati africani che hanno ratificato la Convenzione sono il Sud Africa, il Burkina Faso, il Burundi, la Guinea, il Madagascar, il Mali e le Mauritius.

¹¹ Artt. 42-45, *African Charter on the Rights and Welfare of the Child*.

Il principio d'uguaglianza è sancito dall'articolo 25, dove si afferma che «tutte le persone sono uguali davanti alla legge e sono destinatarie, senza alcuna discriminazione, di un'uguale protezione legislativa». Il secondo comma, garantisce per legge «uguale ed effettiva protezione senza distinzione di razza, di nazione, di nazionalità o altra origine sociale, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di credo politico o altra opinione, di proprietà, di nascita o altro *status*». È questa una definizione d'uguaglianza particolarmente ampia, comprendente numerosi aspetti della vita dell'individuo-cittadino, che possono essere minacciati e offesi dall'intolleranza religiosa, dall'odio etnico, dalla violenza politica, dalla forza dei gruppi maggioritari, dall'arbitrarietà delle istituzioni. Questo articolo si riferisce ovviamente alla totalità della popolazione etiopica, alle decine di etnie presenti, senza fare distinzione di classe, d'età o di sesso.

Ciò nonostante, l'articolo 35 elenca i “diritti della donna”, per affermare una forma di discriminazione in positivo, ovvero una serie di misure che lo Stato è tenuto a prendere per garantire uguali opportunità al genere femminile. Così, dopo aver affermato che «le donne devono, nel godimento dei diritti e delle protezioni previste dalla Costituzione (e nel matrimonio), avere lo stesso diritto dell'uomo», si chiama lo Stato ad adottare misure che consentano alle donne di «competere e partecipare, su una base di uguaglianza [...], alla vita politica, sociale ed economica, così come nelle istituzioni pubbliche e private». Nei successivi commi si fa riferimento ad alcune di queste “misure”, come «l'eliminazione di leggi, consuetudini e pratiche che opprimano la donna o che le causino danni fisici o psicologici» (appare evidente il riferimento alla pratica della mutilazione genitale) o come il diritto al riconoscimento della maternità in ambito lavorativo, o il diritto di accedere ai programmi educativi di pianificazione familiare, per prevenire pericoli legati alla gravidanza e al parto.

Essendo in Etiopia, come in tutta l'Africa in generale, l'accesso ai servizi sociali particolarmente difficoltoso, il richiamo dell'articolo 90 agli “obiettivi sociali”, che lo Stato s'impegna a raggiungere, appare particolarmente ambizioso. Si mira infatti a garantire, a tutti i cittadini etiopi, l'accesso alla sanità pubblica, all'educazione, a forniture d'acqua potabile, al cibo, alla sicurezza sociale e all'abitazione.

L'articolo 36 è interamente dedicato ai diritti dei minori. A ogni bambino è riconosciuto il diritto «alla vita», «al nome e alla nazionalità», «a conoscere e a essere preso in cura dai genitori o da chi ne abbia la tutela legale», «a non essere soggetto a sfruttamento, a non essere chiamato a svolgere un'attività lavorativa che sia pericolosa o dannosa per la sua educazione, salute o benessere, a essere esente da punizioni corporali o da trattamenti inumani o de-

gradanti, a scuola o in altra istituzione responsabile della cura dei minori». Lo Stato è poi chiamato a tenere conto del “superiore interesse del minore” in ogni intervento che lo riguardi: dalle istituzioni pubbliche e private di assistenza e cura dell’infanzia all’amministrazione giudiziaria, dalle autorità amministrative agli organi legislativi, il superiore interesse dell’infanzia è sempre richiamato e deve essere alla base di ogni decisione.

I minori sono quindi costituzionalmente titolati a ottenere cure adeguate dai genitori e dai tutori e a essere protetti da ogni forma d’abuso e sfruttamento.

Sul tema dell’infanzia abbandonata, la Costituzione sancisce innanzitutto la parità fra minori nati fuori e minori nati all’interno del matrimonio, invita lo Stato a prendere misure speciali di protezione a favore degli orfani e prescrive la creazione di istituzioni che assicurino e promuovano l’adozione.

Infine, in tema di delinquenza minorile, si richiama la necessità di prevedere istituzioni di correzione e carceri che considerino la specificità dei giovani condannati, assicurando i percorsi di rieducazione e di recupero, mirati a reinserire i minori nella società¹².

Nonostante questo obiettivo sia stato sancito a livello costituzionale, nell’ultimo rapporto presentato al Comitato ONU¹³ si rileva che «la più importante carenza appare essere la mancanza di un effettivo sistema di giustizia minorile nel Paese. Come risultato, in molte regioni gli imputati minorenni sono giudicati dalla giustizia ordinaria». Fra i problemi che affliggono la giustizia minorile, si identificano «l’assenza di leggi che prevedano disposizioni specifiche per i minori, la mancanza di programmi correzionali a livello di comunità, i rari momenti di collaborazione con le agenzie di *law enforcement* sul tema della criminalità minorile, la mancanza di strutture correzionali».

La Corte suprema federale, in collaborazione con diverse ONG, ha lanciato a questo proposito un programma sulla giustizia minorile, chiamato *Juvenile Justice Project Office* (JJPO)¹⁴. Il programma analizza il sistema legislativo e istituzionale, dedicato alla protezione del minore, e promuove iniziative di formazione e di adeguamento ai principi della Convenzione sui diritti del fanciullo. In particolare il JJPO, nel biennio 2000-2002, ha condotto una valutazione della legislazione etiope concernente i diritti dei minori, della pianta organica

¹² Articolo 36, comma 3, della Costituzione etiope.

¹³ Committee on the Rights of the Child, *Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Third periodic report of States parties due in 2003, Ethiopia*, 27 aprile 2005, CRC/C/129/Add. 8.

¹⁴ *Juvenile Justice Project Office*, creato nel giugno 1999 dall’Ethiopian Federal Supreme Court e da Save the Children Norway e Save the Children Sweden.

della polizia e del sistema giudiziario minorile. Tale programma ha inoltre organizzato seminari sulla riforma del sistema di giustizia minorile in Etiopia e sulla delinquenza giovanile e l'amministrazione della giustizia minorile e ha concepito e diffuso manuali sulle "buone pratiche", rispettose dei principi internazionali e costituzionali.

Il programma ha poi dedicato particolare attenzione alla formazione di magistrati, agenti di polizia, insegnanti, avvocati e personale sanitario degli enti locali (*woredas*) e dei nove Stati etiopi. Gli obiettivi del JJPO sono al contempo di breve periodo (migliorare le modalità operative e la prassi di polizia, giustizia e carcere) e di lungo (proporre ipotesi di riforma della giustizia minorile e dotare il sistema dei mezzi e delle capacità richieste dagli standard della Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo, dai principi costituzionali e dalle leggi nazionali dedicate all'infanzia).

Risultato immediato di questo sforzo è stata la creazione di 10 unità di protezione del minore nelle stazioni di polizia di Addis Abeba e di ulteriori 19 unità nelle regioni di Dire Dawa, Oromia, Amhara e SNNP¹⁵.

Si segnala, inoltre, lo sforzo dello Stato etiope, che ha previsto con la *Proclamation n. 210/2000*, la creazione di due organi impegnati nella protezione dell'infanzia¹⁶. Si tratta dell'Ombudsman, sorta di garante nazionale competente a raccogliere ogni denuncia di violazione dei diritti del singolo, e la Human Rights Commission, organo deputato alla protezione dei diritti umani.

2.3 Ethiopian Nationality Law, 1930¹⁷

Il principio generale sull'acquisizione della nazionalità è ripreso nel primo articolo, laddove si statuisce che «ogni persona nata in Etiopia o all'estero, il cui padre o madre sia di nazionalità etiope, acquisisce la nazionalità etiope»¹⁸. Sorvolando sui casi d'acquisizione o perdita della cittadinanza in conseguenza di matrimonio, dall'articolo 6 all'articolo 10 la legge si concentra sull'acquisizione della nazionalità del minore.

L'articolo 6 si occupa della nazionalità del minore nato durante il matrimonio, da genitori di cui solo uno sia etiope: il principio generale attribuisce al nascituro la nazionalità del padre. Se il padre è etiope, il minore può essere

¹⁵ SNNP è il nome dello Stato meridionale delle genti, nazioni e nazionalità, uno dei nove Stati della federazione etiope.

¹⁶ L'Ombudsman e la Commissione sui diritti umani, previsti per il giugno 2004, sono stati attivati dal 14 luglio 2005.

¹⁷ Entrata in vigore il 24 luglio 1930. Questa legge, una delle poche promulgate prima dell'invasione italiana dell'Etiopia, è ancora in vigore e fu pubblicata nel *Berhanena Selam newspaper*, Vol. 6, n. 30 (July 24, 1930).

¹⁸ Art. 1, *Ethiopian Nationality Law, 1930*.

tenuto a provare, dietro richiesta delle autorità etiopi, di non aver acquisito la nazionalità della madre. Al contrario, qualora il padre sia straniero, il minore nato da questo matrimonio potrà sempre chiedere di «ottenere il beneficio della nazionalità etiopica, provato che vive in Etiopia, e provando di non avere acquisito la nazionalità paterna»¹⁹.

Un caso differente è quello dell'acquisizione della nazionalità del minore nato al di fuori del matrimonio e riconosciuto dal padre straniero, nelle due ipotesi in cui vi sia o meno successivo matrimonio fra i conviventi. Nel caso di matrimonio contratto successivamente alla nascita del minore, il figlio segue la nazionalità paterna, quando ciò sia previsto dalla legge dello Stato di appartenenza del padre. Se ciò non è ammesso dalla legge dello Stato straniero, il minore mantiene la nazionalità etiopica²⁰. In mancanza di matrimonio susseguente, il riconoscimento conferisce al figlio la nazionalità del padre, solo se la legislazione di quello Stato attribuisce al minore, come effetto automatico del riconoscimento, la nazionalità paterna e i diritti di successione²¹. In caso contrario il minore mantiene la nazionalità etiopica.

2.4 Il codice civile etiopico

Entrato in vigore nel 1960²², e lontano dalla sensibilità e dall'attenzione dedicata all'infanzia dalla Costituzione del 1994, il codice civile regola alcuni aspetti che incidono sulla vita del minore, in particolare i legami familiari, la filiazione e l'adozione, riformati recentemente dal codice della famiglia.

Per gli aspetti concernenti la **famiglia**, a parte i legami di parentela diretta, «i legami familiari fra consanguinei, in linea collaterale, devono essere calcolati contando sette generazioni dall'ascendente comune. I legami di consanguineità non hanno effetto oltre la settima generazione»²³. Questo articolo disciplina una delle principali caratteristiche della società africana, dove i legami comunitari sono molto forti e la concezione di famiglia certamente diversa, dove il ruolo del capofamiglia è carico di significati carismatici e simbolici, dove la legge riconosce il ruolo del «consiglio di famiglia»²⁴.

In questo contesto, gli articoli 556 e seguenti disciplinano «i legami di parentela e affinità [...] creati da un accordo di adozione, nel rispetto delle previsioni del capitolo 11» dedicato all'adozione²⁵. L'adottato entra nella famiglia

¹⁹ Art. 7, *Ethiopian Nationality Law, 1930*.

²⁰ Art. 8, *Ethiopian Nationality Law, 1930*.

²¹ Art. 9, *Ethiopian Nationality Law, 1930*.

²² *Proclamation n. 165/1960*, entrata in vigore l'11 settembre 1960.

²³ Art. 551, codice civile etiopico.

²⁴ Art. 803, codice civile etiopico.

²⁵ Titolo IV, capitolo 11, artt. 796-806.

dell'adottante e «deve per ogni scopo essere trattato come un figlio dell'adottante»²⁶, mentre gli effetti dell'adozione, nei confronti degli ascendenti o dei parenti in linea collaterale, possono essere annullati da un'espressa dichiarazione d'opposizione all'adozione, presentata da questi e registrata entro un anno dall'adozione presso un notaio o presso il tribunale²⁷. L'opposizione all'adozione avrà effetto nei confronti della sposa e dei discendenti dell'opponente. La norma è prevista essenzialmente per salvaguardare i diritti ereditari dei membri della famiglia contrari all'adozione.

Con l'adozione vengono meno i legami con la famiglia naturale, conseguenza che colpisce anche «la sposa e i discendenti del minore adottato»²⁸. Per evitare ogni ipotesi di conflitto, è prevista una clausola generale di chiusura, secondo cui «qualsiasi scelta debba essere fatta fra la famiglia d'adozione e la famiglia d'origine, la famiglia d'adozione deve prevalere»²⁹.

Passando alla filiazione, gli articoli principali sono i seguenti.

- L'art. 740 sulla paternità.
- L'art. 745 sulle unioni irregolari.
- Gli artt. 746-757 sul riconoscimento di paternità, che può essere fatto per iscritto dal padre³⁰ o, in caso di morte o d'impossibilità a manifestare la propria volontà, dal nonno o dalla nonna paterna. In mancanza di questi, può intervenire un altro ascendente del padre³¹.
- L'art. 758 sulla dichiarazione giudiziale di paternità, che si applica al solo caso di minore non riconosciuto o disconosciuto, concepito a seguito di rapimento o violenza sessuale³². La legittimazione ad agire in giudizio, per ottenere la pronuncia del giudice, è limitata alla sola madre o, in caso di sua morte, al tutore del minore³³.
- Gli artt. 769 e 770 sulla prova del legame di filiazione, che può essere dimostrato attraverso l'avvenuta registrazione del minore presso il registro delle nascite³⁴ o, mancando questa, può essere provato «attraverso

²⁶ Art. 558, commi 1 e 2, codice civile etiopie.

²⁷ Art. 558, commi 1 e 2, codice civile etiopie.

²⁸ Art. 559, commi 1 e 2, codice civile etiopie.

²⁹ Art. 559, comma 3, codice civile etiopie.

³⁰ Art. 748, codice civili etiopie. È oscura la disposizione all'art. 747, secondo comma, in cui si chiede che "la dichiarazione non debba essere fatta in vista di produrre gli effetti di un riconoscimento di paternità". Probabilmente si allude al fatto che il riconoscimento debba essere spontaneo e libero da ogni costrizione.

³¹ Art. 750, codice civile etiopie.

³² L'art. 761 del codice civile etiopie stabilisce che "una dichiarazione giudiziale di paternità non può essere domandata o fatta in nessun altro caso".

³³ Art. 760, codice civile etiopie.

³⁴ Art. 769, codice civile etiopie.

[...] il possesso dello *status* di figlio»³⁵. Il secondo comma stabilisce che si ha la prova del possesso dello “*status* di figlio” quando «una persona è trattata da un uomo o da una donna, dai suoi parenti o dalla società come figlio di quell'uomo o di quella donna»³⁶.

- Gli artt. 782-795 sul disconoscimento di paternità.

L'ultimo tema che si vuole affrontare è quello della disciplina dell'**adozione**, contenuta nel codice civile e riformata dal nuovo codice della famiglia. In Etiopia esistono due forme d'adozione, la *Gudifacha*, ovvero l'adozione nazionale, praticata da lungo tempo nel Paese, e il recente fenomeno dell'adozione internazionale.

L'adozione nazionale è pratica largamente diffusa, ma di cui non è facile avere l'esatta consistenza, perché la cultura tradizionale considera il semplice parlarne a terzi come una forma di discriminazione che «offende Dio e l'uomo»³⁷.

L'adozione è in Etiopia un atto dalla forte connotazione morale e sociale, il bambino adottato è considerato socialmente, oltre che legalmente, alla stregua dei figli naturali dell'adottante ed è titolare dei medesimi privilegi e benefici di cui godono questi ultimi.

L'adozione internazionale passa attraverso i canali governativi, in particolare la competenza spetta al Ministry of Labour and Social Affairs (MOLSA), e ogni adozione è registrata ufficialmente. Questo spiega la difformità dei dati statistici disponibili, che fa dell'adozione internazionale la forma prevalente, con 2.760 casi dal 1999 al 2003 e l'adozione nazionale forma residuale, con soli 130 casi registrati nello stesso periodo³⁸.

Riprendendo l'analisi della normativa, l'adozione è disciplinata dagli articoli 796-806 del capitolo undicesimo del codice civile e in parte riscritti dal codice della famiglia. Secondo l'articolo 796 «un legame di filiazione può essere creato artificialmente da un contratto d'adozione fra l'adottante e il minore adottato. I legami di parentela e affinità risultanti dall'adozione, così come le relazioni fra l'adottante e la famiglia dell'adottato e fra il minore adottato e la famiglia dell'adottante, sono regolati dal capitolo 1

³⁵ Art. 770, comma 1, codice civile etiopio.

³⁶ Si rimanda a quanto si dirà, circa l'importanza della registrazione del minore alla nascita e dei diritti che tale registrazione garantisce e assicura in capo al minore, nelle conclusioni di questo capitolo.

³⁷ Committee on the Rights of the Child, *Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Third periodic report of States parties due in 2003, Ethiopia*, 27 aprile 2005, CRC/C/129/Add. 8.

³⁸ Dati forniti dal Ministry of Labour and Social affairs.

di questo titolo»³⁹. I successivi articoli si occupano di indicare i requisiti degli adottanti e le caratteristiche minime del “contratto d'adozione”, in particolare il consenso delle parti e le condizioni per l'efficacia dell'adozione. L'adottante deve essere, per il codice civile, persona maggiorenne⁴⁰, ma non è indicata una soglia precisa, come fa il codice della famiglia, che fissa l'età minima a 25 anni⁴¹. A questo principio generale si accostano poi le eccezioni delle disposizioni successive, dove si prevede che se «un'adozione è fatta da due sposi, è sufficiente che uno dei due sia maggiorenne»⁴².

Sempre nel caso d'adozione da parte di persone sposate, è prescritto il consenso di entrambi, a meno che «uno dei due sia incapace di manifestare la propria volontà»⁴³.

Nulla è detto dal codice civile circa l'età del minore adottato, facendo soltanto accenno alla possibilità di adottare un bambino non ancora nato, ma solo concepito⁴⁴. È il nuovo codice della famiglia a fissare un limite chiaro, indicando che può essere adottata «ogni persona che abbia meno di 18 anni e sia sotto tutela»⁴⁵.

Le parti di quello che il codice civile chiama “contratto d'adozione” sono l'adottante e il minore adottato di almeno 15 anni d'età. Negli altri casi l'accordo è raggiunto fra l'adottante e il tutore del minore⁴⁶. È prescritto che all'accordo partecipino anche i genitori naturali, cui è richiesto di prestare il consenso all'adozione. Qualora questi siano deceduti, sconosciuti, assenti o incapaci di manifestare la loro volontà, potranno essere rappresentati dall'ascendente più vicino di grado o, mancando questo, sarà necessario il consenso del “consiglio di famiglia”⁴⁷.

Quanto poi all'opportunità dell'adozione, l'articolo 805 stabilisce che «l'adozione non può avere luogo a meno che non vi sia una buona ragione per essa e non offra vantaggi per il minore adottato». Manca ogni riferimento al “superiore interesse del minore” previsto dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, principio che deve informare ogni intervento che riguardi il minore (problema risolto in parte dal codice della famiglia).

³⁹ Art. 796, codice civile etiopico.

⁴⁰ Art. 797, comma 1, codice civile etiopico.

⁴¹ Art. 184 del codice della famiglia, promulgato ad Addis Abeba il 4 luglio 2000.

⁴² Art. 797, comma 2, codice civile etiopico.

⁴³ Art. 798, codice civile etiopico.

⁴⁴ Art. 799, codice civile etiopico.

⁴⁵ Art. 185 del codice della famiglia.

⁴⁶ Art. 802, codice civile etiopico.

⁴⁷ Art. 803, codice civile etiopico.

Il tribunale è tenuto a valutare le ragioni che hanno condotto le parti a scegliere l'adozione e a considerare i vantaggi per il minore⁴⁸. La pronuncia della corte, obbligata a sentire il minore che abbia più di 10 anni⁴⁹ e la persona che ne abbia la tutela, renderà efficace l'adozione; essa è irrevocabile per l'articolo 806⁵⁰, mentre il nuovo articolo 195 del codice della famiglia inserisce un'eccezione. Esso prevede infatti la possibilità di domandare la revoca dell'adozione nel solo caso in cui l'adottante, in luogo di prendersi cura del minore, tratti questo come uno schiavo, lo tenga in una condizione simile alla schiavitù o lo obblighi al compimento di atti immorali⁵¹, traendone un vantaggio economico. In questo caso sono legittimati a chiedere la revoca al tribunale, *ex art.* 196, il minore adottato, l'autorità governativa competente e «chiunque vi abbia interesse»⁵².

Attraverso la legittimazione ad agire in capo a numerosi soggetti, si assicura una migliore tutela del minore. Si possono infatti considerare legittimati i genitori e i membri della famiglia naturale, i servizi sociali, il personale educativo e, appunto, chiunque altro vi abbia interesse.

2.5 Il codice della famiglia

Gli aspetti di rilievo della normativa quadro dedicata alla famiglia riguardano tutte quelle disposizioni che abbiano una diretta incidenza sull'infanzia.

In primo luogo si vedranno le disposizioni relative al matrimonio, in particolare i requisiti sull'età e sul consenso e le conseguenze legate alla loro violazione. Il principio della "libertà del consenso" è sancito dall'articolo 6 del codice, laddove si dice che «un matrimonio valido ha luogo solo quando gli sposi hanno dato il loro pieno e libero consenso»⁵³.

Nessuna persona al di sotto dei 18 anni d'età può contrarre matrimonio, a eccezione dell'ipotesi in cui il Ministero della giustizia, per gravi motivi, conceda una dispensa per minori che abbiano almeno 16 anni⁵⁴. La violazione del requisito della maggiore età non rende il matrimonio nullo, ma annullabile, e la relativa legittimazione all'azione d'annullamento viene meno al raggiungimento dei 18 anni d'età⁵⁵.

Un'altra ipotesi d'invalidità del matrimonio è prevista dall'articolo 14, quando cioè il consenso di uno dei due sposi sia stato estorto con violenza o

⁴⁸ Art. 805, codice civile etiopico.

⁴⁹ Art. 804, codice civile etiopico.

⁵⁰ Art. 806, codice civile etiopico.

⁵¹ Art. 195 del codice della famiglia (cdf).

⁵² Art. 196 cdf.

⁵³ Art. 6 cdf.

⁵⁴ Art. 7, cdf.

⁵⁵ Art. 31 cdf.

minaccia. «Il consenso è ritenuto essere estorto con violenza quando è dato dalla persona per proteggere se stessa o uno dei suoi ascendenti o discendenti o un altro parente da un grave e imminente pericolo o da una minaccia di pericolo»⁵⁶. In questo caso l'azione d'annullamento del matrimonio è esperibile dal solo soggetto il cui consenso sia stato estorto, e deve essere presentata entro sei mesi dalla cessazione della minaccia o della violenza, comunque entro due anni dalla conclusione del matrimonio⁵⁷.

Veniamo ora al capitolo del codice dedicato all'adozione, che riforma alcuni aspetti e integra le lacune della normativa previgente.

Innanzitutto il “contratto d'adozione” del codice civile⁵⁸ lascia qui il posto all'accordo fra l'adottante e l'adottato⁵⁹, svuotandolo, almeno sul piano lessicale, di una logica contrattualistica che stride con le finalità proprie dell'istituto.

Il codice della famiglia richiama alcuni degli articoli già visti nel codice civile e adegua altresì l'intera normativa ai principi della più volte citata Convenzione ONU, in particolare chiamando il giudice a tenere presente il superiore interesse del minore.

Le novità introdotte, come accennato nel paragrafo precedente, riguardano innanzitutto i requisiti d'età dell'adottante e dell'adottato. Il primo può essere «qualsiasi persona la cui età non sia inferiore a 25 anni»⁶⁰ (nel caso di coppia sposata è sufficiente che uno dei due possieda questo requisito), mentre il minore deve aver «meno di 18 anni ed essere sotto la custodia di un tutore»⁶¹.

È poi aggiunta una previsione all'ipotesi dell'adottante che abbia già dei figli, per la quale il codice civile si limitava a stabilire che «l'esistenza di minori dell'adottante non costituisce un ostacolo all'adozione»⁶². Si prescrive qui al giudice, prima di approvare l'adozione, di «prendere in considerazione gli effetti dell'esistenza dei figli dell'adottante sul benessere e sull'interesse del minore adottato». L'importanza di questa novella è di tutta evidenza, poiché consente al giudice di valutare se l'adozione garantisca l'interesse del minore, imponendogli di soppesare l'impatto e le eventuali conseguenze che la presenza di figli naturali possa avere sul benessere del figlio adottivo.

⁵⁶ Art. 14 cdf.

⁵⁷ Art. 35 cdf. La norma, interpretata letteralmente, prevede inspiegabilmente un termine di decadenza molto breve, soprattutto considerando le condizioni della persona minacciata o vittima di violenza, spesso la donna, che difficilmente ricorrerà in giudizio per ottenere l'annullamento del matrimonio.

⁵⁸ Vedi paragrafo precedente.

⁵⁹ Art. 180 cdf.

⁶⁰ Art. 184 cdf.

⁶¹ Art. 185 cdf.

⁶² Art. 800, codice civile etiope.

Un altro richiamo all'interesse del minore è fatto dall'articolo 191, dedicato al consenso all'adozione da parte dei genitori naturali. Alle disposizioni previste dal codice civile è aggiunto un ultimo comma che prevede, quando non sia possibile ottenere il consenso di un familiare, che il giudice «possa approvare l'accordo d'adozione tenendo conto dell'interesse del minore»⁶³.

Il governo o un orfanotrofio privato possono dare in adozione qualunque minore sotto la loro custodia. Gli orfanotrofi devono trasmettere, a questo fine, all'autorità governativa competente, ogni informazione relativa all'identità del minore e alla posizione sociale ed economica dell'adottante.

L'accordo d'adozione deve essere approvato dal tribunale che, nel considerare ogni condizione di validità e d'efficacia, dovrà soprattutto valutare che «l'adozione sia nel migliore interesse del minore»⁶⁴.

I poteri della corte sono poi ancor più estesi laddove l'adottante sia uno straniero, nel qual caso il tribunale ha l'ultima parola, anche dopo il parere positivo dell'autorità governativa competente. La corte, qualora ritenga le informazioni contenute nel dossier ricevuto insufficienti, può chiedere alla stessa autorità o a soggetti privati e associazioni, di raccogliere o di presentare nuove informazioni, e può rifiutarsi di ratificare la decisione governativa se ritiene l'adozione dannosa per il minore⁶⁵.

Quanto alla revocabilità dell'adozione, si è già detto, nel paragrafo dedicato all'analisi del codice civile, che al principio generale d'irrevocabilità è stata aggiunta un'unica eccezione, afferente all'ipotesi in cui l'adottante riduca in schiavitù o sfrutti economicamente il minore⁶⁶.

Passando ora alle norme del codice della famiglia dedicate ai minori, si definisce minore «una persona di entrambi i sessi di età inferiore ai 18 anni»⁶⁷. La prova dell'età del minore viene dalla registrazione della nascita o, in mancanza, è decisa dal giudice sulla base di documenti o di almeno due testimonianze⁶⁸. Il problema delle registrazioni grava da sempre sull'Etiopia e ha spinto l'House of Representatives a discutere un progetto di legge volto a realizzare una struttura nazionale di registrazione delle nascite⁶⁹. La necessità di utilizzare risorse umane e finanziarie ingenti è certamente un ostacolo, tenuto conto dell'attuale

⁶³ Art. 191, ultimo comma, cdf.

⁶⁴ Art. 194 cdf.

⁶⁵ Art. 193 cdf.

⁶⁶ Art. 195 cdf.

⁶⁷ Art. 215 cdf.

⁶⁸ Art. 217 cdf.

⁶⁹ Committee on the Rights of the Child, *Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Third periodic report of States parties due in 2003, Ethiopia*, 27 aprile 2005, CRC/C/129/Add. 8.

situazione economica etiopica. Inoltre, la mancanza di consapevolezza nella maggioranza della popolazione dell'importanza della registrazione come diritto fondamentale del minore, può minare i recenti sforzi governativi⁷⁰.

Il codice elenca poi i diversi organi di protezione dei minori, i soggetti cioè a cui l'ordinamento attribuisce funzioni di tutela e di assistenza⁷¹. Fra questi troviamo il tutore nominato per via testamentaria, il tutore legale o nominato giudizialmente, le istituzioni di assistenza, il tutore *ad hoc*, figura nominata dal giudice nei casi di conflitto d'interessi fra il tutore principale e il minore.

Sono poi disciplinati i doveri e i poteri attribuiti al tutore. Fra i doveri ricordiamo la vigilanza sulla salute del minore, l'educazione, la formazione professionale adeguata all'età, il controllo sulla sua vita di comunità, la gestione dell'eredità e dei beni del minore⁷².

2.6 Il codice penale

L'esigenza di un nuovo codice penale, adottato con la *Proclamation n. 414/2004*, è nata dalla consapevolezza che i mutamenti sociali, politici ed economici occorsi, rendevano superato il previgente codice del 1957. In secondo luogo, la necessità di un nuovo testo è scaturita dall'adozione della nuova Costituzione e dalla partecipazione del Paese ad accordi internazionali che impongono il rispetto di principi fondamentali, come i diritti e le libertà democratiche, la tutela dei diritti umani e la difesa dei gruppi più deboli, donne e minori *in primis*.

Profonde esigenze di protezione della società hanno poi spinto il legislatore a riconsiderare l'apparato sanzionatorio preesistente, ricostruendo la funzione della pena in un'ottica di "prevenzione generale" e di "rieducazione". Viene innanzitutto attribuita alla pena una valenza deterrente⁷³, per scoraggiare i potenziali criminali dalla commissione di reati, minacciati dal potere dello Stato di limitarne la libertà e, nei casi più gravi, sopprimerne la vita (la pena di morte è ancora vigente in Etiopia). La funzione rieducativa è poi una caratteristica dei moderni sistemi penali. Si tratta di una concezione della pena e dell'esecuzione penale come momento di recupero del condannato, come percorso di acquisizione del sistema di valori e precetti sociogiuridici della comunità d'appartenenza.

⁷⁰ La mancata registrazione della nascita è sanzionata dal codice penale, all'articolo 656, con la reclusione fino a un mese e una multa.

⁷¹ Artt. 222-254 cdf.

⁷² Artt. 255-298 cdf.

⁷³ Già Seneca affermava che: *Nemo prudens punit quia peccatum est, sed ne peccetur*; di recente Becker, *Crime and punishment: an economic approach*, in «Journal of political economy», 1969; Padovani, *L'utopia punitiva*, Milano, 1981.

Venendo ora ad analizzare alcuni articoli del nuovo codice, che hanno come obiettivo la protezione del minore, si vuole iniziare dalle *Concluding observations* del Comitato ONU sull'infanzia.

Il Comitato, pur criticando la mancanza di un codice del minore che raccolga l'insieme delle disposizioni volte alla protezione e alla promozione dei diritti dell'infanzia, saluta l'adozione del nuovo codice penale, e in particolare la criminalizzazione delle pratiche tradizionali che vedono vittime le donne e i minori. Il nuovo codice punisce il rapimento, senza dare rilievo alle conseguenze dell'atto (la principale di queste è tradizionalmente il matrimonio), prevedendo una pena che va dai cinque ai 20 anni⁷⁴.

Il secondo punto sottolineato dal Comitato riguarda appunto la previsione del reato di mutilazione genitale femminile, colpito con pene che vanno da un minimo di tre mesi a un massimo di 10 anni⁷⁵.

In ultimo, si richiama l'intervento del legislatore in materia di abuso e sfruttamento della donna e del minore, la cui nuova formulazione colpisce molteplici forme di condotta criminosa, con previsioni edittali che vanno dai 3 ai 20 anni di carcere⁷⁶.

In relazione alla lotta al traffico di esseri umani e alla tratta di persone, si segnala un progetto di cooperazione giudiziaria promosso dall'Ufficio permanente dell'Hague Conference on Private International Law e dall'Hague Forum for Judicial Expertise. Il progetto, intitolato *The Hague Project for International Co-operation and the Protection of Children for Southern and Eastern African Region*⁷⁷, ha riunito giudici ed esperti di diversi Paesi africani, fra cui l'Etiopia, per discutere degli strumenti d'implementazione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo e della Carta africana sui diritti e il benessere del minore. Il dibattito ha individuato l'esigenza di sviluppare, fra i Paesi africani, strutture interstatali di coordinamento, dedicate alla protezione dei minori a rischio, potenziali vittime di tratta. Sono stati fissati alcuni punti fondamentali, come la creazione di una rete giudiziaria di cooperazione, la formazione e la sensibilizzazione dei giudici sul diritto internazionale dedicato alla protezione dei minori, la promozione della collaborazione e del coordinamento fra i servizi educativi, sociali, sanitari e giudiziari dei diversi Paesi.

⁷⁴ Artt. 587-590, codice penale etiope.

⁷⁵ Artt. 565-570, codice penale etiope.

⁷⁶ Varie previsioni, fra cui gli artt. 596-599 del codice penale etiope.

⁷⁷ Hague Forum for Judicial Expertise e Hague Conference on Private International Law, *The Hague Project for International Co-Operation and The Protection of Children in the Southern and Eastern African Region*, Conclusions and Recommendations of the Judicial seminar, 3-6 settembre 2006, L'Aja.

Un obiettivo ambizioso prevede poi la creazione di un'autorità centrale che promuova la cultura dell'infanzia, sviluppando anche forme di cooperazione con il Comitato ONU e il Comitato della Carta africana sull'infanzia, e che vigili sull'implementazione dei due testi internazionali, monitorando e raccogliendo informazioni, organizzando seminari e incontri di approfondimento.

Tornando all'analisi degli articoli del codice penale, si vuole percorrere brevemente la parte speciale di questo dedicata alle singole figure di reato.

L'articolo 270, intitolato "Crimini di guerra contro la popolazione civile", prevede alla lettera m) che chiunque recluti «minori, al di sotto dei 18 anni, come membri delle forze armate, per partecipare a un conflitto armato», sia punito con la reclusione da 5 a 25 anni o, nei casi più gravi, con la prigione a vita o la morte⁷⁸.

Come già detto nell'introduzione al codice penale, il nuovo testo si occupa delle pratiche tradizionali che siano pericolose o dannose per la salute e la vita della vittima. Il codice affronta, prima in via generale, le pratiche tradizionalmente legate alla gravidanza, come i massaggi addominali, l'utilizzo di sostanze sul cordone ombelicale, l'esposizione prolungata del neonato al sole, il rifiuto della vaccinazione⁷⁹. In questi casi, se una di queste pratiche provoca danni fisici alla madre o al neonato, è prevista in alternativa una multa o la reclusione fino a sei mesi⁸⁰, mentre in caso di morte la figura di reato considerata è quella dell'omicidio⁸¹.

Venendo alle mutilazioni genitali femminili, sono previste due modalità distinte, l'escissione e l'infibulazione, e un'ipotesi aggravata, nel caso di trasmissione di malattie. L'escissione è punita con una multa o la reclusione fino a tre mesi, la più grave infibulazione è punita con la reclusione da tre a cinque anni e, nelle ipotesi comportanti gravi danni fisici o di salute, essa è aggravata con pena dai cinque ai 10 anni. Qualora poi l'esecuzione di una di queste pratiche comporti anche l'infezione della vittima, si applicheranno le pene concorrenti previste dal codice per la trasmissione volontaria di malattie infettive⁸².

In tema di abbandono di minori, l'art. 574 stabilisce che chi, «avendo la custodia o la responsabilità di una persona incapace di proteggere se stessa, la esponga o l'abbandoni a un pericolo imminente di vita o di salute, è punibile

⁷⁸ Art. 270, codice penale etiope.

⁷⁹ Art. 562, codice penale etiope.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ Art. 561, codice penale etiope. Gli articoli dedicati all'omicidio sono il 539, il 540 e il 543.

⁸² Art. 568, codice penale etiope. La diffusione di malattie è punita fino a 10 anni di reclusione e, nei casi più gravi, con la prigione a vita e la morte.

con la reclusione fino a 5 anni»⁸³. Qualora la vittima sia minore di nove anni, la reclusione è fino a sette anni⁸⁴.

Le ipotesi di reato connesse al maltrattamento di minori sono previste dall'art. 576, dove si prevede, nell'ipotesi semplice, la reclusione fino a tre mesi, di «chiunque, avendo la custodia o la responsabilità del minore, maltratti, trascuri o usi violenza»⁸⁵. L'aggravante prevista, quando il maltrattamento sia causa di gravi danni per lo sviluppo mentale, fisico o psicologico del minore, colpisce il reo con la reclusione fino a un anno⁸⁶.

Un'altra figura di reato, già vista, è il rapimento del minore⁸⁷, punito con la reclusione da cinque a 15 anni, e aumentato, da sette a 20 anni, quando il minore sia mentalmente minorato o incapace di opporsi. Un'altra aggravante è prevista nell'ipotesi in cui il rapimento «sia commesso con l'intento di trarre un illegittimo vantaggio dalla vittima», di obbligarla a prostituirsi o di sfruttarla⁸⁸.

Le ipotesi di traffico di esseri umani e di tratta di persone non hanno, nell'ordinamento etiope, una definizione organica e comprensiva, adeguata alle indicazioni contenute nei principali testi internazionali, in particolare i "Protocolli di Palermo"⁸⁹, protocolli aggiuntivi alla Convenzione ONU contro il crimine organizzato transnazionale.

La tratta di persone consiste nel reclutamento, trasporto e ricevimento di una persona, utilizzando la forza, la violenza o la minaccia, a fini di sfruttamento, modalità che comprende la prostituzione, la pornografia, il lavoro forzato, la riduzione in schiavitù, il traffico d'organi.

Ebbene, il codice etiope scinde questa definizione, che vuole essere ampia e comprendere più ipotesi di sfruttamento, per offrire una maggiore protezione, limitando la tratta di donne e minori al solo sfruttamento del lavoro. L'articolo 597 punisce infatti «chiunque, utilizzando la violenza, la minaccia, l'inganno, la frode o il rapimento, o dando denaro o altro vantaggio alla persona che ha il controllo sulla donna o il minore, recluta, riceve, nasconde, trasporta, esporta o importa una donna o un minore per il lavoro forzato»⁹⁰. La pena prevista è la reclusione da cinque a 20 anni.

⁸³ Art. 574, comma 1, codice penale etiope.

⁸⁴ Art. 574, comma 2, codice penale etiope.

⁸⁵ Art. 576, comma 1, codice penale etiope.

⁸⁶ Art. 576, comma 2, codice penale etiope.

⁸⁷ Art. 589, codice penale etiope.

⁸⁸ Art. 590, codice penale etiope, che prevede la reclusione da 10 a 25 anni.

⁸⁹ Si tratta dei protocolli addizionali alla Convenzione ONU contro il crimine organizzato transnazionale, firmati a Palermo nel 2000: sono il *Protocollo sulla prevenzione, soppressione e punizione della tratta di persone, in particolare donne e minori* e il *Protocollo contro il traffico di migranti per terra, mare e aria*.

⁹⁰ Art. 597, codice penale etiope.

Lo sfruttamento della prostituzione è invece visto come un'aggravante del rapimento (e delle altre ipotesi di limitazione di libertà) ed è forse previsto, attraverso un'interpretazione estensiva, dall'articolo 596⁹¹, laddove si accenna al generico sfruttamento della persona ridotta in schiavitù. Di contro, il reato di sfruttamento della prostituzione minorile, previsto dagli articoli 635 e seguenti⁹², è punito con la reclusione da 3 a 10 anni, ma manca un'aggravante per l'ipotesi di tratta di persone.

Manca infine qualunque accenno all'ipotesi di traffico d'organi, limitandosi il codice a punire la condotta del prelevamento e della vendita d'organi presi dal «corpo di un altro tramite coercizione, frode, inganno o comunque senza il consenso della persona interessata»⁹³ (la reclusione va da 10 a 25 anni).

Oltre agli articoli che vedono il minore vittima di reato, il codice si occupa del trattamento dei minori autori di reato. La responsabilità penale è esclusa per i minori sotto i nove anni, mentre è attenuata per i minori fino a 15 anni (si applicano gli artt. 157-168). Allarma invece la previsione secondo cui la responsabilità penale, per i minori dai 15 anni alla maggiore età, è parificata a quella degli adulti. In quest'ultimo caso spetta al giudice attenuare la pena (è una semplice facoltà e non un obbligo), tenendo conto delle circostanze del reato, dell'età del minore e delle sue esigenze di rieducazione⁹⁴.

3. Condizione minorile e politiche sociali di riferimento

3.1 Minori privi di famiglia

Secondo il *Central Statistical Office* in Etiopia le principali categorie di bambini privi di famiglia sono gli orfani (0,8%), i bambini che vivono con un solo genitore (8%) e i bambini che non vivono con la propria madre biologica (15%)⁹⁵. In totale si stima che circa il 24% dei bambini etiopi viva in condizioni di difficoltà. In realtà le cause d'abbandono dei minori sono molte: il conflitto frontaliero con l'Eritrea, gravidanze non programmate, divorzi, etc.

Per ovviare a questa situazione il Governo, in collaborazione con alcune ONG e con le Nazioni unite, ha concepito un programma quadriennale (2002–2006), focalizzato sul miglioramento delle condizioni di vita dei minori dal punto di vista sanitario, educativo e per la protezione dagli abusi e dalle violenze⁹⁶.

⁹¹ Art. 596, codice penale etiope.

⁹² Art. 635, codice penale etiope.

⁹³ Art. 573, codice penale etiope.

⁹⁴ Art. 56, comma 2, codice penale etiope.

⁹⁵ Cfr. Committee on the Rights of the Child, *Considerations of Report submitted by State parties - Ethiopia*, CRC/C/129/add.8, 27 ottobre 2006, p. 34.

⁹⁶ Per approfondire maggiormente la cooperazione del governo etiope con le Nazioni unite e le ONG, cfr. Economic and Social Council, UNICEF, *Country Programme recommendation: Ethiopia*, E/ICEF/2001/P/L.2/Add.1, 30-10-2001.

Il MOLSA ha inoltre individuato cinque aree nelle quali migliorare la qualità dei servizi rivolti agli ovc – *Orphan and vulnerable children*: istituti, comunità di accoglienza, riunificazione familiare, affidamento e adozione.

In particolare il Ministero evidenzia che nel 2003 i bambini privi di genitori accolti in istituti statali erano 835, 1.082 ospitati in istituti gestiti da religiosi e ben 4.162 in strutture gestite da organizzazioni non governative. Questo dato ci permette di affermare che la collaborazione con le ONG risulta particolarmente preziosa, poiché sono queste organizzazioni che gestiscono la maggior parte delle strutture di accoglienza dei minori senza genitori⁹⁷: infatti le precarie condizioni economiche in cui versa il Paese e i piani di aggiustamento strutturale, hanno costretto il Governo a diminuire il numero delle strutture statali. Le ONG forniscono servizi di riabilitazione per i minori disabili, di istruzione – sia scolastica sia professionale – di sostegno alimentare per i bambini di strada, di assistenza sanitaria e di riunificazione del minore con i parenti dei propri genitori.

Ovviamente molti dei bambini privi di genitori sono dati in adozione. In Etiopia esistono due tipi distinti di adozioni: quella nazionale, nota anche come *Gudifacha*, e quella internazionale. Quest'ultima è ancora scarsamente praticata, a differenza dell'adozione nazionale piuttosto diffusa. In realtà il Governo non ha mai fornito dati ufficiali rispetto alle adozioni nazionali, in quanto sono conteggiate soltanto quelle autorizzate da un giudice; per questo ad una prima analisi le adozioni internazionali sono molto più numerose rispetto a quelle nazionali. Secondo il MOLSA nel periodo 1999-2000 le adozioni nazionali stimate ammontano soltanto a 130, mentre quelle internazionali hanno raggiunto la cifra di 2.760; dalla tabella 1 possiamo inoltre dedurre che in ogni caso sia le adozioni nazionali sia quelle internazionali hanno subito un incremento nel periodo considerato, segno di un probabile aumento delle adozioni concluse attraverso l'intermediazione di un giudice, e quindi per vie legali.

Tabella 1 - Adozioni nazionali e internazionali di bambini etiopi

Anno	Adozioni internazionali			Adozioni nazionali		
	Femmine	Maschi	Totale	Femmine	Maschi	Totale
1999-2000	274	249	524	4	7	11
2000-2001	361	306	667	13	18	31
2001-2002	388	371	759	8	18	26
2002-2003	434	376	810	19	43	62
Totale	1.458	1.302	2.760	44	86	130

Fonte: MOLSA

⁹⁷ Le strutture gestite dalle ONG sono 15, contro le 4 gestite dallo Stato. Cfr. Committee on the Rights of the Child, *Considerations of Report submitted by State parties - Ethiopia*, cit., p. 35.

3.2 Sanità

Nonostante le precarie condizioni economiche del Paese, il Governo ha aumentato il proprio budget di spesa per il settore sanitario, passando da circa 390 milioni di birr stanziati nel 1993 a 596 milioni di birr previsti per il 1997. Proprio nel 1997 ha adottato l'*Health Sector Development Plan – HSDP*, un piano di intervento ventennale, suddiviso in quattro piani quinquennali. La prima fase si è conclusa nel 2002 e si era focalizzata sulla riorganizzazione del sistema sanitario sul territorio, dando priorità alla creazione di una rete di *Primary Healthcare Units*. I risultati hanno dimostrato numerosi miglioramenti: la copertura dei servizi sanitari è passata dal 33% al 52%, gli ospedali sono aumentati da 96 a 155, le infermiere da 4.774 a 12.838, e il tasso di vaccinazione dei minori dalle principali malattie è praticamente raddoppiato, raggiungendo il 44% nel 2002.

Tuttavia il Paese è ancora lontano dal raggiungimento dell'obiettivo dell'accesso ai servizi sanitari da parte della totalità della popolazione, e molti minori non hanno potuto godere dei benefici di questa politica. Per questo l'*HSDP – II* ha come obiettivi generali la riduzione della mortalità infantile, il miglioramento dei servizi sanitari rivolti alle madri e la lotta contro l'*HIV/AIDS*, la tubercolosi e altre malattie infettive⁹⁸. L'*HSDP II* comprende due programmi specificamente dedicati alla tutela della salute dei minori:

- *Integrated Management of Childhood Illness – IMCI* che prevede la formazione specifica di personale medico e infermieristico nella cura di bambini di età inferiore ai 5 anni, il rafforzamento delle strutture sanitarie dedicate ai minori e la diffusione dell'informazione nelle famiglie e nelle comunità⁹⁹.
- *Prevention of Mother to Child Transmission – PMTCT* che opera nel campo della prevenzione della trasmissione dell'*HIV/AIDS* dalla madre al nascituro, avvalendosi della collaborazione dell'*UNICEF* e delle ONG locali e internazionali. Si calcola che nel 2004 siano stati distribuiti, grazie a questo programma, 66 milioni di preservativi e che fino ad oggi circa 12.000 donne incinte abbiano potuto accedere ai test contro l'*HIV*¹⁰⁰.

È importante segnalare anche la collaborazione del governo con le agenzie/istituzioni delle Nazioni unite (*UNICEF*, *WHO*, *UNFPA*) al fine di migliorare la salute delle donne in gravidanza; il programma *Making Pregnancy Safer* – realizzato a partire dal 2001 nelle regioni Oromia, Amhara, e Tigray – si propo-

⁹⁸ Ministry of Health, *Health Sector Strategic Plan – HSDP II – 2005/06 – 2009/10*, p. 57, Planning and Programming Department, 2005.

⁹⁹ Ivi, p. 21.

¹⁰⁰ Ivi, p. 24.

ne di fornire assistenza tecnica e formazione al personale medico e infermieristico per cercare di ridurre il tasso di mortalità dei neonati e delle donne durante la gravidanza o dopo il parto, e di informare le donne dell'esistenza di strutture a loro dedicate.

Nonostante le politiche messe in atto, la situazione del sistema sanitario etiope appare alquanto precaria: vi è un medico ogni 58.000 abitanti e una sola levatrice ogni 3.756 partorienti!

Uno studio condotto presso l'ospedale di Hattat rivela che si potrebbe diminuire drasticamente il tasso di mortalità delle partorienti se fossero aumentati i servizi nei confronti di quelle donne che decidono di partorire a casa. Un'altra indagine, condotta dall'USAID – United States Agency for International Development ha constatato come solamente il 27% delle donne incinte abbia potuto accedere alle cure fornite da personale specializzato durante la gravidanza, mentre il 73% non ha ricevuto alcuna assistenza prenatale; inoltre la ricerca ha sottolineato il *gap* esistente tra aree urbane e rurali, in quanto nei maggiori centri urbani il 69% delle donne ha ricevuto cure di questo tipo, mentre nelle campagne – dove tre donne su quattro non ricevono alcun tipo di cura o assistenza durante la gravidanza – la percentuale scende al 24%¹⁰¹.

La totalità delle donne (99%) partorisce a casa; il 26% è assistito da ostetriche prive di formazione professionale, il 58% da parenti o conoscenti, mentre il 6% partorisce senza alcun tipo di aiuto. Questi dati ci permettono di comprendere come mai il tasso di mortalità delle madri sia estremamente elevato, considerando il fatto che i rischi di complicazioni per la madre e il bambino si presentano nelle 48 ore successive al parto; infatti soltanto il 5% delle puerpere riceve cure postparto e vi è una differenza notevole tra le donne che vivono nei centri urbani (38% accede a queste cure) e quelle che vivono nelle aree rurali (4% sono assistite da personale medico e infermieristico)¹⁰².

Un modo efficace per proteggere i minori da molte malattie è garantire l'accesso a fonti di acqua potabile; tuttavia, come abbiamo avuto modo di constatare nei capitoli precedenti solamente una ristretta percentuale della popolazione utilizza fonti di acqua potabile. Uno studio, condotto nel 2000 dal Ministero della sanità, dimostra che rispetto al 1996 l'accesso ha subito un incremento di nove punti percentuali, raggiungendo il 28%¹⁰³, tuttavia ancora troppo basso.

¹⁰¹ In Central Statistical Agency and ORC Macro, *Ethiopia Demographic and Health Survey 2005*, Ethiopia and Calverton, Maryland, USA, 2006, p. 142.

¹⁰² Ivi, p. 150.

¹⁰³ Committee on the Rights of the Child, *Considerations of Report submitted by State parties - Ethiopia*, cit., p. 50.

Le principali malattie che colpiscono i minori in Etiopia sono le infezioni respiratorie acute (IRA) e la dissenteria, la quale risulta essere la principale causa di mortalità infantile.

Le mutilazioni genitali femminili

Spesso i minori sono vittime di pratiche tradizionali dannose per la loro salute. Tra di esse rientrano anche le mutilazioni genitali femminili (*female genital mutilations - FGM*). Una ricerca condotta dall'UNICEF nel 2005 evidenzia come in Etiopia l'80% delle donne sia vittima di questa pratica; sorprendentemente, le figlie di genitori cristiani sono più facilmente soggette a FGM rispetto alle bambine di religione musulmana¹⁰⁴. Vi sono notevoli differenze regionali nella pratica delle FGM: esse sono state praticate sul 36% delle donne/ragazze nella regione del Tigray (nord), sul 46% nella regione di Gambella (sud-ovest) e sul 100% nelle regioni del Somali (sud) e dell'Afar (nord-est). Questa pratica è generalmente accettata, anche se le donne che vivono nelle aree rurali si dicono maggiormente favorevoli rispetto alle donne che abitano nei maggiori centri urbani.

Al fine di combattere il fenomeno è stato istituito nel 1994 il *National Committee on Harmful Traditional Practices*, un'organizzazione non governativa con lo scopo di sradicare la pratica delle FGM. Nel 1998 il Comitato compì uno studio riguardo le pratiche tradizionali dannose per la salute dei minori; dai risultati si comprese che le FGM non erano l'unica pratica ma ad essa si aggiungevano tabù legati al cibo, l'asportazione dell'ugola – tradizionalmente praticata in Africa poiché si crede che prevenga malattie della gola (84% dei minori) ed estrazione dei denti da latte (89% dei bambini). Nel 2005 la revisione del codice penale ha stabilito che queste pratiche sono un crimine e quindi chi le adotta dovrà risponderne penalmente.

Le FGM hanno delle conseguenze importanti in caso di gravidanza, soprattutto nel caso in cui essa sia precoce. Molte adolescenti rimangono incinte a causa della pratica dei matrimoni precoci e di rapporti sessuali non protetti; al fine quindi di limitare le gravidanze indesiderate e il contagio da malattie sessualmente trasmissibili, la *Family Guidance Association of Ethiopia*¹⁰⁵ – la principale ONG sul territorio che opera nel settore della salute sessuale degli

¹⁰⁴ Infatti da questa indagine risulta che il 73,6% di bambine di religione protestante hanno subito una FGM, mentre la percentuale si abbassa al 67,1% per le minori di religione cattolica e al 45,3% per quelle di credo musulmano. Questo fenomeno sarebbe spiegabile attraverso l'appartenenza etnica e non religiosa dei genitori delle ragazze: la tradizione prevarrebbe quindi sul credo religioso. In UNICEF, *Female Genital Mutilation Cutting. A statistical exploration*, United Nations, New York, 2005, p. 37.

¹⁰⁵ Per maggiori informazioni sull'operato della FGAE si consiglia di consultare il sito Internet www.fgae.org.

adolescenti – ha intrapreso numerosi programmi di informazione, formazione di personale medico e sanitario, assistenza e consulenza per adolescenti, distribuzione di contraccettivi.

L'HIV/AIDS

Secondo i dati forniti dal Ministry of Health - MOH, circa 2,2 milioni di persone sono affette dall'HIV e tra questi duecentomila sono minori; per rispondere quindi alla diffusione del virus il governo ha istituito il National AIDS Prevention and Control Council - NAC allo scopo di coordinare e assicurare le strutture e i servizi in favore della cura e della prevenzione. Esso si compone di membri del Ministero della salute, ma anche di capi delle comunità tradizionali, di rappresentanti di ONG e del settore privato; opera sia a livello federale (attraverso alcuni sottocomitati all'educazione, all'informazione ecc.) sia a livello regionale attraverso i *Regional AIDS Councils*, in modo da coinvolgere direttamente la popolazione nella lotta a questa malattia. Nel 2001 il NAC ha formulato lo *Strategic Framework for the National Response to HIV and AIDS*, attraverso il quale ha indicato dei principi guida e ha sottolineato l'importanza della prevenzione e del controllo da parte della popolazione. Le aree prioritarie di intervento sono l'educazione e l'informazione, la distribuzione di profilattici, la sensibilizzazione degli individui alla prevenzione – soprattutto nella trasmissione madre/bambino –, la realizzazione di strutture di cura e di sostegno, la ricerca e l'implementazione della legislazione e delle politiche in vigore. Proprio nel campo della prevenzione, il Governo ha organizzato alcune manifestazioni pubbliche per informare la popolazione circa i rischi che può correre contraendo l'HIV/AIDS, coinvolgendo nelle campagne di sensibilizzazione i leader delle comunità locali, i capi religiosi e le istituzioni tradizionali, nonché le associazioni di donne.

Per raggiungere questi obiettivi il Governo ha stanziato nel 2003 circa 106 milioni di birr, ai quali occorre aggiungere quelli relativi ad altri partner che sostengono il progetto (UNICEF, WHO, UNAIDS, UNDP, World Bank, USAID, Ireland Aid, Cooperazione Italiana ecc.)¹⁰⁶.

Una delle conseguenze di questa malattia è rappresentata dall'elevato numero d'orfani; il MOH prevede che nel 2014 il numero d'orfani a causa dell'AIDS raddoppierà rispetto alla situazione attuale, coinvolgendo 2,5 milioni di minori¹⁰⁷. Nonostante le cifre appaiano abbastanza allarmanti non vi so-

¹⁰⁶ Per maggiori informazioni sulle politiche intraprese dal governo etiope nella lotta all'HIV/AIDS e sui progetti di cooperazione con i partners internazionali cfr. Lisa Garbus, *HIV/AIDS in Ethiopia*, AIDS Policy Research Centre, University of California, San Francisco, aprile 2003.

¹⁰⁷ HIV/AIDS Prevention and Control Office, *National Monitoring and evaluation framework for the multi-sectoral response to HIV/AIDS in Ethiopia*, Addis Ababa, Dec. 2003, p. 41.

no dati statistici che indichino con certezza il numero di orfani a causa dell'AIDS. Nel 2003, grazie al contributo della Cooperazione Italiana e dell'UNICEF, il MOLSA ha intrapreso una ricerca¹⁰⁸ con l'obiettivo di conoscere meglio questo fenomeno.

Educazione, cultura e sport

Il sistema scolastico etiope, in seguito all'*Education and Training Policy* varata nel 1994, prevede 8 anni di scuola primaria, suddivisa in due cicli di quattro anni ciascuno, e 4 anni di scuola secondaria, a loro volta suddivisi in due cicli da due anni ciascuno. I primi quattro anni della scuola primaria hanno lo scopo di fornire un'istruzione di base, mentre il secondo ciclo offre un'educazione di tipo generale; la scuola primaria è completamente gratuita ma non obbligatoria¹⁰⁹. Il primo ciclo della scuola secondaria si focalizza su un'istruzione generale, mentre gli ultimi due anni hanno lo scopo di preparare lo studente all'educazione superiore e al mondo del lavoro. In particolare l'ultimo biennio può essere scelto per conseguire un'educazione di tipo professionale, modellata sulla base delle esigenze che provengono dal settore pubblico e privato dell'economia del Paese.

Per dare luogo ai cambiamenti apportati dalla suddetta riforma, e per migliorare il sistema educativo, nel 1997 è stato adottato l'*Education Sector Development Programme - ESPD*, un piano quinquennale in cui si dava particolare enfasi all'accesso, alla qualità, all'efficienza e all'equità dell'educazione; in particolare gli obiettivi dell'*ESPD* erano considerati necessari al raggiungimento degli Obiettivi del Millennio, e come tali si focalizzavano sull'educazione delle bambine e sullo sviluppo delle strutture scolastiche nelle zone più remote del Paese.

Nel 2002 il Governo ha deciso di continuare il programma, formulando l'*ESPD II*¹¹⁰, i cui principali obiettivi sono l'aumento dell'accesso a un'educazione primaria di qualità, la diminuzione della discriminazione di genere, l'educazione di buoni cittadini, rispettosi dei valori democratici e dei diritti dell'uomo, il coordinamento tra educazione secondaria, professionale e superiore. Al fine di raggiungere questi obiettivi e di migliorare la qualità dell'insegnamento, il Ministero dell'istruzione ha creato il *National Educational Measurement*

¹⁰⁸ Cfr MOLSA, *Survey on the Prevalence and Characteristics of AIDS Orphans in Ethiopia*, Addis Ababa, Feb. 2003.

¹⁰⁹ Per un quadro panoramico del sistema educativo in Etiopia, cfr. Presidenza del consiglio dei ministri, il Ministro per le pari opportunità, Commissione per le adozioni internazionali, *Viaggio nelle scuole. I sistemi scolastici nei Paesi di provenienza dei bambini adottati*, Istituto degli Innocenti, Firenze, 2005, p. 87-92.

¹¹⁰ Ministry of Education, *The Ethiopia Education Sector Development Program*, Addis Ababa, 2002.

and Examination Organization, con il ruolo di coordinare e sorvegliare gli esami di fine anno degli alunni, fornire personale preparato, stimolare lo sviluppo e la ricerca nel settore educativo.

In seguito all'*ESPD I* il numero degli edifici scolastici è passato da 10.394 nel 1997 a 12.089 nel 2002; grazie alle nuove strutture è aumentato il numero di classi a disposizione degli alunni, favorendo così l'inserimento di nuovi insegnanti (soprattutto donne, +31% nel 2002), e la diminuzione del rapporto insegnanti/alunni¹¹¹. Poiché il programma prevedeva di aumentare la qualità del sistema scolastico, una particolare attenzione è stata data alla formazione degli insegnanti, in quanto molti di essi non erano in possesso del diploma richiesto per esercitare la professione. Attualmente 21.400 insegnanti sono iscritti a programmi di formazione a distanza.

Il programma ha anche contribuito ad aumentare l'accesso all'acqua potabile, alle latrine e alle biblioteche nelle scuole. La creazione di biblioteche e la fornitura di libri di testo da parte del Governo ha dimezzato il rapporto alunni/libri di testo, che nel 1997 era di 5:1.

Purtroppo i livelli di discriminazione nell'accesso all'educazione per le bambine sono ancora molto alti. Il Governo ha accettato di entrare a far parte del programma dell'UNICEF "25 by 2005" il cui scopo era quello di eliminare le disparità di genere nell'iscrizione alla scuola primaria e secondaria. L'Etiopia è tra i 25 Paesi scelti per quest'iniziativa; l'UNICEF ha collaborato con il Paese attraverso campagne di sensibilizzazione, la mobilitazione di risorse, la fornitura di materiale scolastico ecc. Ad esempio si è notato che nel caso in cui la scuola sia vicina all'abitazione dei genitori, questi sono più propensi a iscriverci la propria figlia, poiché, diminuendo il tempo di viaggio per raggiungere l'istituto, la bambina può svolgere dei piccoli lavori domestici di sostegno alla famiglia.

Nonostante il governo si sia fortemente impegnato¹¹², circa il 20% delle bambine non ha ancora accesso all'educazione. Tuttavia, grazie anche all'*ESDP II* e all'impegno del Paese nel conseguire gli Obiettivi del Millennio, l'UNICEF prevede che il *gap* sarà colmato entro il 2015.

Infine l'*ESDP II* ha posto particolare attenzione nei confronti degli "studenti speciali", ovvero dei minori disabili oppure particolarmente dotati, che sono spesso il bersaglio della discriminazione. Si calcola che vi siano circa 3.630

¹¹¹ Seppure il rapporto risulti essere molto alto esso – nella scuola primaria – è passato da un insegnante ogni 70 alunni nel 1997, a un insegnante ogni 50 alunni nel 2002. In Committee on the Rights of the Child, *Considerations of Report submitted by State parties - Ethiopia*, cit., p. 64.

¹¹² I tassi di iscrizione delle bambine sono passati dal 30% nel 1996 al 64,4% attuale. Cfr. UNICEF "25 by 2005", disponibile sul sito web http://www.unicef.org/infobycountry/ethiopia_21759.html

alunni che rientrano in questa categoria; gli alunni più numerosi sono quelli che soffrono di disturbi dell'udito (1.921), seguiti dai disabili visivi (827) e mentali (491). Considerata l'eterogeneità dei bisogni il Governo ha previsto la formazione di insegnanti di sostegno specificamente formati per seguire questa particolare categoria di alunni.

Un ultimo accenno riguarda le politiche in favore dello sport. Nonostante i progetti messi in atto dal Ministry of Youth, Culture and Sport – MOYCS siano modesti¹¹³, circa 13.365 bambini hanno ricevuto una preparazione sportiva in diversi ambiti, come mostra la tabella 2.

Tabella 2 - Numero di bambini partecipanti allo Youth Project suddivisi per sport e sesso

Sport	Maschi	Femmine	Totale
Pallavolo	480	480	960
Calcio	6.800	-	6.800
Atletica	393	392	785
Pallamano	1.015	1.015	2.030
Basket	925	925	1.850
Box	250	-	250
Tennis da tavolo	220	220	440
Tennis	125	125	250
Totale	10.208	3.157	13.365

Fonte: MOYCS

3.3 Situazioni particolari Il traffico di minori

Il fatto che in Etiopia vi siano molti bambini orfani o abbandonati favorisce il fenomeno della tratta di esseri umani da parte di organizzazioni che approfittano della particolare vulnerabilità di queste categorie di minori. Nonostante quest'ignobile traffico sia severamente punito dalle leggi del Paese, esso è ampiamente praticato sia all'interno sia all'esterno dello Stato. Tuttavia, considerando la natura illegale del fenomeno, è difficile stimare il numero esatto di minori coinvolti.

La tratta "interna" ha come obiettivo lo sfruttamento del lavoro e della prostituzione minorile; solitamente il maggior numero delle vittime proviene dal sud-ovest del Paese e viene destinato alla capitale, Addis Abeba.

Il traffico "esterno" è invece diretto principalmente verso la penisola araba; esso è organizzato dalle agenzie di reclutamento del personale che cercano

¹¹³ Per una panoramica sulle politiche culturali, sportive e giovanili si consiglia di visitare il sito Internet del Ministero all'indirizzo www.mysc.gov.et.

soprattutto giovani adolescenti da impiegare come domestici in Medio Oriente. Tuttavia alcune testimonianze di minori rapiti hanno spinto il Governo a intervenire, introducendo regole di controllo più rigide nei confronti delle agenzie di reclutamento di manodopera.

I bambini di strada

I bambini senza famiglia sono spesso costretti a vivere nella strada e questa loro condizione li rende maggiormente vulnerabili rispetto agli abusi e alle violenze. Tuttavia in Etiopia non esiste un meccanismo governativo in grado di stimare il numero delle vittime, anche se recentemente l'introduzione delle *Child Protection Units* all'interno di alcune stazioni di polizia ha permesso di avvicinarsi al problema. Queste unità hanno il compito di occuparsi sia delle vittime delle violenze sia dei minori che hanno commesso un reato, fornendo anche servizi di sostegno psicologico, di mantenimento di contatti con le famiglie, di inserimento in istituti per minori e di assistenza medica.

In realtà attraverso i dati delle ONG possiamo stimare che il fenomeno abbia delle proporzioni preoccupanti: ad esempio il *Forum for Street Children* di Addis Abeba ha aiutato circa 3.099 minori vittime di abusi – di cui 1.707 femmine – tra il 2000 e il 2002¹¹⁴. Questo ci fa intendere come molti minori che vivono nelle strade dei maggiori centri urbani siano particolarmente esposti al rischio di subire violenza da parte degli adulti.

Il governo non è tuttavia insensibile al problema; nonostante le *Child Protection Units* - CPU siano ancora poche e concentrate nel territorio¹¹⁵, esse hanno un potere notevole, potendo direttamente arrestare i minori autori delle violenze; tra il 2000-2002 circa 3828 minori sono stati denunciati alle CPU e di questi 1.350 sono stati giudicati da un tribunale minorile.

Lo sfruttamento sessuale minorile

Per le vittime di abusi sessuali il Governo coopera con alcune ONG all'interno delle *Child Abuse and Neglect Unit* presso l'ospedale di Yekatit, fornendo cure e sostegno psicologico alle vittime. Si calcola che tra il 2001-2002 circa 256 bambine si siano rivolte a questa struttura¹¹⁶.

Strettamente connesso a questi temi è il fenomeno dello sfruttamento sessuale dei minori (prostituzione, pedofilia, pedopornografia). Il *National Steering Committee Against Sexual Exploitation of Children*¹¹⁷ ha il compito di im-

¹¹⁴ *Bullettin of the Forum for Street Children*, 2003, p. 27.

¹¹⁵ Si concentrano nella capitale e in altre città come Nazareth, Dire Dawa e Dessie.

¹¹⁶ *Bullettin*, cit.

¹¹⁷ Si compone di membri del *Ministry of Labour and Social Affairs*, *Ministry of Education*, *Ministry of Health*, *Ministry of Justice* e si avvale della consulenza dell'ONG Radda Barnen, ramo svedese di Save the Children.

plementare e concepire strumenti legislativi, politiche e programmi per combattere il problema. In particolare è stato incaricato di condurre uno studio per comprendere l'estensione e le radici del fenomeno, di tradurre il concetto di "sfruttamento sessuale" nelle principali lingue locali in modo da permetterne la comprensione a ogni cittadino etiope e di progettare un piano d'azione nazionale. Ovviamente occorre tener conto delle diverse ONG che operano sul territorio che offrono servizi di assistenza, accoglienza in comunità e supporto legale e finanziario soprattutto nei confronti delle ragazze che vivono in strada e che sono state costrette a prostituirsi.

I minori lavoratori

Il fenomeno del lavoro minorile è ampiamente diffuso in Etiopia, come dimostra la tabella seguente, estrapolata dal *Child Labour Survey Labour Report* del 2001¹¹⁸.

Tabella 3 - Percentuale di minori (5-17 anni) che lavorano

Età	Bambini impiegati in attività produttive (%)	Bambini impiegati esclusivamente nei lavori domestici nella propria famiglia (%)	Totale (%)	Bambini che non lavorano (%)
5-9 anni	38,9	35,4	74,3	25,7
10-14 anni	62,4	32,9	95,3	4,7
15-17 anni	67,5	29,7	97,2	2,8

Dall'indagine è emerso che i minori lavorano non perché sono costretti ma poiché ritengono giusto aiutare la propria famiglia. Tuttavia l'impiego dei minori ha conseguenze importanti sull'apprendimento: 33 ore di lavoro settimanali non permettono loro di frequentare la scuola, tanto che il 38% degli intervistati ha confermato che il lavoro pregiudica fortemente il loro andamento scolastico.

Alla data odierna l'Etiopia ha tuttavia ratificato le Convenzioni ILO n. 182, riguardante l'eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile, e n. 138, sull'età minima dei lavoratori, dando quindi un impulso alla lotta al lavoro minorile.

I minori rifugiati

Infine l'UNHCR stima che nel 2004 l'Etiopia ospitasse circa 115.987 rifugiati, di cui il 57% minorenni (ovvero 62.076 bambini)¹¹⁹. I principali Paesi di provenienza sono il Sudan e la Somalia, ma vi sono minori provenienti anche dal-

¹¹⁸ Cfr. Ministry of Labour and Social Affairs, Central Statistical Authority, ILO, *Child Labour Survey Report*, Central Statistical Authority, Addis Ababa, 2001.

¹¹⁹ UNHCR, *Statistical Yearbook*, 2004, p. 306-307.

l'Eritrea (i c.d. “rifugiati di ritorno”), dall'Uganda e dalla Repubblica Democratica del Congo. Grazie alla cooperazione bilaterale con gli Stati Uniti, il Governo provvede a fornire attività educative e ricreative per 1000 minori eritrei, ospitati nei campi per rifugiati nel Nord del Paese, anche se la riserva posta sull'art. 22 § 1 della Convenzione di Ginevra sui rifugiati non obbliga lo Stato a provvedere all'istruzione elementare dei rifugiati.

3.4 Valutazioni finali

Come abbiamo potuto notare in Etiopia molti bambini non hanno una famiglia. Per questo motivo il governo dovrebbe focalizzare la propria attenzione nell'implementazione delle politiche attualmente adottate a sostegno di questa categoria di minori e concepire nuovi strumenti per l'assistenza alle famiglie più disagiate. In particolare occorrerebbe rinforzare l'aiuto nei confronti dei nuclei familiari composti da un solo genitore (soprattutto nel caso in cui il capofamiglia sia una donna) e delle famiglie allargate che accettano di prendersi cura del minore. Inoltre occorrerebbe promuovere maggiormente l'affido dei minori ai propri parenti, in modo da applicarlo in tutti i casi in cui esso rappresenti un'alternativa all'accoglimento del bambino in istituto.

Adozioni

Per quanto riguarda le adozioni, abbiamo notato come la scarsità di dati relativi alle adozioni nazionali sia causata dalla conclusione di procedimenti informali che esulano dal ricorso al giudice. In realtà occorrerebbe sensibilizzare la popolazione circa l'importanza dell'intervento giudiziale, in quanto in tal modo sarebbe più facile procedere al controllo delle condizioni del bambino all'interno della famiglia adottiva.

Inoltre l'Etiopia non ha ancora ratificato la Convenzione de L'Aja del 1993 che regola le adozioni internazionali; al fine di uniformare le procedure adottive con tutti i Paesi sarebbe opportuno che il Governo ratificasse la Convenzione. In questo modo non soltanto le procedure sarebbero le stesse per tutti i Paesi da cui provengono le richieste d'adozione, ma si garantirebbero maggiormente i diritti dei minori attraverso un trattato internazionalmente riconosciuto.

Politiche sanitarie

Grazie alle politiche adottate in campo sanitario abbiamo visto come l'accesso della popolazione alle strutture e al personale medico e infermieristico sia notevolmente aumentato. Tuttavia occorre sottolineare il fatto che troppo spesso i medici e gli infermieri enfatizzano i servizi curativi, piuttosto che la prevenzione, ponendosi in contrasto con quanto previsto dall'*HSPD II*¹²⁰.

¹²⁰ Committee on the Rights of the Child, *Considerations of Report submitted by State parties - Ethiopia*, CRC/C/129/add.8, 27 ottobre 2005, p. 61.

Inoltre la mancanza di meccanismi di monitoraggio nell'applicazione dell'*HSPD II* pregiudica il raggiungimento degli obiettivi di lungo periodo; infatti sarebbe opportuno che il Governo prevedesse un'istituzione in grado di valutare il livello di implementazione della politica in corso di attuazione, e non solamente alla fine del quinquennio. La povertà è inoltre il principale ostacolo a un effettivo miglioramento delle condizioni sanitarie del Paese, poiché la maggior parte dei minori è affetto da malnutrizione ed è quindi maggiormente esposto al contagio malattie infettive.

Infine i minori vittime dell'HIV/AIDS non ricevono adeguate cure e assistenza da parte del Governo; le misure previste per contrastare la malattia dovrebbero tener conto anche dell'incremento nel numero di orfani, fornendo loro maggiore assistenza.

Si denuncia anche un interesse marginale per la salute degli adolescenti; occorrerebbe innanzitutto che il Governo intraprendesse uno studio per comprendere quali siano le principali malattie che colpiscono questo gruppo di minori, in modo da formulare delle politiche mirate che si focalizzano soprattutto sulla prevenzione delle principali malattie a trasmissione sessuale. Inoltre una maggiore educazione sessuale dei giovani potrebbe diminuire il numero delle gravidanze precoci, anche se occorrerebbe affiancare a essa una legislazione che vieti la pratica dei matrimoni precoci.

Infine, nonostante la revisione nel 2005 del codice penale – che considera un reato le pratiche tradizionali dannose per la salute del minore – le FGM sono ancora ampiamente diffuse nel Paese. Per questo occorrerebbe adottare una legislazione *ad hoc* che vieti queste pratiche e che punisca i trasgressori, aiutando anche le donne che le svolgono a trovare fonti alternative di reddito, attraverso ad esempio la pratica del microcredito¹²¹.

Politiche educative

Per quanto riguarda le politiche educative, esse incontrano numerosi ostacoli soprattutto nella tradizione locale, che limita l'accesso alla scuola in particolar modo alle bambine. Occorrerebbe quindi lavorare maggiormente a livello delle comunità per sensibilizzare la popolazione adulta circa l'importanza di un'educazione di tipo scolastico, precisando che essa non si sostituisce a quella tradizionale, ma le si affianca. Innanzitutto il Governo dovrebbe modificare le norme riguardo all'istruzione primaria al fine di renderla obbligatoria; in tal modo si potrebbero ridurre le discriminazioni nell'accesso da parte di bambine o minori disabili e si fornirebbe a tutti un'educazione di base, rag-

¹²¹ Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations: Ethiopia*, CRC/C/ETH/CO/3, 29 settembre 2006, p. 12.

giungendo più facilmente l'Obiettivo del Millennio che prevede entro il 2015 l'istruzione primaria per tutti¹²².

Nonostante uno degli obiettivi dell'ESDP // sia quello di migliorare la qualità dell'insegnamento, i livelli qualitativi rimangono ancora troppo bassi: gli insegnanti non sono sufficientemente formati e sono poco numerosi, non vi è armonizzazione a livello nazionale dei programmi scolastici, l'importanza data all'educazione professionale è minima. Inoltre il numero limitato di iscrizioni da parte di bambini disabili indica non solo che essi hanno un accesso limitato all'istruzione, ma anche la mancanza di insegnanti adeguatamente preparati per seguirli nel loro percorso di apprendimento.

Strettamente connessa ai problemi relativi all'educazione è la dichiarazione espressa dall'Etiopia all'art. 22 § 1 della Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato¹²³. Infatti, l'Etiopia ritiene che questo articolo non sia vincolante, ma rappresenti soltanto una raccomandazione; in tal modo il Governo non ritiene obbligatorio garantire l'istruzione elementare anche ai minori rifugiati e per questo si limita ad approvare i progetti di cooperazione concepiti in questo ambito dalle ONG nazionali e internazionali.

Bambini di strada

I minori di strada sono più vulnerabili a forme di sfruttamento, ma anche alla tratta. Non si hanno dati statistici in grado di fornire indicazioni precise su questo ignobile traffico, ma l'Etiopia non ha una legislazione interna che punisca i trafficanti e a questo scopo sarebbe opportuno che ratificasse il Protocollo per prevenire, eliminare e punire il traffico di persone, specialmente donne e bambini. I minori abbandonati sono spesso vittime di abusi e di violenze; per questo l'ONG *Child Helpline International*, nel suo rapporto alternativo a quello del CRC, ha espresso la necessità di creare un numero verde totalmente gratuito per le vittime di violenze¹²⁴. Infatti in Etiopia esiste già un numero verde gestito dall'African Network for the Prevention and Protection Against Child Abuse and Neglect – ANPPCAN, che solamente nel 2003 ha ricevuto più di 2000 chiamate; tuttavia esso è attivo solamente dieci ore al giorno e l'ANPPCAN deve sostenerne le spese. Sarebbe opportuno che il Governo istituisse un numero verde pubblico, facilmente raggiungibile da parte dei bambini (occorrerebbe quindi potenziare le infrastrutture telefoni-

¹²² Ivi, p. 13.

¹²³ «The provisions of article (...) 22 (1) of the Convention are recognized only as recommendations and not as legally binding obligations.» Cfr. www.ohchr.org/english/law/refugees.htm

¹²⁴ Child Helpline International, *Recommendations to the UN Committee on the Rights of the Child - Ethiopia*, May 2006.

che) e gestito in collaborazione con le ONG. Si calcola che questa iniziativa potrebbe permettere a più di 2.300 minori di rivolgersi a questo numero in caso d'emergenza.

4. Aspetti particolari sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza

4.1 Il ruolo del sistema educativo nei confronti di orfani e minori vulnerabili

Si stima che i minori orfani in Etiopia siano circa 4,6 milioni (l'11% sul totale della popolazione minorile)¹²⁵; di questi, 537.000 sono gli orfani a causa di AIDS.

Una ricerca condotta dal Ministero del lavoro e degli affari sociali¹²⁶ ha analizzato i loro bisogni e problemi quotidiani, portando alla luce aspetti prima ignorati, come il trauma legato alla morte dei genitori, le discriminazioni conseguenti alla minorata condizione sociale, i disturbi della crescita, la potenzialità deviante che li minaccia.

La stessa ricerca richiama poi le difficoltà legate all'indigenza, nel procurarsi un pasto quotidiano o gli indumenti, gli ostacoli al pagamento delle tasse d'iscrizione, all'acquisto delle uniformi e del materiale scolastico.

Questa situazione aggrava la già vulnerabile condizione dei minori, ponendo un deciso elemento di sfida alla capacità dell'Etiopia di raggiungere il secondo dei *Millennium Goals*, che prevede di garantire entro il 2015 l'educazione primaria all'universalità dei minori.

Gli aspetti che il sistema educativo deve considerare, nell'elaborare un programma di assistenza a favore degli ovc, sono la povertà, lo stigma, il trauma, l'eventuale positività all'HIV, la morte dei familiari, i casi di minori lavoratori o di minori di strada, le malattie croniche, l'abuso di droga, il rischio di abusi sessuali.

Un approccio olistico, che risponda ai bisogni dei minori, è garantito dalla priorità attribuita al superiore interesse del minore, dal coordinamento della scuola con la comunità, le famiglie e gli altri attori sociali (operatori sociali e psicologi in particolare).

Le strategie da mettere in atto riguardano:

- il rafforzamento della politica educativa, rivedendo le linee guida, il ruolo e le competenze delle scuole, delle altre istituzioni educative e degli altri settori responsabili dell'assistenza degli ovc;

¹²⁵ USAID, UNICEF, UNAIDS, *Children on the brink 2004: A Joint Report of New Orphan Estimates and a Framework of Action*, 2004. Vedi anche UNICEF, *Reaching Orphans and Vulnerable Children (OVC) in Ethiopia through Education: Strategies and Approaches*, Education Section, UNICEF Addis Ababa, 31 Dec. 2005.

¹²⁶ Ministry of Labour and Social Affairs, *Survey on the Prevalence and Characteristics of AIDS Orphans in Ethiopia*, 2003.

- il rafforzamento del sistema EMIS (*Education Management Information System*) per individuare i minori “vulnerabili” e sviluppare progetti e interventi a loro sostegno, considerando le vulnerabilità legate anche al genere;
- l'utilizzazione della scuola come pilastro di un sistema sociale diffuso di assistenza, che si sviluppi anche al di fuori delle mura scolastiche e assicuri una più efficiente gestione delle risorse e del personale;
- lo sviluppo delle capacità della scuola nel rispondere alle specifiche esigenze di questa categoria di minori, sensibilizzando e formando gli insegnanti, prevedendo forme più strette di collaborazione con gli operatori sociali;
- l'incremento e la promozione dei programmi di distribuzione di cibo, ampliando il numero di mense scolastiche e legando la consegna di cibo alla frequenza scolastica;
- la creazione di un fondo di finanziamento dei costi che devono sostenere gli ovc, si allude al pagamento delle tasse scolastiche, all'acquisto delle uniformi e del materiale necessario.

4.2 Il Piano nazionale d'azione sull'infanzia (2003-2010)

Il tema dei minori orfani o altrimenti vulnerabili richiede quindi un intervento a diversi livelli.

La capacità del sistema educativo, e quindi del Governo e delle organizzazioni internazionali, di dare risposta ai bisogni di questi minori, determinerà il raggiungimento o meno dell'Obiettivo del Millennio sull'educazione.

Il Ministero del lavoro e degli affari sociali ha commissionato a un gruppo di esperti l'elaborazione del nuovo Piano d'azione, con il coinvolgimento dei numerosi *stakeholders* e degli stessi minori. La bozza del documento, prima dell'approvazione, è stata sottoposta ai rappresentanti dei Ministeri della Salute, dell'Istruzione, della Giustizia, e a membri di UNICEF e Save the Children.

Il Piano¹²⁷ si fonda sui quattro pilastri individuati dalla Sessione speciale della 27^a Assemblea generale delle Nazioni unite¹²⁸, vale a dire: promozione della salute; fornitura di un elevato livello di educazione; protezione dall'abuso, lo sfruttamento e la violenza; contrasto dell'HIV/AIDS.

È da notare che il Piano nazionale è in linea con le politiche e le strategie del Governo, e si coordina in particolare con l'HSPD (*Health Sector Development Pro-*

¹²⁷ Ministry of Labour and Social Affairs, *Ethiopia's National Plan of Action for Children*, June 2004.

¹²⁸ *World Summit for Children, UN Special Session on Children*, 8-10 May 2002.

gram), l'ESDP (*Education Sector Development Program*), l'SDPRP (*Sustainable Development and Poverty Reduction Program*) e i *Millennium Development Goals*.

Vediamo ora, tema per tema, i principali obiettivi che l'Etiopia intende perseguire.

a) *Promozione della salute*

Il Governo intende aumentare innanzitutto la copertura della cura prenatale dal 27% al 75%, il numero di gravidanze presso strutture sanitarie dal 10% al 50%, rendere i farmaci per uso pediatrico disponibili in ogni unità di pronto soccorso, ridurre il tasso di fertilità per donna grazie all'incremento nell'uso dei metodi contraccettivi.

Si pone poi attenzione alla lotta a malattie come la malaria, il tetano, la poliomelite, la tubercolosi, e all'accesso all'acqua potabile.

L'obiettivo del Governo è quello di garantire nel 2015 (anno del traguardo degli Obiettivi del Millennio) la distribuzione dell'acqua al 76% della popolazione.

Il Governo si impegna poi ad aumentare progressivamente il budget del settore sanitario, dall'attuale 7% al 15% della spesa pubblica nel 2010.

b) *Elevato livello d'educazione*

Per quanto riguarda l'educazione, si prevede un aumento del tasso di iscrizione alla scuola primaria che raggiunga il 90%, migliorando nel contempo la preparazione degli insegnanti, il rapporto "alunni per insegnante", la fornitura di materiale scolastico, ed eliminando le differenze legate al sesso. La percentuale di budget statale a favore dell'istruzione dovrebbe raggiungere il 20% della spesa nazionale.

c) *Protezione dell'infanzia*

Le numerose minacce e i pericoli che attentano alla salute psicofisica dei minori sono prese in considerazione dal nuovo Piano d'azione, la cui filosofia di fondo prevede l'implementazione della Convenzione sui diritti del fanciullo nel contesto istituzionale e la diffusione dei suoi valori in seno alla società civile.

La registrazione delle nascite è posta come priorità, realisticamente individuata a partire dai centri urbani, così come la definizione di programmi di reinserimento dei minori di strada, degli orfani a causa di AIDS, dei minori vulnerabili o vittime di sfruttamento sessuale.

Anche la situazione della giustizia minorile trova qui considerazione, laddove si indica l'esigenza che il sistema giudiziario si basi sul rispetto dei diritti dei minori.

Una sezione del Piano è dedicata ai minori in particolare difficoltà (orfani e minori vulnerabili). Dall'esigenza di condurre studi sulla condizione di questo gruppo di minori si dipana la strategia che prevede l'adozione di politiche e programmi di prevenzione, protezione e reinserimento, l'incentivo a progetti e iniziative comunitari di cura e supporto, l'incoraggiamento dell'affidamento e dell'adozione.

d) Contrasto dell'HIV/AIDS

La strategia del Governo etiope nella lotta all'AIDS dà spazio all'attività di prevenzione, in particolare prevedendo campagne informative rivolte alla fascia d'età fra i 15 e i 24 anni, nell'intento di ridurre del 25% il numero di infezioni.

Un altro obiettivo considerato riguarda la riduzione della trasmissione madre-figlio, sviluppando le procedure e le capacità dei servizi prenatali, ostetrici e pediatrici.

L'assistenza socioeconomica degli orfani da AIDS è ugualmente presa in considerazione, così come l'adozione di misure volte a favorire la reintegrazione dei minori orfani o sieropositivi.

La copertura annuale pro capite, necessaria a raggiungere gli obiettivi del Piano nazionale d'azione, è fissata in 127 birr per l'educazione, 56 per la sanità e 38 per migliorare l'accesso all'acqua.

Il finanziamento totale previsto per l'implementazione del programma è di 52 miliardi di birr (pari a 6,19 milioni di dollari statunitensi), ripartiti in 19,8 miliardi di birr per il settore educativo, 25,6 miliardi per la sanità, 4,3 miliardi di birr per la lotta all'HIV/AIDS e 3 miliardi circa per i programmi di protezione dell'infanzia.

Il Governo si impegna a stanziare il 60% del finanziamento previsto, mentre si attende un contributo, pari al 5%, da parte delle comunità locali (*woreda*) e pari al 35% da parte dei *donors* internazionali.

4.3 Education Sector Development Program III

Il 2006 è stato il primo anno di attuazione del nuovo Programma di sviluppo educativo¹²⁹, preparato dal Ministero dell'Istruzione come continuazione dei precedenti *ESPD I* ed *ESPD II*, nel quadro delle strategie adottate dall'*Education and Training Policy* del 1994.

Il programma educativo si è progressivamente legato alla più ampie politiche governative di sviluppo del paese: il breve periodo di applicazione del-

¹²⁹ Ministry of Education, *ESPD III Programme Action Plan 2005/6-2010/11*, August 2005.

l'*ESDP II* (3 anni) è stato voluto da Addis Abeba per poter agganciare l'*ESDP III* alla seconda fase della strategia di riduzione della povertà¹³⁰, presentata al Parlamento federale nel maggio del 2006.

Gli obiettivi del nuovo piano educativo pongono enfasi sulla qualità del sistema educativo, sullo sviluppo delle strutture scolastiche del Paese, sulle forme alternative d'istruzione di base, sulla necessaria espansione dell'istruzione secondaria. Il Ministero dell'istruzione ha dichiarato, con la nuova strategia, di voler assicurare a tutti i minori in età scolare l'accesso all'istruzione primaria, affinché «si formi e si qualifichi la nuova società che costituirà la futura forza trainante del Paese e che guiderà alla promozione della democrazia e dello sviluppo»¹³¹.

Notando i progressi ottenuti dai precedenti piani educativi, soprattutto in materia di accesso all'istruzione primaria, l'*ESDP III* si concentra sullo sviluppo della qualità e dell'efficienza del sistema educativo. Gli insegnanti riceveranno una formazione adeguata e si istituzionalizzeranno i corsi d'aggiornamento, si aumenterà la disponibilità dei libri di testo, saranno sottoposti a frequente verifica i programmi scolastici.

Si prevedono poi modelli alternativi più flessibili, dedicati ai minori orfani o in condizione di vulnerabilità, ai minori di famiglie nomadi o figli di pastori.

Per quanto riguarda la lotta all'analfabetismo e l'istruzione degli adulti, senza soluzione di continuità rispetto ai precedenti programmi, si guarda alla società civile, all'associazionismo e alle ONG, come principali soggetti con cui coordinare gli interventi e rendere efficaci le iniziative di settore.

Oltre agli adulti, il nuovo programma strategico indirizza gli sforzi del Governo all'educazione prescolastica (nidi d'infanzia e asili nido), all'istruzione secondaria e alla partecipazione femminile.

Considerando poi la sempre più ampia decentralizzazione di competenze e responsabilità alle *woreda*, l'*ESDP III* riconosce l'opportunità di favorire lo sviluppo delle capacità degli enti locali, incentivando le attività e i progetti educativi a livello di comunità.

Alcuni punti del nuovo piano educativo sono riportati nella seguente tabella, obiettivi che avvicinano l'Etiopia ai traguardi indicati nella Campagna del Millennio.

¹³⁰ Il *Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty - PASDEP* coprirà il periodo 2006-2010.

¹³¹ Ministry of Education, *Five Years Education Sector Capacity Development Strategic Plan*, Nov. 2006.

Tabella 4 - Principali obiettivi ESPD III

Budget e indicatori di spesa	2005 (anno base)	Proiezioni				
		2006	2007	2008	2009	2010
Quota di spesa pubblica per il settore educativo (%)	16,7	19	19,3	19,6	19,9	20,2
Quota per istruzione primaria e secondaria sul budget totale per il settore educativo (%)	—	56,8	61,7	61,1	66,6	66,6
Quota per istruzione secondaria superiore sul budget totale per il settore educativo (%)	—	25,3	22,7	25,6	22,6	24
Indicatori sull'accesso all'istruzione						
Tasso d'iscrizione all'istruzione primaria (%)	68,5	72,8	77,8	82,6	87,8	92,8
Tasso d'iscrizione all'istruzione primaria: maschi (%)	73,2	77,5	82,5	87,8	92,5	97,5
Tasso d'iscrizione all'istruzione primaria: femmine (%)	63,6	67,9	72,9	77,9	82,9	87,9
Ammissione a programmi universitari (valori assoluti)	36.405	40.440	41.050	70.043	116.097	150.077
Quota di studentesse iscritte a scuole secondarie superiori (%)	24	26	29	37	38	39
Indicatori di efficienza						
Media studenti per classe: scuola primaria	69	66,2	62,1	58,1	54	50
Media studenti per classe: scuola secondaria	78	73,9	67,9	61,9	56	50
Abbandoni scolastici al primo anno (%)	22,4	19,1	15,9	12,7	9,5	6,3
Abbandoni scuola primaria: femmine (%)	13,6	11,21	9,13	6,9	5,26	3,81
Conseguimento istruzione primaria (%)	34,34	38,72	41,65	44,59	58,17	62,79

Dati tratti da Ethiopia - Education Sector Development Programme III - Joint Review Mission, December 2006

5. Conclusioni

L'analisi effettuata in questo capitolo ha evidenziato i notevoli sforzi fatti dall'Etiopia per migliorare la situazione dell'infanzia sul suo territorio.

L'armonizzazione della legislazione interna ai principi della Convenzione e a quello che si può chiamare l'*acquis* internazionale sui diritti dell'infanzia¹³², l'adozione di politiche e di piani nazionali specificamente studiati per i bambini, hanno coinvolto i diversi organi dello Stato, sia a livello federale sia locale, e hanno diffuso, nella società civile, una sempre più ampia consapevolezza delle esigenze di tutela e di promozione dei diritti dei minori.

Questi provvedimenti non sono tuttavia sufficienti a risolvere i problemi che interessano i minori: il primo grande ostacolo da superare è infatti l'estrema povertà, che colpisce ampi strati della popolazione. Secondo la Banca mondiale, il debito estero del Paese ammontava, nel 2004, a più di 6 milioni

¹³² Per *acquis* internazionale sui diritti dell'infanzia s'intende qui quel corpo di regole e di strumenti che mirano alla promozione della cultura dell'infanzia e alla comprensione universale delle tematiche riguardanti i minori.

di dollari e circa il 44% della popolazione vive al di sotto della soglia di povertà, ovvero con meno di 2 dollari al giorno¹³³.

Nel 2002 il Ministry of Finance and Economic Development ha adottato il *Sustainable Development and Poverty Reduction Programme - SDPRP*¹³⁴, con lo scopo di ridurre la povertà, stimolando il sistema economico e così migliorare le condizioni di vita della popolazione. Il programma s'integra con le altre politiche sociali adottate dal Governo, l'*HSPD II* e l'*ESDP II*, tenendo quindi conto delle necessità e dei rischi ai quali vanno incontro i minori nel Paese. Si tratta di un'azione globale di riduzione della povertà che opera in modo quanto più omogeneo in diversi settori: sicurezza alimentare, servizi sanitari, fornitura di acqua potabile, educazione.

La scarsità di risorse finanziarie e di personale a disposizione dello Stato limita inevitabilmente gli spazi di manovra del Governo nelle politiche a favore dell'infanzia.

Dal punto di vista finanziario, la mancanza di fondi si riflette nella ridotta efficacia delle politiche e dei provvedimenti adottati. L'esempio più lampante è dato dalle *Child Protection Units* che operano all'interno delle stazioni di polizia: non soltanto il loro numero è limitato e concentrato nei maggiori centri urbani, ma non possono svolgere completamente il loro compito d'assistenza a favore dei minori, a causa della mancanza di fondi stanziati dal Governo¹³⁵.

Rispetto invece alle risorse umane, si registra una generale mancanza di medici, infermieri, insegnanti, operatori sociali e, più in generale, di tutte le categorie professionali deputate a implementare le politiche sociali dello Stato.

La scarsità di risorse è in parte compensata dalla presenza di associazioni e ONG sul territorio: circa 70 organizzazioni sono attive in vari settori, nel campo dell'informazione e sensibilizzazione sulla condizione dei minori, nel sostegno ai gruppi sociali più in difficoltà, negli interventi in caso d'emergenza e nella costruzione di strutture per la tutela e la promozione dei diritti dell'infanzia¹³⁶.

Ad esse si aggiungono poi le organizzazioni internazionali (Unione europea e Nazioni unite) e la cooperazione bilaterale (ad esempio quella italiana), che lavorano attivamente con il Governo etiope in diversi ambiti.

¹³³ World Bank, *Ethiopia at a glance*, dicembre 2006.

¹³⁴ Cfr. Ministry of Finance and Economic Development, *Sustainable Development and Poverty Reduction Programme*, Addis Ababa, July 2002.

¹³⁵ Committee on the Rights of the Child, *Considerations of Report submitted by State parties - Ethiopia*, cit., p. 41.

¹³⁶ Ivi, p. 14.

Un ultimo punto da considerare riguarda lo stato del sistema legislativo etiope, analizzato attraverso i principi della Convenzione sui diritti del fanciullo e degli altri testi internazionali dedicati alla protezione dei minori.

Numerosi sforzi, si è visto, sono stati compiuti in questo ambito, come testimoniano il recente codice della famiglia, che ha riscritto gran parte del codice civile, e il nuovo codice penale del 2004. Nel rinnovato quadro costituzionale, e considerando l'adesione del Paese ai principali trattati internazionali dedicati alla protezione dei minori, non si può quindi negare il costante impegno e i risultati fin qui raggiunti dal Governo di Addis Abeba. Certamente la situazione dell'economia nazionale, afflitta da problemi strutturali irrisolti, e la conseguente povertà, diffusa in ampi settori della popolazione, soffocano l'implementazione della legislazione in vigore.

La mancanza di risorse economiche diviene mancanza di strutture, di formazione, di personale, in quei settori statali dedicati all'assistenza, all'educazione e alla protezione dei minori. Basti pensare a quanto si diceva in materia d'adozioni: il giudice è tenuto a dare il proprio parere all'adozione, valutando il dossier, i requisiti dell'adottante e, soprattutto, l'interesse del minore.

Ebbene, considerando che in Etiopia la popolazione si avvicina ai 70 milioni e in Italia attorno ai 60 milioni, vediamo come siano solo 104 i magistrati etiopi impiegati (nelle corti d'appello) contro i 6.826 magistrati italiani.

La percentuale in Etiopia è di meno di un magistrato ogni centomila abitanti, per l'esattezza 0,15, mentre in Italia, storicamente afflitta da carenze d'organico, la percentuale sale a 11,81 magistrati, sempre su centomila abitanti¹³⁷.

Questo quadro, anche se riferito ai soli magistrati di corte d'appello, è comunque indicativo dell'evidente difficoltà a garantire una reale applicazione dei numerosi strumenti di protezione che la normativa etiope offre alla magistratura, alle forze dell'ordine, alle vittime, ai minori.

Un altro ostacolo alla reale ed efficace tutela dell'infanzia viene dalla cultura tradizionale, dove spesso le norme sociali si scontrano con le norme giuridiche, tendendo a prevalere, come nel caso della limitazione all'accesso all'istruzione per le bambine, delle pratiche legate alla gravidanza o delle mutilazioni genitali femminili. In altri casi è la legislazione stessa ad essere in aperta contraddizione con i diritti previsti dalla Convenzione.

Un esempio di questa antinomia è fornito dal rapporto alternativo della *Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children*¹³⁸, in cui emerge

¹³⁷ World Bank, *World Development Indicators*, 2005.

¹³⁸ Cfr. Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children, *Briefing from Global Initiative to end all corporal punishment of children – Ethiopia*, May 2006.

l'incompatibilità tra il divieto della Convenzione di sottoporre i bambini a punizioni corporali e la legislazione nazionale etiopica¹³⁹.

Le punizioni corporali sono infatti vietate dall'art. 576 del codice penale, all'interno delle mura domestiche e a scuola, riconoscendo però un'eccezione nel diritto a un "ragionevole castigo" e dal codice civile, che prevede delle "lievi punizioni corporali" da parte dei genitori. In uno studio condotto su 1.223 minori è emerso che soltanto 17 bambini (1,4%) non avevano mai subito punizioni corporali dai propri genitori¹⁴⁰.

Quindi non sono solo fattori economici e di sviluppo, ma anche valori tradizionali e culturali a colpire i diritti dei minori, a impedirne il godimento.

In conclusione, si vuole qui ribadire, con Sen (2000), che lo sviluppo è assicurato laddove il singolo può godere delle libertà e dei diritti garantiti universalmente. Dove non c'è sviluppo, manca una reale protezione dei diritti umani, dove i diritti umani sono violati, non c'è sviluppo. Come affermato dal Segretario generale delle Nazioni unite «non avremo sviluppo e sicurezza senza il rispetto dei diritti umani»¹⁴¹. E, aggiungiamo noi, senza il rispetto dei diritti dell'infanzia.

Riferimenti bibliografici

Becker, D.

1969 *Crime and punishment: an economic approach*, in «Journal of political economy»

Garbus, L.

2003 *HIV/AIDS in Ethiopia*, AIDS Policy Research Centre, University of California, San Francisco, April

Sen, A.

2000 *Lo sviluppo è libertà: perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano, Mondadori

Padovani, T.

1981 *L'utopia punitiva*, Milano, Giuffrè

Normativa internazionale

- *African Charter on the Rights and Welfare of the Child*, Unione africana, Doc. CAB/LEG/24.9/49 (1990)
- *Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction*, Ottawa, 4 dicembre 1997

¹³⁹ La Costituzione etiopica, all'articolo 36, proibisce qualunque forma di punizione corporale.

¹⁴⁰ Cfr. African Child Policy Forum on Violence Against Children & Save the Children Sweden, *Report on Violence against Children*, 2005

¹⁴¹ UNODC, *Why fighting crime can assist development in Africa: rule of law and protection of the most vulnerable*, May 2005.

- *Convention on the Rights of the Child*, Nazioni unite, 20 novembre 1989
- ILO Convention n. 29, *Forced Labour Convention*, Geneva, 28 giugno 1930
- ILO Convention n. 105, *Abolition of Forced Labour*, Geneva, 25 giugno 1957
- ILO Convention n. 182, *The Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour*, Geneva, 17 giugno 1999
- *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, adottata il 15 novembre 2000
- *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children*, adottato il 15 novembre 2000
- *Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air*, adottato il 15 novembre 2000

Normativa nazionale

- Costituzione della Repubblica Federale Democratica d'Etiopia dell'8 dicembre 1994
- *Ethiopian Nationality Law*, 22 luglio 1930, pubblicata nel Berhanena Selam Newspaper, Vol. 6, n. 30, 24 luglio 1930
- *Ethiopian Civil Code*, promulgato con la Proclamation n. 165/1960, entrato in vigore l'11 settembre 1960
- The Revised Family Code, promulgato con la Proclamation n. 213/2000, entrato in vigore il 4 luglio 2000
- Ethiopian Criminal Code, promulgato con la la Proclamation n. 414/2004

Rapporti e documenti citati

African Child Policy Forum on Violence Against Children & Save the Children Sweden

- *Report on Violence against Children*, 2005

Central Statistical Agency and ocr Macro, Ethiopia Demographic and Health Survey 2005

- *Ethiopia and Calverton*, Maryland, USA, 2006

Child Helpline International

- *Recommendations to the UN Committee on the Rights of the Child - Ethiopia*, maggio 2006

Ethiopian Federal Supreme Court Save the Children Norway e Save the Children Sweden

- *Juvenile Justice Project Office*, creato nel giugno 1999

Ethiopian Government

- Ministry of Education, *The Ethiopia Education Sector Development Program*, Addis Ababa, 2002
- Ministry of Education, *ESDP III Programme Action Plan 2005/6-2010/11*, agosto 2005
- Ministry of Education, *Five Years Education Sector Capacity Development Strategic Plan*, novembre 2006
- Ministry of Finance and Economic Development, *Sustainable Development and Poverty Reduction Programme*, Addis Ababa. luglio 2002
- Ministry of Labour and Social Affairs, Central Statistical Authority, ILO, *Child Labour Survey Report*, Central Statistical Authority, Addis Ababa, 2001
- Ministry of Labour and Social Affairs, *Survey on the Prevalence and Characteristics of AIDS Orphans in Ethiopia*, febbraio 2003

- Ministry of Labour and Social Affairs, *Ethiopia's National Plan of Action for Children*, giugno 2004
- Ministry of Health, *Health Sector Strategic Plan – HSDP II – 2005/06 – 2009/10*, Planning and Programming Department, 2005

Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children

- Briefing from Global Initiative to end all corporal punishment of children – Ethiopia, maggio 2006

Hague Forum for Judicial Expertise e Hague Conference on Private International Law

- *The Hague Project for International Co-Operation and The Protection of Children in the Southern and Eastern African Region*, Conclusions and Recommendations of the Judicial seminar, 3-6 settembre 2006, L'Aja

HIV/AIDS Prevention and Control Office

- *National Monitoring and evaluation framework for the multi-sectoral response to HIV/AIDS in Ethiopia*, Addis Abeba, dicembre 2003

ONU. Committee on the Rights of the Child

- *Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Third periodic report of States parties due in 2003, Ethiopia*, CRC/C/129/Add.8, 27 aprile 2005
- *Consideration of Reports submitted by States parties under article 44 of the Convention, Third periodic report of States parties due in 2003, Ethiopia*, 28 ottobre 2005
- *Considerations of Report submitted by State parties - Ethiopia*, CRC/C/129/add.8, p. 34, 27 ottobre 2006
- *Concluding Observations: Ethiopia*, CRC/C/ETH/CO/3, 29 settembre 2006
- United Nations, General Assembly, World Summit for Children, *UN Special Session on Children*, 8-10 maggio 2002

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero per le pari opportunità, Commissione per le adozioni internazionali

- *Viaggio nelle scuole. I sistemi scolastici nei Paesi di provenienza dei bambini adottati*, Firenze, Istituto degli Innocenti, giugno 2005

UNHCR

- *Statistical Yearbook*, 2004

UNICEF

- *Country Programme recommendation: Ethiopia*, E/ICEF/2001/P/L.2/Add.1, 30 ottobre 2001
- *Female Genital Mutilation Cutting. A statistical exploration*, United Nations, New York, 2005
- *Reaching Orphans and Vulnerable Children (ovc) in Ethiopia through Education: Strategies and Approaches*, Education Section, UNICEF Addis Ababa, 31 Dec. 2005
- (USAID, UNAIDS), *Children on the brink 2004: A Joint Report of New Orphan Estimates and a Framework of Action*, 2004

UNODC

- *Why fighting crime can assist development in Africa: rule of law and protection of the most vulnerable*, maggio 2005

World Bank

- *World Development Indicators*, 2005
- *Ethiopia at a glance*, dicembre 2006

La disciplina normativa delle adozioni internazionali in Etiopia nel contesto africano

Raffaella Pregliasco
Giurista, Istituto degli Innocenti

Valentina Rossi
Giurista, Istituto degli Innocenti

1. Premessa

Il continente africano, abitato da circa 760 milioni di persone, rappresenta una delle realtà maggiormente esposte alle piaghe della povertà, al contagio da HIV e alle condizioni di estrema instabilità sociale e politica. La maggioranza della popolazione africana vive in una condizione di grave vulnerabilità. In particolar modo, coloro i quali paiono maggiormente subire tale contesto sfavorevole sono i bambini.

La difficoltà stessa dell'individuazione delle esatte proporzioni del fenomeno dell'abbandono dei minori, del numero dei bambini resi orfani dalla malattia dell'HIV e di quello dei minori che vivono fuori dalla famiglia è una spia che ci indica quanto sia di fondamentale importanza l'analisi e l'approfondimento dei temi che riguardano l'infanzia in Africa, in particolar modo di quegli aspetti che attengono agli strumenti normativi di tutela dell'infanzia.

Anche per questo motivo s'indaga, in questa occasione, la fenomenologia legata all'istituto dell'adozione internazionale di minori provenienti da Paesi africani e le norme finalizzate alla tutela dei minori, predisposte dai relativi Paesi di origine.

2. Flussi di ingresso dei minori di origine africana e, in particolare, etiope a scopo di adozione

In primo luogo è utile esaminare le proporzioni e la consistenza del flusso di ingresso in Italia di minori entrati a scopo di adozione, al fine di avere un termine di riferimento utile per una comparazione delle informazioni a livello europeo.

I dati a nostra disposizione, aggiornati al 31 dicembre 2006, ci indicano che il continente africano è, rispetto all'Europa, all'America e all'Asia, quello che registra il minor numero di adozioni internazionali con l'Italia, con un trend, tuttavia, in costante crescita, legato soprattutto all'ingente numero di procedure adottive concluse con l'Etiopia.

Com'è possibile riscontrare dal grafico 1, infatti, il numero di autorizzazioni all'ingresso per bambini provenienti dai Paesi africani è andato sempre aumentando, registrando un notevole incremento nell'anno 2004.

Grafico 1 - Numero di autorizzazioni all'ingresso di minori stranieri per continente di provenienza e anno dell'autorizzazione - Al 31/12/2006

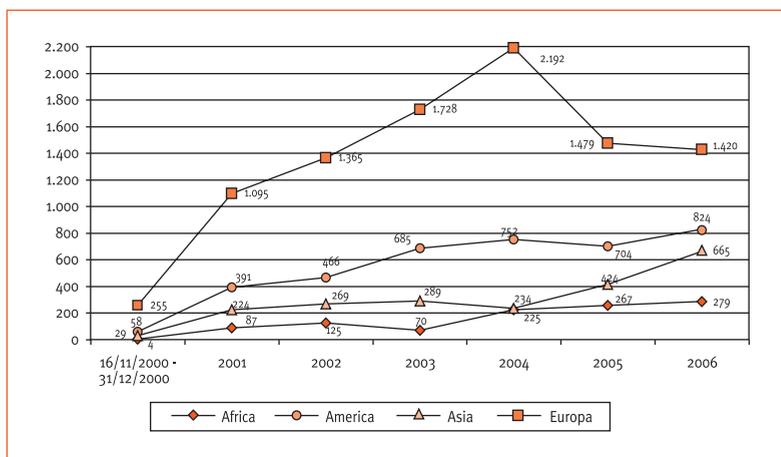


Tabella 1 - Minori per i quali è stata concessa l'autorizzazione all'ingresso in Italia secondo il continente di provenienza e l'età - Al 31/12/2006

Continente	Anni							Totale
	2000 ^(a)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
valori assoluti								
Africa	4	87	125	70	225	267	279	1.057
America	58	391	466	685	752	704	824	3.880
Asia	29	224	269	289	234	424	665	2.134
Europa	255	1.095	1.365	1.728	2.191	1.479	1.420	9.533
Totale	346	1.797	2.225	2.772	3.402	2.874	3.188	16.604
valori percentuali								
Africa	1,1	4,8	5,6	2,6	6,6	9,3	8,8	6,4
America	16,8	21,8	20,9	24,7	22,1	24,5	25,8	23,4
Asia	8,4	12,5	12,1	10,4	6,9	14,8	20,9	12,9
Europa	73,7	60,9	61,4	62,3	64,4	51,5	44,5	57,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) Dal 16/11/2000 al 31/12/2000.

È certamente ragionevole legare il notevole incremento di ingressi registrato nel 2004 alla predisposizione di una bozza di accordo definita dall'Italia con le Autorità etiopi che ha favorito le procedure adottive per le coppie italiane e che, conseguentemente, ha provocato un evidente incremento del numero di adozioni quadruplicando gli ingressi, passati dai 47 del 2003 ai 193 del 2004, come emerge chiaramente dalla tabella 2.

Tabella 2 - Minori per i quali è stata concessa l'autorizzazione all'ingresso in Italia secondo l'anno di autorizzazione e il Paese africano di provenienza - Al 31/12/2006

Paesi africani di provenienza	Anni							Totale per Paese
	2000 ^(a)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Etiopia	2	79	112	47	193	221	227	881
Burkina Faso	-	-	2	3	5	13	15	38
Madagascar	1	3	4	6	8	9	5	36
Kenya	-	-	-	5	10	5	6	26
Rep. Dem. del Congo	-	1	-	2	2	5	10	20
Costa d'Avorio	-	2	2	1	2	4	2	13
Nigeria	-	-	-	2	-	2	3	7
Eritrea	-	1	-	2	2	1	-	6
Mali	-	-	-	-	-	2	4	6
Benin	-	1	1	-	-	-	2	4
Senegal	-	-	-	-	-	-	4	4
Capo Verde	-	-	-	1	-	2	-	3
Guinea Bissau	-	-	-	1	-	1	-	2
Marocco	1	-	1	-	-	-	-	2
Tunisia	-	-	-	-	1	-	1	2
Uganda	-	-	2	-	-	-	-	2
Camerun	-	-	-	-	1	-	-	1
Malawi	-	-	1	-	-	-	-	1
Mauritius	-	-	-	-	-	1	-	1
Repubblica centrafricana	-	-	-	-	-	1	-	1
Rep. Dem. di São Tomé e Príncipe	-	-	-	-	1	-	-	1
Totale	4	87	125	70	225	267	279	1.057

(a) Dal 16/11/2000 al 31/12/2000.

In riferimento ai dati riguardanti il numero di minori per i quali è stata concessa l'autorizzazione all'ingresso in Italia, è interessante evidenziare come, a partire dal 2004, anno in cui si è registrato il picco massimo di adozioni di minori provenienti dall'Europa e dall'America, l'andamento delle adozioni di minori provenienti da questi due continenti sia andato costantemente riducendosi, mentre si registra un progressivo incremento di minori adottati provenienti dall'Africa e dall'Asia. Ciò è dovuto prevalentemente alla temporanea o, in qualche caso, definitiva chiusura dei maggiori Paesi europei di provenienza dei minori (come nel caso della Romania, Paese in cui la legislazione nazionale ha previsto restrizioni per la concretizzazione delle adozioni internazionali tali da rendere realmente impraticabile questa strada), con relativo indirizzarsi della domanda delle aspiranti famiglie adottive verso altri canali di ingresso.

Si ribadisce, comunque, che l'aumento del numero di adozioni di bambini di origine africana è legato strettamente all'incremento delle adozioni in Etiopia. Se si osservano gli altri Stati di provenienza, appare evidente come vi sia una assoluta sproporzione tra il numero di minori adottati di origine etiope e il numero di minori adottati provenienti dagli altri Paesi africani: si pensi che, su 1.057 minori di origine africana entrati nel nostro Paese dal 16 novembre 2000 al 31 dicem-

bre 2006, ben 881 sono di origine etiopie. Ciò può essere spiegato dai rapporti ormai consolidati che il nostro Paese intrattiene da tempo con l'Etiopia. Al di là, infatti, della bozza di accordo stipulata tra autorità competenti dei due Paesi, che ne rappresenta solo una conseguenza, la particolare relazione dell'Italia con l'Etiopia può essere giustificata dalla storica presenza del nostro Paese sul territorio etiopie, da cui sono derivati ingenti scambi commerciali e non solo. Non a caso, l'Etiopia è il primo Stato africano con cui il nostro Paese ha instaurato una relazione finalizzata alla tutela dei minori anche attraverso lo strumento dell'adozione internazionale. Ciò, d'altronde, è vero anche per altri Paesi europei nei quali sembra doversi evidenziare un legame tra il dato storico relativo alla presenza coloniale sul territorio e il numero di adozioni internazionali effettuate.

Ma il dato nazionale riflette – come meglio vedremo più avanti – il panorama europeo, poiché in quasi tutti i maggiori Paesi di accoglienza europei l'Etiopia è lo Stato da cui provengono più bambini a scopo di adozione.

A questo proposito è parso opportuno effettuare una comparazione per capire meglio quale sia l'incidenza in Italia del fenomeno dell'ingresso di minori di origine africana anche in rapporto a quanto emerge dall'Europa.

La Francia

Per quanto riguarda la Francia, i dati a nostra disposizione sono aggiornati all'anno 2004. È possibile evidenziare come gli ingressi di minori adottati provenienti dal continente africano siano stati, come per l'Italia, caratterizzati da un tasso in costante crescita: si passa, infatti, da 747 adozioni concluse nel 2000, a 804 nel 2001, 890 nel 2002, 969 nel 2003 e 1.083 nel 2004.

Confrontando il dato delle adozioni dei minori provenienti dal continente africano con quello dei minori provenienti dall'America, dall'Asia e dai Paesi europei, è possibile evidenziare che, in particolar modo negli ultimi anni, il numero delle adozioni concluse con i Paesi africani è quasi equivalente, se non superiore, rispetto a quelle con gli altri Paesi di origine.

Addirittura, nell'anno 2004, i minori adottati di origine africana che hanno fatto il loro ingresso in Francia sono stati 1.083, mentre i minori di origine asiatica sono stati 1.073, gli adottati provenienti dall'America 1.062, quelli provenienti dall'Europa 861.

Come già in precedenza anticipato, il Paese africano dal quale si verifica il maggior numero di ingressi a scopo di adozione è, come nel caso del nostro Paese, l'Etiopia: nel 2004 sono state ben 390 le adozioni di minori entrati in

¹ Altri Paesi africani che possono essere considerati numericamente rilevanti per quanto riguarda il numero di ingressi di minori a scopo di adozione sono, nel 2004: il Madagascar con 292 adozioni, il Burkina Faso con 85 e il Mali con 79 adozioni.

Francia a seguito di un iter adottivo¹. È evidente che i legami storicamente saldi della Francia con svariati Paesi del continente africano, tra cui l'Etiopia, fanno sì che sussistano anche relazioni bilaterali ed intese istituzionali funzionali atte a facilitare i percorsi delle coppie adottive nei Paesi in esame. E questo è evidente laddove si consideri che, per l'anno 2004, il maggior numero di bambini adottati in Francia è di origine africana.

La Spagna

Anche per la Spagna è possibile operare un confronto aggiornato all'anno 2004. Come nel caso dell'Italia e della Francia, anche la Spagna registra, per quanto riguarda il numero di minori di origine africana entrati nel Paese a scopo di adozione, un andamento in costante crescita in questi ultimi anni. Negli anni 2000 e 2001 si registrano, rispettivamente, 32 e 31 adozioni internazionali, mentre negli anni 2002, 2003 e 2004 sono 51, 163 e 268 i minori africani adottati in Spagna.

In rapporto alle adozioni internazionali che vengono annualmente effettuate dalla Spagna con gli altri Paesi, il numero di minori provenienti dall'Africa è relativamente esiguo. Si pensi, per esempio, che nell'anno 2004 sono entrati in Spagna a scopo di adozione ben 2.577 minori provenienti dal continente asiatico (la maggior parte dei quali proviene dalla Cina), 2.111 provenienti dall'Europa dell'Est, 585 dall'America latina e 268 dall'Africa.

Come nel caso dell'Italia e della Francia, lo Stato africano dal quale più frequentemente provengono i minori adottati in Spagna è l'Etiopia: nel 2004, su 268 minori adottati di origine africana, la stragrande maggioranza – 220 per la precisione – era di origine etiope.

Ciò è dovuto anche alle recenti modifiche introdotte nella disciplina normativa che regola le adozioni – nazionali e internazionali – che ha introdotto principi e disposizioni in linea con le relative discipline normative vigenti nei Paesi di accoglienza dei minori.

La Svezia

Per quanto riguarda il numero di adozioni internazionali portate a compimento dagli svedesi, è possibile evidenziare quanto segue: il numero di adozioni effettuate dal 2001 al 2004 e che hanno visto destinatari minori di origine africana sono un numero sostanzialmente stabile (111 nel 2001, 100 nel 2002, 112 nel 2003 e 95 nel 2004).

A differenza di quanto accade in Italia, Francia e Spagna, che rappresentano i Paesi di destinazione con i più alti flussi di ingresso, la maggior parte dei bambini africani adottati proviene dallo Stato del Sud Africa (come avviene tra l'altro anche in Germania), mentre l'Etiopia, in questo caso, ha una incidenza minore quanto a numero di ingressi.

Per quanto riguarda l'anno 2004, infine, sono stati, come già in precedenza evidenziato, 95 i minori di origine africana entrati in Svezia a scopo di adozione, a fronte di 740 provenienti dall'Asia e dall'Oceania, 179 dall'Europa e 1.109 dall'America.

Si conferma, pertanto, come per il caso dell'Italia e della Spagna, una percentuale di adozioni di minori di origine africana inferiore rispetto al numero di adozioni riferite ad altri continenti di origine.

3. Assetti legislativi e processi adottivi

Preliminarmente è opportuno evidenziare che i Paesi che hanno ratificato la Convenzione de L'Aja sono il Burkina Faso e il Madagascar, mentre il Burundi, la Guinea², il Sud Africa, le Mauritius, il Mali e il Kenya hanno espresso un'adesione preliminare alla suddetta convenzione.

Tra questi, gli Stati che hanno provveduto a nominare l'autorità centrale prevista dagli artt. 6 e segg. della Convenzione de L'Aja sono il Burkina Faso (Ministère de l'Action Sociale et de la Solidarité Nazionale), il Burundi (Ministère de l'Action sociale et de la Promotion de la Femme) e il Sud Africa (Department of Social Development), il Kenya (Adoption Committee Office of the Vice President and Ministry of Home Affairs) e le Mauritius (National Adoption Council). Il Madagascar non ha ancora provveduto a nominare l'autorità competente.

In considerazione, inoltre, delle proporzioni e delle caratteristiche dei flussi di ingresso dei minori adottati provenienti dall'Africa, è opportuno e utile analizzare gli assetti legislativi degli Stati dai quali, più frequentemente, provengono i minori africani adottati in Italia.

Il focus della nostra indagine è, ovviamente, l'Etiopia, Paese che incide in maniera sostanziale nel numero di adozioni internazionali che vengono annualmente concluse. Ulteriori Paesi oggetto di indagine sono il Burkina Faso, il Madagascar e il Kenya, in quanto, statisticamente, quelli con il numero di adozioni più elevato rispetto agli altri Stati, i quali contano esclusivamente poche unità in ingresso nel periodo di riferimento³.

Etiopia

Per quanto riguarda l'Etiopia, il soggetto istituzionale competente in materia adottiva è il Ministero del lavoro e degli affari sociali (Ministry of Labour and Social Affairs; di seguito MOLSA). In particolare, l'ufficio che, all'interno del MOLSA, è competente in materia di minori è il Children and Youth Affaire Office

² La convenzione non è entrata in vigore tra la Guinea e la Germania.

³ 16 novembre 2000 - 31 dicembre 2006.

(di seguito *CYAO*) e, al suo interno, nello specifico in riferimento alla materia adottiva, l'Adoption Team.

La normativa cui si fa riferimento per quanto riguarda l'approfondimento giuridico dell'istituto dell'adozione è il Codice civile del 1960, artt. 556-559 e artt. 796-806, così come modificato nel 2001 a seguito dell'entrata in vigore della nuova normativa etiopica sulla famiglia, e la Legge nazionale etiopica del 1930.

Le norme che regolamentano l'istituto dell'adozione sono state modificate, come già evidenziato, attraverso la definizione di criteri chiari ed efficaci al fine di rispondere al principio di garanzia e di tutela del prevalente interesse del minore stabilito dalla Convenzione de L'Aja.

Nell'ordinamento etiopico, il "patto adottivo" ha la forma di un vero e proprio contratto che deve essere omologato dal giudice competente per poter conseguire i propri effetti. Le conseguenze del perfezionamento di tale contratto si manifestano attraverso l'instaurazione di un legame di filiazione tra gli adottanti e il minore, pur conservando l'adottato i suoi legami con la propria famiglia di origine.

Per quanto riguarda la fase della definizione dello stato di adottabilità del minore, l'organo competente è il *MOLSA*. È il Ministero che verifica la condizione del minore (se orfano o in stato di abbandono), ed è sempre il *MOLSA* che, laddove necessario, prende il minore in custodia, costituisce un dossier, ha la responsabilità del suo benessere, del suo mantenimento e delle indagini in caso di abbandono e abuso.

L'ordinamento etiopico sulla famiglia prevede, infatti, che i minori costretti per qualsiasi motivo a vivere fuori della tutela della propria famiglia siano normalmente posti sotto la custodia del governo e degli istituti privati.

In merito ai requisiti previsti per gli adottanti, la legge etiopica stabilisce che possono adottare persone che abbiano raggiunto un'età di venticinque anni⁴, regolarmente coniugate. È prevista, nell'ordinamento in esame, anche l'adozione da parte di single; tuttavia, in questo caso, è consuetudine che vengano accettate esclusivamente candidature provenienti da persone di sesso femminile⁵.

La legge etiopica non prevede né una durata minima di coniugio per coloro che hanno contratto matrimonio, né un limite massimo di età per gli adottanti; in quest'ultimo caso, tuttavia, al silenzio della norma si contrappone una pratica che vede una differenza massima tra l'età dell'adottante e quella dell'adottato che non supera i quarant'anni.

⁴ La vecchia normativa prevedeva semplicemente il raggiungimento della maggiore età. Il legislatore etiopico ha ritenuto che definire il limite minimo dei 25 anni potesse rispondere maggiormente alle esigenze di protezione del minore adottato, in quanto soggetto più vulnerabile e, quindi, bisognoso di protezione da parte di una persona più "matura" e responsabile.

⁵ Le candidature di potenziali adottanti single di sesso maschile non sono formalmente vietate, tuttavia sono rarissime e valutate caso per caso.

Non vi è, inoltre, impedimento all'adozione per coloro che sono già genitori naturali: l'articolo 188 chiaramente stabilisce che la presenza di un figlio legittimo o adottato non inficia la procedura adottiva; tuttavia sono previsti meccanismi volti a impedire la possibile discriminazione tra il figlio biologico e quello adottato, attraverso l'attribuzione all'autorità giudiziaria del potere di effettuare indagini sulle possibili conseguenze che l'esistenza di un figlio naturale della coppia potrebbe avere sul benessere e sugli interessi del bambino adottato.

In merito alle indagini svolte sugli adottanti, l'articolo 192 della nuova legge stabilisce che il Governo o gli istituti privati possono concedere agli adottanti la custodia su qualunque bambino; tuttavia i sopraindicati istituti⁶, prima di dare il proprio assenso all'adozione, devono fornire sufficienti informazioni all'organo governativo che ha l'autorità di seguire il benessere dei minori, di monitorare l'attività del personale della struttura nella quale il minore è ospitato, di ottenere informazioni sulla posizione sociale ed economica degli adottanti.

L'articolo 193 prevede, inoltre, ulteriori condizioni nel caso in cui si debba formalizzare un'adozione internazionale, in quanto l'allontanamento del minore dalla propria terra di origine e dalla propria cultura non può permettere un monitoraggio sulle modalità con cui l'adottante si rapporta con il bambino e lo alleva (diversamente rispetto all'adozione nazionale, maggiormente monitorabile). In primo luogo si ribadisce che l'adozione internazionale è una strada sussidiaria e residuale, e viene intrapresa soltanto laddove sia impossibile la collocazione del bambino presso una famiglia adottiva o affidataria locale. Viene inoltre richiesta la disponibilità, da parte degli adottanti, a fornire alla Corte suprema federale (nella persona del giudice che omologa il contratto di adozione, come di seguito indicato) informazioni in merito alla condizione socioeconomica degli adottanti stranieri e, a tale proposito, la Corte ha il potere, qualora ritenga che le informazioni in suo possesso siano insufficienti, di condurre ulteriori indagini anche in merito al fatto che il minore venga allevato dagli adottanti con le stesse cure che userebbero se fosse figlio proprio, e che il bambino non sia vittima di violenza o abusi. L'organo giurisdizionale ha, in più, il potere di annullare il contratto impedendone l'omologazione, qualora ritenga che la soluzione dell'adozione internazionale non corrisponda al supremo interesse del minore.

Sui requisiti previsti per gli adottandi sono da evidenziare alcune peculiarità: sono adottabili tutti i minori che abbiano almeno tre mesi di età, i cui genitori o, in subordine, il cui rappresentante legale abbiano prestato il proprio consenso all'adozione. Laddove entrambi i genitori siano deceduti, assenti, sconosciuti o impossibilitati a manifestare la propria volontà in merito, la tutela e la rappresen-

⁶ La legge parla di "orphanages".

tanza del minore viene riconosciuta all'ascendente di grado più vicino al bambino e questo sarà incaricato a dare formale consenso all'adozione. Nel caso in cui il minore sia stato istituzionalizzato, il soggetto che lo rappresenta e che può dare formale assenso all'adozione è l'istituto stesso o meglio chi lo rappresenta.

È prevista una partecipazione al procedimento adottivo per i minori che abbiano compiuto i dieci anni di età: essi, infatti, devono essere ascoltati dal giudice competente. Per ciò che riguarda, invece, i minori che abbiano compiuto i quindici anni, questi non solo devono essere ascoltati, bensì devono prestare il proprio consenso all'adozione.

La nuova normativa sull'adozione ha modificato anche l'aspetto dell'irrevocabilità dell'adozione. Nel vecchio ordinamento, il perfezionamento del "contratto di adozione" provocava l'irrevocabilità della stessa; invece, con la modifica del 2001 il legislatore ha tenuto in considerazione quelle situazioni nelle quali l'interesse del minore adottato viene messo a repentaglio, come i casi di riduzione in schiavitù o di abuso sessuale.

L'istanza di revoca può essere promossa dal minore stesso o dall'organo governativo autorizzato a monitorare il benessere del minore. È previsto anche che tale istanza sia promossa da qualsiasi persona che ne abbia un interesse: in quest'ultimo caso, tuttavia, è richiesta la produzione di prove fondate che siano sufficienti a giustificare la revoca dell'adozione, preliminarmente alla convocazione dell'adottante.

Burkina Faso

La disciplina normativa che regola l'adozione nel Burkina Faso sembra conferire grande importanza – negli effetti giuridici che conseguono a un provvedimento di adozione – ai diritti di successione che vengono riconosciuti ai figli adottivi. Numerose norme del codice civile sono dedicate a questo tema. Ciò ci porta a considerare come il legislatore sembri essersi preoccupato più di rispondere a esigenze successorie che a garantire un'effettiva tutela degli interessi del minore.

In Burkina Faso possono venire adottati i bambini i cui genitori risultano sconosciuti, i bambini dichiarati abbandonati, i bambini i cui genitori sono deceduti, e, infine, i bambini i cui genitori o il consiglio di famiglia⁷ abbiano prestato il proprio consenso all'adozione. Sono dichiarati in stato di abbandono dal tribunale civile i minori accolti da un istituto pubblico o privato, i cui genitori si sono manifestamente disinteressati a loro per un anno, a meno che un membro della loro famiglia non abbia presentato la propria disponibilità a farsi carico.

⁷ Il consiglio di famiglia è costituito dai membri della famiglia allargata del minore e può validamente prendere decisioni inerenti la tutela del minore.

Esistono due diverse tipologie di adozione: l'adozione semplice e l'adozione piena. Le differenze ineriscono in particolare gli effetti giuridici che scaturiscono dai due istituti in esame.

Nell'adozione piena, il legame di filiazione che si instaura si sostituisce a quello di origine. Poiché gli effetti risultano così incisivi, il legislatore ha previsto – all'art. 484 del codice civile – che il consenso all'adozione possa essere revocato dai genitori biologici entro tre mesi dalla pronuncia. Una volta trascorsi, l'adozione diventa irrevocabile.

Nell'adozione semplice, il legame di filiazione con la famiglia di origine non viene meno: se ne conserva il nome e ne sono fatti salvi i diritti di successione e le obbligazioni alimentari. Agli adottanti spetta esercitare la potestà genitoriale e all'adottato è riconosciuto il diritto di successione nei loro confronti. A differenza di quanto accade nell'adozione piena, in questo caso – ove giustificato da gravi motivi – il provvedimento di adozione può essere revocato.

Possono adottare single oppure coppie, in questo caso solo se validamente coniugate. La domanda deve essere presentata – corredata dei documenti necessari alla valutazione del giudice – davanti al tribunale civile del luogo di domicilio dell'aspirante genitore adottivo o, se questo risiede all'estero, davanti al tribunale civile del luogo del domicilio del minore in stato di adottabilità. Contro il provvedimento con il quale il tribunale accoglie o rigetta la domanda di adozione può essere presentato ricorso da tutte le parti interessate nel termine di un mese dalla pronuncia. Contro il provvedimento di appello può essere proposto ricorso in cassazione solo in caso di provvedimento che rigetta la domanda di adozione e solamente per vizi di forma.

Madagascar

In Madagascar, il soggetto istituzionale competente in materia di adozioni è attualmente costituito da una Commissione che include membri facenti parte di diversi ministeri.

La normativa cui si fa riferimento, in questa sede, per gli approfondimenti in merito all'istituto dell'adozione è il progetto di legge n. 8/2005 del 25 maggio 2005, che ha l'obiettivo di ratificare la Convenzione de L'Aja del 1993 e di rendere attuale e conforme al contesto odierno la vecchia legge 63-022 del 20 novembre 1963 sulla filiazione, l'adozione, il rigetto e la tutela. La nuova norma, in ossequio alla Convenzione de L'Aja, riconosce il diritto del minore a crescere in seno alla propria famiglia di origine ed evidenzia la sussidiarietà dello strumento dell'adozione internazionale, ai fini della tutela del superiore interesse del minore.

L'ordinamento malgascio prevede due forme di adozione: l'adozione semplice e quella piena o legittimante.

L'adozione semplice si realizza attraverso un atto giuridico destinato a creare tra due persone estranee un legame di parentela fittizia, oppure finalizzato a rinsaldare tra due persone di una stessa famiglia il legame di parentela o di alleanza già esistente.

L'adozione piena o legittimante, invece, si può realizzare attraverso una duplice strada: l'adozione nazionale o internazionale⁸. La norma in esame prevede che, attraverso l'istituto dell'adozione, si instauri un legame di filiazione che conferisce al minore lo status di figlio legittimo e che venga pronunciata da un organo giurisdizionale.

È, ovviamente, prevista la presenza di un'autorità centrale, designata dal governo malgascio, attraverso la quale passano, obbligatoriamente, tutte le domande di adozione nazionale od internazionale.

I requisiti previsti per gli adottanti prevedono la possibilità di adottare minori di origine malgascia solo per le coppie eterosessuali regolarmente coniugate, composte almeno da un coniuge che abbia compiuto trent'anni e in possesso dei requisiti previsti dal proprio Paese di origine. Al momento dell'adozione la coppia che intende adottare non deve avere, a proprio carico, più di tre figli e non è prevista la possibilità di adottare più di tre bambini.

Per quanto attiene, invece, ai requisiti per gli adottandi è previsto che possano essere soggetti all'adozione legittimante i minori di dodici anni che si trovino nella condizione di:

- a) avere già un legame di genitorialità o di parentela con uno dei coniugi che si propongono per l'adozione;
- b) essere stati lasciati volontariamente dai genitori biologici in un istituto autorizzato, compreso un centro di accoglienza;
- c) essere abbandonati o avere genitori biologici sconosciuti o deceduti.

È prevista, presso l'Autorità centrale, l'esistenza di un registro che contenga i riferimenti dei minori dichiarati adottabili.

Sono minori adottabili tutti coloro che sono stati affidati a un istituto autorizzato e che siano stati dichiarati in stato di abbandono dalla competente autorità giudiziaria.

Laddove il minore non sia in stato di abbandono o nel caso in cui i genitori biologici siano ancora in vita e conosciuti, è prevista la necessità del consenso all'adozione da parte di entrambi. Il consenso all'adozione può essere prestato anche da chi abbia la custodia provvisoria del minore da almeno sei mesi; inoltre, il consenso all'adozione da parte della madre biologica del minore

⁸ La normativa del Madagascar non prevede sostanziali differenze procedurali tra l'adozione piena nazionale e quella internazionale.

può essere prestato soltanto dopo la nascita del bambino e davanti al giudice dei minori, il quale informa attentamente sulle conseguenze del consenso e si assicura che questo non sia stato ottenuto dietro pagamento o contropartita di alcun tipo. Il provvedimento che recepisce il suddetto consenso è un'ordinanza debitamente motivata.

Il soggetto che ha prestato il consenso all'adozione può revocare il proprio consenso entro tre mesi dalla data in cui prende visione dell'ordinanza del giudice. Laddove non vi sia alcuna revoca, l'istituto autorizzato o il centro di accoglienza preparano il dossier del bambino che viene trasmesso all'autorità centrale al fine dell'iscrizione del minore nella lista dei minori adottabili.

La procedura adottiva si compone di due fasi: quella amministrativa e quella giudiziaria.

Nella prima fase l'autorità centrale malgascia si incarica di esaminare la domanda di adozione che, nel caso dell'adozione internazionale, proviene dall'autorità competente del Paese di origine dei potenziali adottanti e riceve il dossier dei richiedenti. Una volta ottenuta la documentazione necessaria, è l'autorità centrale che, dopo aver consultato la persona o l'istituto al quale il minore è affidato, trasmette la proposta di abbinamento del bambino all'autorità del Paese di accoglienza, allegando il dossier riguardante l'adottando.

Entro sei mesi dalla ricezione del dossier, deve pervenire all'autorità centrale malgascia l'accettazione o il rifiuto da parte degli adottanti. Nel caso in cui gli adottanti esprimano il loro consenso all'adozione, l'autorità centrale emette un parere motivato e trasmette il dossier della procedura al presidente del tribunale di prima istanza del luogo di residenza del minore. Si apre così la seconda fase: quella giudiziaria.

Il dossier viene esaminato dal giudice competente il quale, attraverso un'ordinanza, accorda un periodo probatorio di un mese finalizzato a far sì che la coppia familiarizzi con il bambino. Nel corso di questo periodo è prevista un'udienza obbligatoria con il giudice che prevede la presenza della coppia e dell'adottando.

L'autorità giudiziaria si pronuncia dopo aver istruito una causa in forma ordinaria e dopo aver consultato il minore, il quale partecipa al procedimento esprimendo la propria opinione dovutamente presa in considerazione in base all'età e al grado di maturità dell'adottando.

È prevista la possibilità che soggetti terzi si oppongano al pronunciamento giudiziale solo nel caso in cui questa opposizione si manifesti il giorno della trascrizione della sentenza di adozione nel registro dello stato civile del luogo di nascita del bambino.

L'uscita del bambino dal territorio del Madagascar può avere luogo solo una volta che il pronunciamento diventi definitivo.

Gli effetti dell'adozione piena comportano irrevocabilità e la rottura di tutti i legami tra l'adottato e la sua famiglia di origine, conferendo all'adottato lo status di figlio legittimo in seno alla famiglia adottiva.

Sui coniugi che hanno perfezionato un iter di adozione internazionale grava l'onere di inviare, semestralmente per il primo anno e annualmente per gli anni seguenti, un rapporto relativo all'integrazione del bambino, fino al compimento della maggiore età; questo rapporto viene conservato dall'Autorità centrale malgascia e dall'istituto autorizzato o dal centro di accoglienza da cui è provenuto il bambino.

L'ordinamento in esame prevede anche un articolo riguardante l'accesso alle informazioni sulle origini dell'adottato: non viene specificata una età minima per ottenere l'accesso a tali informazioni, tuttavia si prevede esplicitamente che sia predisposta una banca dati contenente le notizie riguardanti l'origine dei bambini e che questa venga curata dall'Autorità centrale e dal Ministero dell'interno. Si prevede, inoltre, che le informazioni contenute in questa banca dati siano confidenziali e che l'accesso a tali informazioni sia possibile, previa domanda, solo per l'interessato e per i suoi discendenti.

Kenya

In Kenya, il soggetto istituzionale competente in materia di adozione internazionale è l'Ufficio del Vicepresidente e del Ministro degli affari interni - Dipartimento dei minori (Office of the Vice President and Ministry of Home Affairs Children's Department). La normativa di riferimento, per quanto riguarda l'approfondimento dell'istituto dell'adozione internazionale, è il *Children Act*, entrato in vigore il 1° marzo del 2002, e il codice civile keniota.

L'ordinamento in esame prevede una sola forma di adozione: l'adozione piena, contemplata dagli articoli 3 e 227 del codice civile. Le procedure finalizzate al compimento dell'adozione coinvolgono esclusivamente minori che abbiano compiuto almeno sei mesi e che siano dichiarati in stato di adottabilità da una associazione autorizzata per le adozioni (art. 156 del *Children Act*).

Un ente straniero autorizzato allo svolgimento delle procedure di adozione internazionale non può operare in Kenya a meno che non abbia ottenuto l'approvazione dalla Commissione keniota per le adozioni, il *Kenyan Adoption Committee*.

Preliminarmente all'avvio della fase giudiziaria, è necessario che si sia ottenuto il consenso scritto dei genitori biologici o del tutore del minore a che il bambino venga allontanato dal suo Paese di origine (art. 161 del *Children Act*).

Gli effetti dell'adozione causano interruzione definitiva del legame parentale tra il bambino adottato e i genitori biologici; è pertanto previsto dalla norma che sia obbligatorio chiarire a questi ultimi gli effetti che produce il loro consenso.

Per quanto riguarda i requisiti degli adottanti, la norma prevede che questi debbano avere almeno compiuto i 25 anni di età e che debba esserci una differenza tra loro e il bambino adottato di almeno 21 anni. In merito al limite massimo di età la legge prevede che soltanto in casi da esaminare singolarmente e in presenza di particolari circostanze possano essere ammessi all'adozione di minori persone che abbiano superato i 65 anni di età (art. 158 del *Children Act*).

Nel momento in cui avviene l'abbinamento tra gli adottanti e il minore, è previsto, per il nuovo nucleo familiare appena costituito, un periodo di permanenza in Kenya di tre mesi, finalizzato a far sì che la coppia si accosti all'ambiente di origine del bambino e a far sì che l'associazione abbia gli elementi per valutare la riuscita o meno dell'abbinamento (art. 26 *Children Adoption Regulation*). In questi tre mesi immediatamente successivi alla data di presentazione all'autorità competente dell'istanza di adozione i richiedenti devono restare continuativamente in Kenya e si devono prendere cura del bambino. Questo periodo di permanenza deve servire alla corte come elemento probatorio per definire che l'adozione risponda all'effettivo interesse del minore. Sia i genitori adottivi sia il minore devono risultare residenti in Kenya al momento della richiesta di adozione.

L'ordinamento keniota prevede anche la possibilità che l'abbinamento di cui sopra venga effettuato al di fuori del controllo delle associazioni autorizzate. Nel caso in cui sia un soggetto terzo a favorire tale abbinamento, è previsto che debba essere data notifica di quanto avvenuto al Chief Inspector of Children.

È stabilito che nessun decreto di adozione possa essere emesso dalla corte qualora gli adottanti abbiano predisposto qualunque pagamento o ricompensa in considerazione del compimento dell'adozione (art. 163 del *Children Act*).

Una volta ottenuto dall'autorità giudiziaria il decreto di adozione, l'ufficiale di stato civile si occupa della sua registrazione e dell'istruzione del relativo fascicolo. Al termine di questi passaggi il minore adottato è libero di lasciare il suo Paese di origine per recarsi, insieme ai genitori adottivi, in quello di accoglienza.

4. Considerazioni conclusive

Innanzitutto va rilevato come in alcuni ordinamenti siano positivamente recepiti i principi della Convenzione ONU del 1989 e della Convenzione de L'Aja del 1993 sulla tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale.

Ad esempio, in Etiopia, in base all'art. 12 della Convenzione ONU che riconosce il diritto del minore a essere ascoltato nei procedimenti che lo riguardano, si prevede che il minore ultradodicesimo debba essere obbligatoriamente sentito in merito all'adozione mentre il ragazzo ultraquindicesimo debba pre-

stare il proprio consenso ai fini della validità della pronuncia di adozione da parte dell'organo giudiziario.

Va d'altra parte rilevato come l'adozione – in molti degli ordinamenti presi in esame – abbia spesso natura negoziale (Etiopia) e sia finalizzato a garantire la trasmissibilità del patrimonio (Burkina Faso).

Si evidenzia una discreta attenzione per le modalità di rilascio del consenso all'adozione da parte dei genitori biologici o del tutore legale del minore (Burkina Faso, Madagascar, Kenya). I genitori biologici devono infatti essere adeguatamente informati sulle conseguenze giuridiche del rilascio del consenso all'adozione. Sono, inoltre, previsti requisiti formali per il rilascio del consenso, quali la forma scritta, che assicurano garanzia e trasparenza. Spesso si concede a chi rilascia il consenso – specie se si tratta della madre biologica – un congruo periodo di tempo per un'eventuale revoca.

Interessante è il caso del Kenya che prevede la possibilità di adottare anche senza l'intermediazione di un'agenzia autorizzata o di autorità pubblica ma bensì attraverso un soggetto terzo, della cui attività si deve comunque dare notifica a un organo pubblico (Chief Inspector of Children).

Il Madagascar – tra i Paesi africani di origine dei minori stranieri adottati – è quello la cui disciplina interna relativa alle adozioni risulta meglio rispondere ai principi contenuti della Convenzione de L'Aja e quindi più in linea con le relative legislazioni dei Paesi di accoglienza.

Inoltre, nei Paesi considerati viene generalmente riconosciuto il diritto del minore ad accedere alle informazioni sulla propria origine. In Madagascar, ad esempio, si prevede la predisposizione di una banca dati contenente le norme riguardanti l'origine dei minori adottati.

Infine, va rilevato come non necessariamente vi sia un legame tra numero di adozioni effettuate all'estero e avvenuta ratifica – da parte dei Paesi africani di origine dei minori adottati – della Convenzione de L'Aja. Infatti, i maggiori Paesi da cui si adotta oggi in Italia – ma anche in altri Stati europei – sono rappresentati da Etiopia, Madagascar, Burkina Faso e Kenya. Di questi – per non parlare di tutti gli altri Paesi africani da cui provengono bambini a scopo di adozione – solamente il Madagascar, il Burkina Faso e il Kenya hanno aderito alla Convenzione de L'Aja.

Negli altri casi, spesso, non esistono neppure accordi bilaterali.

Si dovrebbe dunque promuovere, *in primis*, la ratifica della Convenzione da parte di quegli Stati che ancora non l'hanno fatto e/o, in secondo luogo, la stipula di accordi bilaterali finalizzati a definire garanzie minime e procedure condivise nella gestione del fenomeno capaci di assicurare la tutela del superiore interesse del minore.

Le adozioni in Etiopia: numeri e caratteristiche

Enrico Moretti

Area statistica, Istituto degli Innocenti

1. Premessa

Il costante monitoraggio dei flussi di ingresso dei minori stranieri a scopo adottivo promosso dalla Commissione per le adozioni internazionali, e realizzato in collaborazione con l'Istituto degli Innocenti di Firenze, fornisce un ampio e variegato spettro di dati elementari e informazioni che rappresentano la fonte primaria delle analisi di seguito proposte relativamente all'adozione dei bambini etiopi.

In particolare saranno presi in considerazione gli elementi conoscitivi desumibili dai fascicoli dei minori etiopi autorizzati all'ingresso e alla residenza permanente nel nostro Paese a scopo adottivo relativi al periodo che va dal 16 novembre 2000 al 31 dicembre 2006. Nel far ciò ci soffermeremo a descrivere attraverso l'evidenza delle cifre, le dimensioni quantitative, le principali caratteristiche e i nessi tra i soggetti dell'adozione: bambini, coppie ed enti autorizzati.

Per valorizzare questa operazione seguiremo, almeno, un duplice filone di analisi:

- illustrazione dei trend dei fenomeni in studio, per leggere eventuali continuità e discontinuità nell'andamento temporale delle adozioni di bambini etiopi;
- costante confronto delle caratteristiche e delle specificità dell'adozione di bambini etiopi con quelle dei bambini africani e più in generale dei bambini complessivamente adottati.

2. Le evidenze di un fenomeno in crescita

I bambini e gli adolescenti etiopi adottati in Italia nel periodo di monitoraggio, che copre un arco temporale di poco più di sei anni, sono stati 881. In questo dato convergono due importanti linee di tendenza: la prima testimonia di una sostanziale crescita dei flussi di ingresso dall'Etiopia; la seconda evidenza quanta parte – molta come vedremo – del fenomeno adottivo africano sia attribuibile a questa specifica area geografica.

Come ben evidenziato dalla figura 1 l'andamento delle adozioni di bambini etiopi ha conosciuto una progressiva crescita nel triennio 2000-2002, una battuta di arresto nel 2003 con appena 47 casi, e un rinnovato quanto formidabile slancio di crescita nell'ultimo triennio di monitoraggio 2004-2006.

I motivi di questa crescita sono di diversa natura e riconducibili:

- a) a una maggiore standardizzazione e trasparenza delle procedure legali, oltre che allo snellimento delle pratiche burocratiche;
- b) all'avvio di negoziati per la stesura di accordi bilaterali Italia-Etiopia, negoziati che sono stati avviati proprio nel 2003, anno dunque di minimo degli ingressi di bambini etiopi ma anche di svolta per la successiva crescita del flusso;
- c) al persistere di un ampio fenomeno di abbandono di bambini e adolescenti.

In merito a questo ultimo motivo si evidenzia come la gran parte dei bambini etiopi adottati in Italia siano orfani (49,6% del totale) di uno o entrambi i genitori – il genitore ancora in vita spesso è malato o indigente – oppure abbandonati (42,9% del totale) spesso alla nascita da giovani madri indigenti o da nuclei familiari particolarmente numerosi e sovente provati dai conflitti armati e dalle loro inevitabili conseguenze economiche e sociali. In questa area del mondo come più in generale nell'intero continente africano lo stato di abbandono è decretato da un'autorità locale e il principio della sussidiarietà è perseguito dall'ente autorizzato.

Molto meno frequenti, e ai limiti dell'inconsistenza, sono i casi di rinuncia alla potestà genitoriale (appena 15 casi) e ancor più di perdita della stessa (2 casi), eventi per lo più riconducibili all'impossibilità di accudimento dei figli da parte dei genitori. Questa distribuzione delle motivazioni dell'abbandono ricalca pienamente quella che più in generale si riscontra nell'intero continente africano, e che differisce fortemente da quella che si riscontra nei continenti americano ed europeo dove prevale la perdita della potestà genitoriale.

Se per le motivazioni dell'abbandono i bambini etiopi sono perfettamente in linea con quanto si verifica con i coetanei degli altri Paesi africani, molto più alto, come accennato in precedenza, è l'afflusso verso l'Italia a scopo adottivo. Gli 881 bambini etiopi adottati rappresentano infatti oltre l'83% del totale dei bambini africani adottati in Italia nell'intero arco di monitoraggio. Tale incidenza è ancor più significativa se si considera che, oltre all'Etiopia, sono ben venti i Paesi africani dai quali sono stati adottati bambini nel corso di questi sei anni e poco più, e che complessivamente considerati cumulano appena il 17% del fenomeno adottivo africano.

Figura 1 - Minori etiopi per i quali è stata concessa l'autorizzazione all'ingresso in Italia a scopo adottivo. Anni 2000-2006

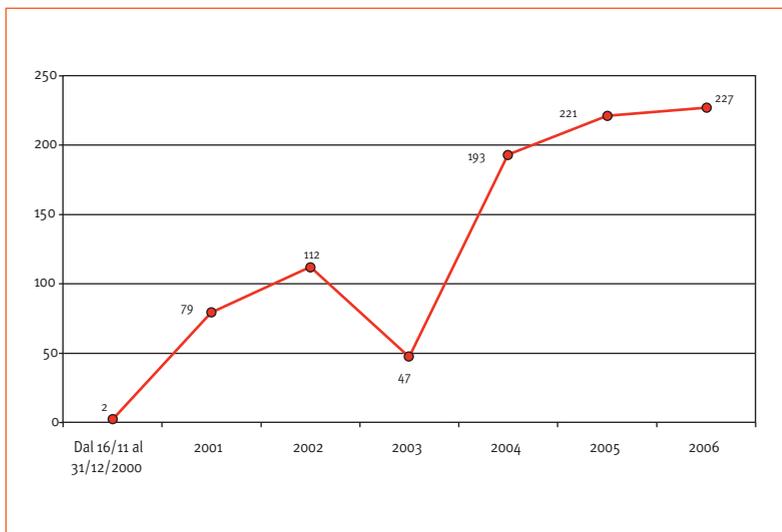


Figura 2 - Minori etiopi per i quali è stata concessa l'autorizzazione all'ingresso in Italia secondo il motivo dell'abbandono. Dal 1° gennaio 2006 al 31 dicembre 2006 (valori percentuali)

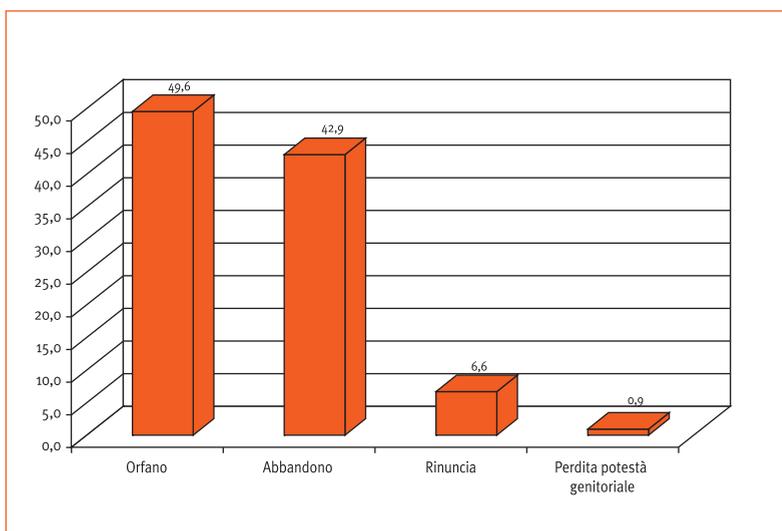
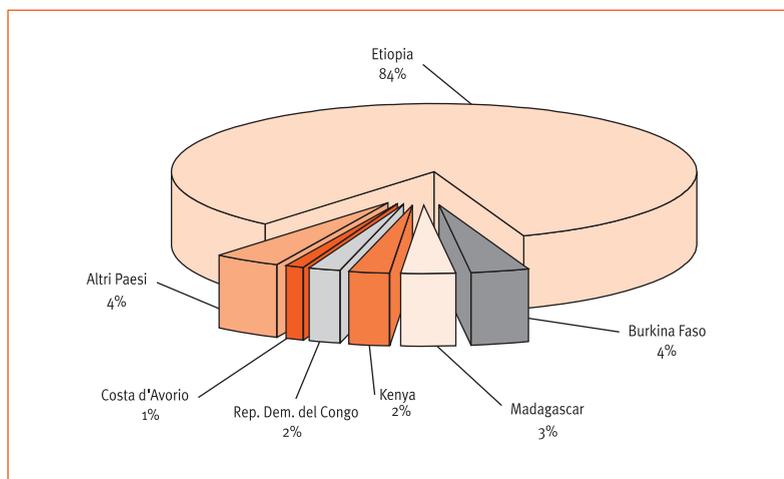


Figura 3 - Minori africani per i quali è stata concessa l'autorizzazione all'ingresso in Italia a scopo adottivo. Anni 2000-2006



Come la figura 3 ben evidenzia, dunque, il fenomeno adottivo africano è attualmente equivalente al fenomeno adottivo etiope, al punto che per ogni bambino adottato dal Burkina Faso – secondo Paese di provenienza dei bambini africani adottati in Italia – entrano oltre 23 bambini etiopi.

Se indiscutibile è la primazia dell'Etiopia in seno al continente africano in quanto a minori adottati in Italia, tutt'altro che secondario è l'apporto fornito al complesso delle adozioni realizzate in Italia nel periodo di monitoraggio.

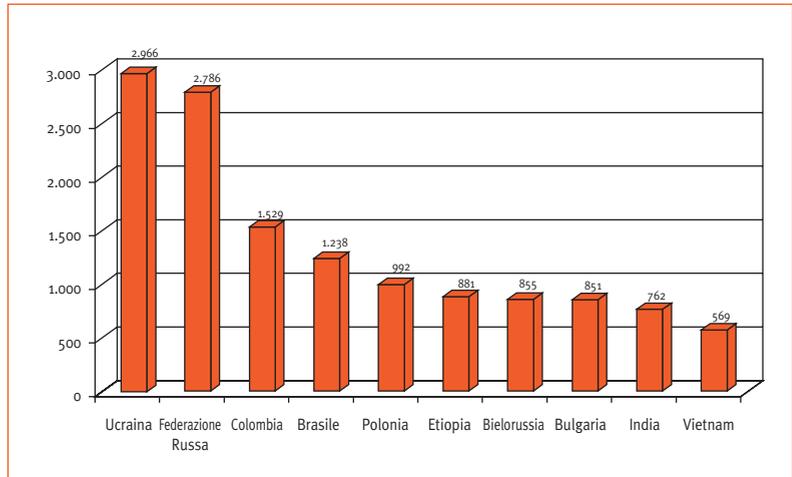
Tabella 1 - Posizione dell'Etiopia nella graduatoria dei flussi di ingresso dei minori stranieri autorizzati all'ingresso in Italia a scopo adottivo secondo l'anno dell'autorizzazione. Anni 2000-2006

	Anni							Totale periodo
	2000 ^(a)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Posizione dell'Etiopia	13	9	7	13	7	5	6	6
Totale Paesi di provenienza	27	32	37	44	44	49	48	70

(a) Dal 16/11/2000 al 31/12/2000

Sono proprio gli ultimi anni di tale monitoraggio a far segnare le più alte posizioni in graduatoria: quinto posto nel 2005 con 221 minori adottati sui 2.874 complessivi (pari al 7,6% del totale), e sesto posto nel 2006 con 227 mi-

Figura 4 - Minori per i quali è stata concessa l'autorizzazione all'ingresso in Italia a scopo adottivo. Primi 10 Paesi. Anni 2000-2006



norì adottati sui 3.188 complessivi (pari al 7,1% del totale). E ciò anche in conseguenza del fatto che i mesi a maggior afflusso sono tutti appartenenti all'ultimo triennio, con un valore massimo registrato nel giugno del 2006 con 43 ingressi di minori etiopi. Mediamente, dunque, l'Etiopia si colloca al sesto posto, alle spalle dei soli seguenti Paesi: Ucraina (17,9% del totale), Federazione Russa (16,8%), Colombia (9,2%), Brasile (7,5%) e Polonia (6%).

Tra i bambini etiopi entrati in Italia a scopo adottivo prevalgono i maschi rispetto alle femmine – 531 maschi e 350 femmine con un rapporto di mascolinità di 151,7 – in proporzione maggiore rispetto a quanto si registra nel complesso del fenomeno italiano dell'adozione internazionale (9.499 maschi e 7.105 femmine con un rapporto di mascolinità di 133,7).

Se la classe di età modale nel fenomeno complessivo dell'adozione internazionale è quella di 1-4 anni, per i bambini etiopi, a prescindere dal genere, è quella 5-9 anni. In realtà tale concentrazione è dovuta quasi esclusivamente ai maschi: tra le bambine etiopi, infatti, le classi 1-4 anni (142 casi) e 5-9 anni (146 casi) sostanzialmente si equivalgono mentre tra i bambini la classe 5-9 anni (267 casi) sopravanza nettamente quella di 1-4 anni (194 casi). La distribuzione per classi di età evidenzia inoltre una significativa presenza, quasi doppia, di neonati e bambini di età inferiore all'anno rispetto al complesso delle adozioni internazionali: il 12% dei minori etiopi ha meno di un anno a fronte di un più contenuto 6,9% del complesso delle adozioni internazionali segno forte di un abbandono alla nascita ancora largamente praticato.

Frutto primo di questa importante presenza di bambini particolarmente piccoli è un'età media (4,71 anni) degli adottati più bassa di quella registrata nel complesso delle adozioni internazionali (5,15), e solo lievemente più alta di quella registrata nel complesso del fenomeno africano (4,47).

Tabella 2 - Età media alla data di ingresso dei minori etiopi autorizzati all'ingresso in Italia secondo l'anno dell'autorizzazione - Anni 2000-2006

	Anni							Totale periodo
	2000 ^(a)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Età media	7,49	4,18	4,55	5,32	4,59	4,96	4,69	4,71

(a) Dal 16/11/2000 al 31/12/2000

La distribuzione territoriale degli ingressi evidenzia una forte concentrazione nelle regioni del Centro e ancor più del Nord dell'Italia, aree del Paese notoriamente più votate all'adozione internazionale. Poco più di un minore etiope su tre è andato a vivere in Lombardia (325), importanti flussi si hanno anche in Veneto (154), Piemonte (86), Toscana (86) ed Emilia-Romagna (85).

A maggiori flussi di ingresso corrispondono, come ovvio, più alte incidenze di coppie richiedenti l'autorizzazione all'ingresso di minori stranieri. Al fine di una corretta valutazione dell'effettiva variabilità sul territorio italiano delle coppie richiedenti l'ingresso in Italia di un minore a scopo adottivo, si è proceduto a rapportare le coppie per regione di residenza alla popolazione teorica di riferimento, ovvero la popolazione residente di 30-59 anni. I tassi medio-annui così calcolati, sul complesso delle adozioni, evidenziano che in Italia hanno richiesto l'autorizzazione all'ingresso in Italia di minori stranieri circa 23,7 coppie coniugate ogni 100 mila residenti di 30-59 anni, con differenze regionali piuttosto significative e valori massimi dell'indice addensati per lo più nelle regioni centro-settentrionali (40,2 coppie ogni 100 mila residenti di 30-59 anni in Liguria, 33,1 in Toscana, 31,7 in Veneto, 29,5 in Emilia-Romagna, 29,2 in Lombardia) a eccezione del Molise che con 32,9 coppie ogni 100 mila residenti di 30-59 anni è secondo nella graduatoria delle coppie adottanti per regione. Sul fronte dei minori etiopi il tasso medio annuo è di 1,2 coppie coniugate ogni 100 mila residenti di 30-59 anni, con valori regionali particolarmente significativi in Lombardia (2,6 coppie ogni 100 mila residenti di 30-59 anni) e in Veneto (2,7).

In termini assoluti le coppie che hanno fatto richiesta alla CAI di autorizzazione all'ingresso in Italia di minori etiopi, ovvero le coppie che in possesso

del decreto di idoneità hanno concluso con successo l'iter adottivo, nel periodo compreso tra il 16 novembre 2000 e il 31 dicembre 2006, sono state 715. In media dunque ogni coppia ha richiesto l'ingresso di 1,2 minori etiopi, valore perfettamente in linea con quello medio riscontrato sul complesso dell'adozione. Più alta è invece l'incidenza di richiesta di ingresso di uno o più fratelli e/o sorelle etiopi rispetto a quanto osservato nel fenomeno generale, difatti: il 21% delle coppie adottanti in Etiopia ha fatto richiesta per uno o più bambini/e – con un valore massimo nel 2002 del 25%, ovvero una coppia su quattro – a fronte di un più contenuto 18% di coppie nell'adozione complessiva. Nessuna differenza si segnala, diversamente, rispetto alla presenza nel nucleo familiare di figli naturali, la stragrande maggioranza, oltre il 90%, non ha alcun figlio.

Le stesse coppie che hanno adottato in Etiopia hanno perlopiù dato avvio alla propria esperienza adottiva ottenendo un decreto di idoneità dal tribunale per i minorenni competente territorialmente (95,8%), a fronte di un restante 4,2% che è dovuto ricorrere alla corte d'appello. Il decreto di idoneità emesso è quasi sempre generico (75,5%), sebbene molto più spesso che nel complesso dell'adozione, le coppie adottive che si sono recate in Etiopia disponevano di un decreto mirato (19%), un decreto in cui si può far menzione: di una specifica appartenenza etnica, del genere del minore, dello stato di salute, di una particolare età – spesso compresa tra zero e tre anni o più in generale in età prescolare – o alcune indicazioni più o meno specifiche. Entro un anno dall'ottenimento del decreto di idoneità le coppie adottive hanno conferito l'incarico agli enti autorizzati che lavorano in Etiopia per conseguire il raggiungimento dell'adozione internazionale. Gli enti autorizzati attivi sul territorio etiope che hanno lavorato per l'ingresso di almeno un minore nel corso del periodo di monitoraggio risultano sei: Amici missioni indiane (AMI) - Onlus; CIAI - Centro italiano aiuti all'infanzia onlus; CIFA Onlus - Centro internazionale per l'infanzia e la famiglia; Centro aiuti per l'Etiopia; Nuovi orizzonti per vivere l'adozione (NOVA); Progetto Alem. Presumibilmente anche per la vocazione territoriale dell'ente autorizzato è il Centro aiuti per l'Etiopia il più attivo nel corso degli anni in studio, facendo segnare il 70% degli ingressi di bambini etiopi (613 degli 881 complessivi). Da segnalare in conclusione che la pratica del "fai da te", così presente negli anni passati nell'Est europeo, è in Etiopia del tutto sconosciuta, si registra difatti un solo caso nel 2001, e ciò anche in considerazione del fatto che l'apertura all'adozione di questo Paese è decisamente recente e corrispondente a un'era in cui il perfezionamento dell'adozione passa necessariamente attraverso il lavoro e il ruolo degli enti autorizzati.

3. Appendice statistica: coppie, bambini ed enti autorizzati¹

Tabella 3.1 - Coppie che hanno richiesto l'autorizzazione all'ingresso in Italia di minori etiopi secondo il tribunale competente e l'anno della richiesta - Al 31/12/2006

Tribunali per i minorenni	Anni							Totale	Valori percentuali
	2000 ^(a)	2001	2002	2003	2004	2005	2006		
Torino	-	7	9	6	22	12	22	78	10,9
Milano	-	17	17	8	27	44	35	148	20,7
Brescia	-	27	16	5	20	14	20	102	14,3
Trento	-	-	-	-	1	2	1	4	0,6
Bolzano	-	1	1	-	1	-	2	5	0,7
Venezia	-	17	9	6	28	38	38	136	19,0
Trieste	-	2	3	3	3	1	8	20	2,8
Genova	1	2	3	-	5	3	4	18	2,5
Bologna	-	5	8	3	30	15	10	71	9,9
Firenze	-	6	5	3	11	19	25	69	9,7
Perugia	-	-	-	-	1	-	-	1	0,1
Ancona	-	-	1	-	1	1	3	6	0,8
Roma	-	2	2	-	5	7	7	23	3,2
L'Aquila	-	-	-	1	-	-	-	1	0,1
Campobasso	-	-	-	-	-	-	-	0	0,0
Napoli	-	-	-	-	-	3	2	5	0,7
Salerno	-	-	-	-	1	-	-	1	0,1
Bari	-	1	1	1	1	4	4	12	1,7
Lecce	-	-	-	-	-	2	-	2	0,3
Taranto	-	-	-	-	-	2	5	7	1,0
Potenza	-	-	-	-	-	-	1	1	0,1
Catanzaro	-	-	-	-	1	-	-	1	0,1
Reggio Calabria	-	-	-	-	-	-	-	0	0,0
Palermo	-	-	-	-	-	-	1	1	0,1
Messina	-	-	-	-	-	-	-	0	0,0
Caltanissetta	-	-	-	-	-	-	-	0	0,0
Catania	-	-	-	-	-	-	-	0	0,0
Cagliari	-	-	-	-	-	1	1	2	0,3
Sassari	-	-	-	1	-	-	-	1	0,1
Italia	1	87	75	37	158	168	189	715	100,0

(a) Dal 16/11/2000 al 31/12/2000

¹ A cura di Federico Brogi, Istituto degli Innocenti di Firenze.

Tabella 3.2 - Coppie che hanno richiesto l'autorizzazione all'ingresso in Italia di minori etiopi secondo la regione di residenza e l'anno della richiesta. Valori assoluti, valori percentuali e tassi per 100.000 abitanti di 30-59 anni - Al 31/12/2006

Regioni	Anni							Totale	Valori percentuali	Tasso medio annuo
	2000 ^(a)	2001	2002	2003	2004	2005	2006			
Piemonte	-	8	7	6	22	12	22	77	10,8	1,8
Valle d'Aosta	-	-	2	-	-	-	-	2	0,3	1,7
Lombardia	-	45	33	13	47	59	55	252	35,2	2,6
Trentino-Alto Adige	-	1	1	1	3	3	3	12	1,7	1,3
Veneto	-	15	9	6	27	37	36	130	18,2	2,7
Friuli-Venezia Giulia	-	2	3	3	3	1	9	21	2,9	1,8
Liguria	1	2	3	-	5	2	4	17	2,4	1,2
Emilia-Romagna	-	5	8	2	30	14	11	70	9,8	1,8
Toscana	-	6	5	3	12	19	24	69	9,7	1,9
Umbria	-	-	-	-	1	-	-	1	0,1	0,1
Marche	-	-	1	-	-	1	3	5	0,7	0,3
Lazio	-	1	1	-	5	7	7	21	2,9	0,4
Abruzzo	-	-	-	1	-	-	-	1	0,1	0,1
Molise	-	-	-	-	-	-	-	0	0,0	0,0
Campania	-	-	-	-	1	3	2	6	0,8	0,1
Puglia	-	1	1	1	1	8	9	21	2,9	0,5
Basilicata	-	-	-	-	-	-	1	1	0,1	0,2
Calabria	-	-	-	-	1	-	-	1	0,1	0,1
Sicilia	-	-	-	-	-	-	1	1	0,1	0,0
Sardegna	-	-	-	1	-	2	1	4	0,6	0,3
Residenti all'estero	-	1	1	-	-	-	1	3	0,4	-
Totale	1	87	75	37	158	168	189	715	100,0	1,2

(a) Dal 16/11/2000 al 31/12/2000

Tabella 3.3 - Coppie che hanno richiesto l'autorizzazione all'ingresso in Italia di minori etiopi per decreto di idoneità e anno della richiesta - Al 31/12/2006

Decreto di idoneità	Anni							Totale	
	2000 ^(a)	2001	2002	2003	2004	2005	2006		
valori assoluti									
Tribunale per i minorenni		1	82	69	34	150	162	187	685
Corte d'appello		-	5	6	3	8	6	2	30
Totale		1	87	75	37	158	168	189	715
valori percentuali									
Tribunale per i minorenni		100,0	94,3	92,0	91,9	94,9	96,4	98,9	95,8
Corte d'appello		-	5,7	8,0	8,1	5,1	3,6	1,1	4,2
Totale		100,0							

(a) Dal 16/11/2000 al 31/12/2000

Tabella 3.4 - Coppie che hanno richiesto l'autorizzazione all'ingresso in Italia di minori etiopi secondo la motivazione del decreto di idoneità e l'anno della richiesta - Al 31/12/2006

Motivazione	Anni							Totale
	2000 ^(a)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
valori assoluti								
Generica	1	68	61	28	110	126	146	540
Nominativa	-	19	13	-	3	2	2	39
Mirata ^(b)	-	-	1	9	45	40	41	136
Totale	1	87	75	37	158	168	189	715
valori percentuali								
Generica	100,0	78,2	81,3	75,7	67,2	75,0	77,2	75,5
Nominativa	-	21,8	17,3	-	1,9	1,2	1,1	5,5
Mirata ^(b)	-	-	1,3	24,3	28,5	23,8	21,7	19,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) Dal 16/11/2000 al 31/12/2000

(b) Dato disponibile dal 01/10/2002

Tabella 3.5 - Età media delle coppie alla data del decreto di idoneità^(a) - Al 31/12/2006

Età media	Anni							Totale
	2000 ^(b)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Marito	43,7	38,9	40,7	41,5	40,1	40,2	41,1	40,4
Moglie	39,1	37,0	38,1	39,2	38,2	38,4	39,0	38,4

(a) Decreto di idoneità o provvedimento della Corte di appello

(b) Dal 16/11/2000 al 31/12/2000

Tabella 3.6 - Coppie che hanno richiesto l'autorizzazione all'ingresso in Italia di minori etiopi secondo il numero di figli naturali e il numero di minori richiesti in adozione - Al 31/12/2006

Numero figli naturali	Numero minori richiesti in adozione			Valori assoluti	Valori percentuali
	1	2	3		
Nessun figlio	501	134	15	650	90,9
Un figlio	49	1	-	50	7,0
Due figli	13	-	-	13	1,8
Tre figli	-	1	-	1	0,1
Quattro figli	1	-	-	1	0,1
Totale coppie	564	136	15	715	100,00
Valori percentuali	78,9	19,0	2,1	100,0	-

Tabella 3.7 - Coppie che hanno richiesto l'autorizzazione all'ingresso in Italia di minori etiopi secondo il numero di figli richiesti in adozione e l'anno della richiesta - Al 31/12/2006

Numero minori richiesti in adozione	Anni							Totale
	2000 ^(a)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
valori assoluti								
1	-	77	56	28	124	125	154	564
2	1	10	19	8	33	33	32	136
3	-	-	-	1	1	10	3	15
Totale	1	87	75	37	158	168	189	715
valori percentuali								
1	-	88,5	74,7	75,7	78,5	74,4	81,5	78,9
2	100,0	11,5	25,3	21,6	20,9	19,6	16,9	19,0
3	-	-	-	2,7	0,6	6,0	1,6	2,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) Dal 16/11/2000 al 31/12/2000

Tabella 3.8 - Minori per i quali è stata concessa l'autorizzazione all'ingresso in Italia secondo il continente di provenienza e l'età - Al 31/12/2006

Continente	Anni							Totale
	2000 ^(a)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
valori assoluti								
Africa	4	87	125	70	225	267	279	1.057
America	58	391	466	685	752	704	824	3.880
Asia	29	224	269	289	234	424	665	2.134
Europa	255	1.095	1.365	1.728	2.191	1.479	1.420	9.533
Totale	346	1.797	2.225	2.772	3.402	2.874	3.188	16.604
valori percentuali								
Africa	1,2	4,8	5,6	2,5	6,6	9,3	8,8	6,4
America	16,8	21,8	20,9	24,7	22,1	24,5	25,8	23,4
Asia	8,4	12,5	12,1	10,4	6,9	14,8	20,9	12,9
Europa	73,7	60,9	61,3	62,3	64,4	51,5	44,5	57,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) Dal 16/11/2000 al 31/12/2000

Tabella 3.9 - Minori per i quali è stata concessa l'autorizzazione all'ingresso in Italia secondo l'anno di autorizzazione provenienti da Paesi africani - Al 31/12/2006

Paesi di provenienza	Anni							Totale per Paese
	2000 ^(a)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Benin	-	1	1	-	-	-	2	4
Burkina Faso	-	-	2	3	5	13	15	38
Camerun	-	-	-	-	1	-	-	1
Capo Verde	-	-	-	1	-	2	-	3
Costa d'Avorio	-	2	2	1	2	4	2	13
Eritrea	-	1	-	2	2	1	-	6
Etiopia	2	79	112	47	193	221	227	881
Guinea Bissau	-	-	-	1	-	1	-	2
Kenya	-	-	-	5	10	5	6	26
Madagascar	1	3	4	6	8	9	5	36
Malawi	-	-	1	-	-	-	-	1
Mali	-	-	-	-	-	2	4	6
Marocco	1	-	1	-	-	-	-	2
Mauritius	-	-	-	-	-	1	-	1
Nigeria	-	-	-	2	-	2	3	7
Rep. centrafricana	-	-	-	-	-	1	-	1
Rep. Dem. del Congo	-	1	-	2	2	5	10	20
Rep. Dem. Sao Tomé e Principe	-	-	-	-	1	-	-	1
Senegal	-	-	-	-	-	-	4	4
Tunisia	-	-	-	-	1	-	1	2
Uganda	-	-	2	-	-	-	-	2
Totale Africa	4	87	125	70	225	267	279	1.057

(a) Dal 16/11/2000 al 31/12/2000

Tabella 3.10 - Età media alla data di ingresso dei minori etiopi autorizzati all'ingresso in Italia secondo l'anno dell'autorizzazione - Al 31/12/2006

Età media	Anni							Totale periodo
	2000 ^(a)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Età media	7,49	4,18	4,55	5,32	4,59	4,96	4,69	4,71

(a) Dal 16/11/2000 al 31/12/2000

Tabella 3.11 - Minori etiopi per i quali è stata concessa l'autorizzazione all'ingresso in Italia secondo la classe di età, il sesso e l'anno di ingresso del minore - Al 31/12/2006

Classi di età	Anni							Totale
	2000 ^(a)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
femmine								
Meno di 1 anno	-	4	7	4	11	17	8	51
1-4 anni	-	24	14	6	40	27	31	142
5-9 anni	-	10	15	9	33	36	43	146
10 anni e più	-	1	1	1	2	4	2	11
Totale	0	39	37	20	86	84	84	350
maschi								
Meno di 1 anno	-	6	7	2	9	17	15	56
1-4 anni	-	19	30	8	40	41	56	194
5-9 anni	2	15	37	14	53	75	71	267
10 anni e più	-	-	1	3	5	4	1	14
Totale	2	40	75	27	107	137	143	531
maschi e femmine								
Meno di 1 anno	-	10	14	6	20	34	23	107
1-4 anni	-	43	44	14	80	68	87	336
5-9 anni	2	25	52	23	86	111	114	413
10 anni e più	-	1	2	4	7	8	3	25
Totale	2	79	112	47	193	221	227	881

(a) Dal 16/11/2000 al 31/12/2000

Tabella 3.12 - Minori etiopi per i quali è stata concessa l'autorizzazione all'ingresso in Italia secondo il mese di concessione - Al 31/12/2006

Mesi	Anni							Totale
	2000 ^(a)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Gennaio	-	12	8	6	12	4	25	
Febbraio	-	3	12	15	7	5	8	
Marzo	-	8	4	17	14	16	12	
Aprile	-	-	9	1	7	11	23	
Maggio	-	1	15	-	9	20	19	
Giugno	-	-	22	-	-	30	43	
Totale 1° semestre	-	24	70	39	49	86	130	
Luglio	-	1	14	6	17	22	22	
Agosto	-	27	-	-	20	28	21	
Settembre	-	10	6	-	37	31	14	
Ottobre	-	15	12	2	22	25	29	
Novembre	-	2	-	-	32	13	6	
Dicembre	2	-	10	-	16	16	5	
Totale 2° semestre	2	55	42	8	144	135	97	
Totale	2	79	112	47	193	221	227	

(a) Dal 16/11/2000 al 31/12/2000

Tabella 3.13 - Minori etiopi per i quali è stata concessa l'autorizzazione all'ingresso in Italia secondo la regione di residenza dei genitori adottivi e l'età dei minori - Al 31/12/2006

Regioni	Meno di 1 anno	1 anno 4 anni	5 anni 9 anni	10 anni e più	Totale	Età media dei minori
Piemonte	7	40	38	1	86	4,39
Valle d'Aosta	-	1	1	-	2	4,66
Lombardia	45	130	142	8	325	4,51
Trentino-Alto Adige	2	3	10	3	18	6,19
Veneto	14	56	80	4	154	4,96
Friuli-Venezia Giulia	4	6	13	2	25	5,32
Liguria	1	6	14	1	22	5,92
Emilia-Romagna	11	25	46	3	85	5,20
Toscana	16	34	34	2	86	4,09
Umbria	-	1	1	-	2	6,35
Marche	-	3	4	-	7	5,03
Lazio	2	9	13	1	25	5,90
Abruzzo	-	1	-	-	1	1,94
Molise	-	-	-	-	0	-
Campania	2	4	1	-	7	2,43
Puglia	2	10	13	-	25	4,52
Basilicata	-	1	-	-	1	1,22
Calabria	-	-	1	-	1	8,83
Sicilia	-	1	-	-	1	1,01
Sardegna	1	2	2	-	5	4,39
Residenti all'estero	-	3	-	-	3	2,33
Totale	107	336	413	25	881	4,71

Tabella 3.14 - Minori etiopi per i quali è stata concessa l'autorizzazione all'ingresso in Italia secondo il motivo dell'abbandono e il continente di provenienza. Dall'1/1/2006 al 31/12/2006

Motivo abbandono	Valori assoluti	Valori percentuali
Orfano	112	49,3
Abbandono	97	42,7
Rinuncia	15	6,6
Perdita potestà genitoriale	2	0,9
n.d.	1	0,4
Totale	227	100,0

n.d. = non disponibile

**Tabella 3.15 - Minori per i quali è stata concessa l'autorizzazione all'ingresso
in Italia secondo l'ente utilizzato dai genitori adottivi - Al 31/12/2006**

Enti autorizzati	Anni							Totale
	2000 ^(a)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Amici missioni indiane (AMI) - ONLUS	-	4	2	-	3	24	24	57
CIAI - Centro italiano aiuti all'infanzia ONLUS	2	9	1	8	20	43	21	104
CIFA ONLUS - Centro internazionale per l'infanzia e la famiglia	-	3	10	3	19	9	28	72
Centro aiuti per l'Etiopia	-	59	91	36	151	139	137	613
Nuovi orizzonti per vivere l'adozione (NOVA)	-	-	-	-	-	6	17	23
Progetto Alem	-	3	8	-	-	-	-	11
Totale minori con ente	2	78	112	47	193	221	227	880
Nessun ente	-	1	-	-	-	-	-	1
Totale	2	79	112	47	193	221	227	881

(a) Dal 16/11/2000 al 31/12/2000

L'attività di cooperazione degli enti autorizzati in Etiopia: progetti di sussidiarietà, sostegno a distanza e intese istituzionali

Ludovica Jona Lasinio

Progettista nella cooperazione internazionale

Cooperare è aiutare i territori e le comunità a riscoprire le risorse endogene, la fiducia in se stessi, la prospettiva di una ripresa in mano del proprio destino.

JEAN LÉONARD TOUADI, *L'Africa in pista*

1. Premessa

L'Etiopia è, nel continente africano, il Paese d'origine della maggior parte dei bambini adottati in Italia e lo Stato cui sono principalmente destinati gli interventi di cooperazione promossi dalla Commissione per le adozioni internazionali. Ritenuto la culla dell'umanità¹, questo Paese del Corno d'Africa è oggi ai più bassi livelli nell'Indice di sviluppo umano stabilito dalle Nazioni unite², a causa di decenni di guerre, siccità e carestie, le cui principali vittime sono le donne e i bambini. L'Etiopia è quindi un Paese particolarmente importante per la cooperazione italiana a favore dell'infanzia, in forza delle lezioni apprese nelle esperienze passate e delle sfide che presenta per il futuro.

La prima parte del capitolo è dedicata alla descrizione e all'analisi degli interventi di cooperazione a favore dell'infanzia in Etiopia presentati dagli enti autorizzati e finanziati dalla CAI, nelle tre modalità di intese istituzionali, progetti di sussidiarietà e programmi di sostegno a distanza. Si riportano le principali caratteristiche dei piani di intervento e si evidenziano le componenti che corrispondono a *best practices*, rispetto alle problematiche che presenta l'infanzia in Etiopia.

¹ Negli ultimi cinquant'anni in Etiopia sono stati fatti ritrovamenti fondamentali per la ricerca sull'origine dell'umanità. Vedi: http://www.repubblica.it/2006/c/sezioni/scienza_e_tecnologia/ominide/ominide.html

² L'Indice di sviluppo umano combina gli indicatori di: speranza di vita, livello di alfabetizzazione degli adulti e reddito pro capite. Il concetto di sviluppo umano viene definito come «il processo che condusse all'ampliamento delle possibilità per tutti gli individui di esprimere le proprie potenzialità. È un concetto ampio, che non identifica lo sviluppo semplicemente con la crescita economica, ma che lo associa all'aumento complessivo delle opportunità di scelta individuale e che pone l'accento sulla qualità umana dello sviluppo». Secondo il Rapporto del 2005 delle Nazioni unite sullo sviluppo umano, l'Etiopia si trova al 170° posto su 177 Paesi presi in considerazione.

Si analizzano con particolare attenzione i contenuti dell'Intesa istituzionale di programma per un piano pluriennale di interventi in Etiopia (2006-2008), in quanto essa rappresenta il più recente impegno sottoscritto dalla CAI e dagli enti autorizzati per una cooperazione a favore del Paese del Corno d'Africa, i cui progetti sono al momento in corso di realizzazione.

Per meglio delineare il contesto della cooperazione italo-etiope in cui gli interventi promossi dalla CAI si inseriscono, di seguito si delinea un *excursus* sull'azione della cooperazione allo sviluppo del nostro Paese dagli anni Settanta a oggi. L'evoluzione dell'approccio allo sviluppo della cooperazione italiana riflette la maturazione delle strategie di aiuto avvenuta negli ultimi anni. Nell'illustrazione degli approcci utilizzati, sono stati analizzati con particolare attenzione gli interventi dedicati alla tutela dei diritti dei bambini. Infine sono state riportate le tematiche prioritarie e le *best practices* individuate da studi di organizzazioni internazionali, sull'infanzia a rischio in Etiopia, in particolare su bambini di strada, bambini portatori di handicap e bambini orfani, soli o abbandonati.

2. I programmi di cooperazione in Etiopia promossi dalla CAI

In attuazione della legge 476/1998 e del principio di sussidiarietà in essa contenuto³, la Commissione per le adozioni internazionali promuove e finanzia programmi di cooperazione internazionale a favore dei diritti dell'infanzia, avvalendosi delle strutture e delle competenze maturate dagli enti autorizzati nei Paesi in cui operano. Gli enti sono quindi considerati quali soggetti capaci di contribuire significativamente, in termini di sviluppo e di organizzazione sociale, a favore dell'infanzia dei Paesi economicamente meno avanzati.

³ L'Italia ha, con la legge 476 del 31 dicembre 1998, ratificato la Convenzione de L'Aja per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozioni internazionali del 1993, la quale afferma il "principio di sussidiarietà", secondo cui l'adozione da parte di una famiglia straniera è solo l'ultima possibile soluzione per l'accoglienza di un bambino. Poiché il "superiore interesse del minore" coincide con la permanenza presso la famiglia ove è nato o, se ciò non è possibile, con l'affido o l'adozione da parte di una famiglia appartenente allo stesso Stato d'origine, consegue la necessità per gli Stati ratificanti la Convenzione, di provvedere con misure concrete affinché il bambino abbandonato possa essere reinserito nella propria famiglia o inserito in una famiglia affidataria o adottiva del proprio Paese. Tali interventi, mirati a prevenire l'abbandono e a favorire l'armonico sviluppo dei bambini nei loro Paesi d'origine, devono essere realizzati attraverso programmi di cooperazione internazionale sostenuti dai Paesi economicamente più ricchi a favore degli Stati di provenienza dei minori. La legge 476/1998 afferma, nell'articolo 39, che la Commissione per le adozioni internazionali, quale autorità centrale cui sono stati attribuiti poteri e funzioni diversificati, «promuove la cooperazione internazionale fra i soggetti che operano nel campo dell'adozione internazionale e della protezione dei minori». Inoltre, nello stesso articolo si stabilisce che ogni ente autorizzato all'adozione internazionale, per ottenere e mantenere l'autorizzazione a operare in uno Stato straniero, deve «impegnarsi a partecipare in attività di promozione dei diritti dell'infanzia, preferibilmente attraverso azioni di cooperazione allo sviluppo, anche in collaborazione delle organizzazioni non governative, e di attuazione del principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale nei Paesi di provenienza dei minori».

Tali interventi di cooperazione, diretti alla prevenzione dell'abbandono dei minori e alla loro permanenza nella famiglia e nello Stato d'origine, vengono realizzati attraverso tre modalità: le **intese istituzionali** con i Paesi di origine dei minori, il finanziamento di **progetti di sussidiarietà** con bandi periodici e **l'accordo quadro per il sostegno a distanza**.

Le intese istituzionali

Le intese istituzionali di programma sono accordi tra la Commissione per le adozioni internazionali e gli enti autorizzati, per la realizzazione di piani pluriennali di intervento che prevedono azioni in collaborazione con le autorità locali dei Paesi beneficiari, finalizzate a promuovere il "superiore interesse del bambino" anche nella forma dell'adozione internazionale. Tali accordi hanno base giuridica nel principio affermato dalla Convenzione de L'Aja, secondo cui le autorità centrali devono collaborare tra loro e promuovere nei rispettivi Stati la cooperazione fra le autorità competenti per la tutela dei bambini.

L'intesa istituzionale per un programma pluriennale di interventi in Etiopia

A oggi sono state firmate dalla CAI e dagli enti autorizzati a operare in Etiopia due intese istituzionali volte a realizzare programmi pluriennali di intervento nel Paese africano, rispettivamente nei periodi 2003-2005 e 2006-2008.

La più recente intesa istituzionale a favore dell'Etiopia è stata siglata il 30 novembre 2006 dagli enti autorizzati e accreditati nel Paese e dal Ministro delle politiche per la famiglia, su proposta della Commissione per le adozioni internazionali.

LE FINALITÀ

Le finalità dell'intesa istituzionale recentemente sottoscritta riconfermano gli obiettivi perseguiti anche dal precedente Piano pluriennale di intervento (2003-2005), in particolare:

- l'approfondimento della conoscenza delle realtà locali;
- l'individuazione e l'implementazione di risorse disponibili per realizzare più ampie azioni alternative all'adozione internazionale;
- la riduzione dei tempi e dei costi delle procedure di adozione e la facilitazione dell'adozione di bambini etiopi in età scolare;
- il sostegno alla ristrutturazione dei grandi orfanotrofi in strutture di accoglienza compatibili con il bisogno di relazione del bambino e l'aiuto alle famiglie d'origine.

GLI IMPEGNI DEI SOGGETTI SOTTOSCRITTORI

Per perseguire tali scopi, i soggetti sottoscrittori (la CAI e gli enti) hanno per il 2006-2008 riaffermato gli impegni a:

- 1) ampliare la collaborazione con le competenti istituzioni centrali e locali di riferimento della Repubblica Federale Democratica di Etiopia;

- 2) favorire la collaborazione tra enti sottoscrittori e ONG localmente operative anche mediante la promozione di spazi di confronto e seminari;
- 3) individuare d'intesa con le competenti autorità straniere strumenti e buone prassi che agevolino lo svolgimento delle procedure d'adozione;
- 4) realizzare un programma comune e coordinato di interventi di cooperazione condiviso dalle autorità locali con la partecipazione delle ONG ivi operative per l'attuazione del principio di sussidiarietà.

I sottoscrittori dell'intesa si sono impegnati a rispettare i termini in essa concordati, a collaborare attivamente attraverso uno stretto coordinamento, in particolare attraverso la semplificazione dell'attività amministrativa, nonché a procedere periodicamente alla verifica dell'intesa, proponendo eventuali aggiornamenti alla CAI.

IL COMITATO RISTRETTO

Per la realizzazione delle finalità e degli obiettivi in essa contenuti, l'intesa prevede inoltre la costituzione dei soggetti sottoscrittori in un Comitato ristretto, stabilito con delibera della CAI e sentiti gli enti, con i compiti di:

- definire gli interventi da realizzare, le modalità organizzative, le risorse e le competenze da utilizzare;
- presentare un dettagliato programma degli interventi definiti al Comitato di valutazione responsabile della gestione finanziaria e della corretta esecuzione dei progetti;
- monitorare l'andamento del programma e verificare periodicamente i traguardi raggiunti, nonché la validità degli obiettivi e dei risultati attesi.

COPERTURA FINANZIARIA

Il finanziamento totale assicurato dal Dipartimento delle politiche per la famiglia è di € 1.500.000,00 (€ 500.000 per ogni anno), cui si aggiunge l'apporto in termini di risorse umane e strumentali degli enti sottoscrittori, valutato nel 10% dell'onere di copertura dell'intesa.

Nel caso in cui uno o più interventi previsti non siano più realizzabili per cause sopraggiunte, l'intesa prevede la loro riprogrammazione, revoca e/o modulazione, ai fini dell'uso delle risorse rese disponibili.

COMITATO DI VALUTAZIONE DEGLI INTERVENTI

Costituito con decreto del Ministro delle politiche per la famiglia per coordinare la vigilanza sull'attuazione dell'intesa, il Comitato di valutazione degli interventi è responsabile della gestione finanziaria e della corretta esecuzione dei progetti.

In particolare ha i compiti di:

- rappresentare in modo unitario gli interessi dei soggetti sottoscrittori;

- governare la realizzazione degli interventi, attivando le risorse tecniche e organizzative necessarie;
- promuovere con i componenti del Comitato ristretto le iniziative necessarie per garantire il rispetto degli impegni e degli obblighi dei soggetti sottoscrittori;
- monitorare lo stato di attuazione del programma pluriennale trasmettendo al Comitato ristretto schede di valutazione che indichino, per ciascun intervento, eventuali ostacoli tecnici o amministrativi, nonché proposte correttive volte al superamento delle difficoltà;
- presentare annualmente alla CAI una relazione annuale sullo stato di attuazione dell'Intesa indicando i risultati e le azioni di verifica svolte, nonché gli interventi non attivabili o completabili, da riprogrammare/ri-modulare per l'utilizzo delle risorse finanziarie rese disponibili.

PROCEDIMENTO
DI CONCILIAZIONE

Nel caso in cui insorga un conflitto tra i soggetti partecipanti all'Intesa, il Comitato di valutazione convoca le parti per un tentativo di conciliazione. Quando si raggiunga un accordo idoneo, esso sarà trascritto su un verbale che impegni i firmatari alla sua osservanza.

ADESIONE DI ALTRI
SOGGETTI

L'Intesa è aperta all'eventuale adesione, previa approvazione della CAI e sentiti gli enti sottoscrittori, di altri soggetti istituzionali, italiani o stranieri, o organismi riconosciuti quali competenti in materia di adozione internazionale o nella promozione dei diritti dell'infanzia.

I programmi
pluriennali
d'intervento

Di seguito si analizzano i programmi pluriennali relativi alle due intese a oggi siglate, corrispondenti rispettivamente agli interventi realizzati nell'ambito dell'Intesa per gli anni 2003-2005 e a quelli in via di realizzazione nel periodo 2006-2008.

Programma
pluriennale
d'intervento:
2003-2005

Per quanto riguarda l'intesa siglata nel 2003 per il triennio 2003-2005, il relativo programma pluriennale ha portato alla realizzazione di 14 piani di intervento, per un finanziamento totale di € 1.014.200,00, comprensivo dell'apporto degli enti sottoscrittori valutato in € 64.200,00. Tale programma ha recepito le proposte espresse dalle autorità etiopi, nel corso della missione realizzata nel 2003, che hanno messo in luce le esigenze prioritarie di:

- a) iniziative per il miglioramento delle strutture sanitarie pediatriche e l'organizzazione di *équipe* specializzate nella cura di bambini affetti da particolari patologie;

- b)** progetti di sostegno per la formazione degli operatori che si occupano dell'infanzia in difficoltà (assistenti sociali, psicologi, educatori);
- c)** progetti finalizzati a stabilire strategie di prevenzione della devianza minorile;
- d)** iniziative di coinvolgimento delle famiglie per prevenire l'abbandono.

Dall'analisi dei piani di intervento finanziati, si evince che i progetti rispondono principalmente alla priorità a), relativa al miglioramento delle strutture sanitarie pediatriche.

- *Progetto Addis 2. Realizzazione di un ambulatorio medico pediatrico presso l'Istituto Atse Libne Dingle School* (localizzazione: Debre Zeit; ente: AIAU; finanziamento CAI: € 72.000, finanziamento ente: € 4.000).
- *Potenziamento dei servizi ostetrici territoriali e ospedalieri* (localizzazione: Bale, Regione Oromia; ente: AMI - Amici Missioni Indiane; finanziamento CAI: € 154.000, finanziamento ente: € 10.000).
- *Potenziamento degli ambulatori pediatrici* (localizzazione: Gambo; ente: Ass. Enzo B.; finanziamento CAI: € 85.000, finanziamento ente: € 5.000).
- *Costruzione e allestimento di un ambulatorio pediatrico di primo intervento* (localizzazione: Addis Abeba; ente: CIFA; finanziamento CAI: € 90.000, finanziamento ente: € 5.500).

Per quanto riguarda la priorità b), sulla formazione degli operatori che si occupano dell'infanzia in difficoltà, possiamo indicare una serie di progetti dedicati al rafforzamento delle strutture scolastiche e educative. Essi rispondono anche alla priorità c) sulle strategie di prevenzione della devianza minorile.

- *Progetto Addis 1. Adeguamento delle strutture e dei servizi presso l'Istituto Atse Libne Dingle School* (localizzazione: Debre Zeit; ente: AIAU; finanziamento CAI: € 18.000, finanziamento ente: € 1.500).
- *Potenziamento di strutture scolastiche in zona rurale* (localizzazione: Debre Berhan, Regione del Nord-Shoa; ente: AMI - Amici Missioni Indiane; finanziamento CAI: € 88.000, finanziamento ente: € 7.000).
- *Progetto di rafforzamento della scolarizzazione di base - educazione informale in periferia di Addis Abeba* (localizzazione: Kifle Ketema e Gulele; ente: CIAI; finanziamento CAI: € 45.000, finanziamento ente: € 3.000).

Alle priorità b) e c), si indirizzano anche progetti volti a rafforzare le capacità delle istituzioni di affrontare le problematiche dell'infanzia in situazione di particolare vulnerabilità.

- *Programma di rafforzamento istituzionale e formazione operatori regionali per la creazione di un servizio sociale efficiente a difesa dei diritti del*

bambino e della famiglia (localizzazione: Addis Abeba, Regione amm. N. 14; ente: CIAI; finanziamento CAI: € 77.000, finanziamento ente: € 3.000).

- *Sostegno legale e psicologico per il reinserimento di minori in conflitto con la legge* (localizzazione: Woreda di Ciroo Oromia; ente: CIAI; finanziamento CAI: € 25.000, finanziamento ente: € 3.000).

La priorità d) relativa al coinvolgimento delle famiglie per prevenire l'abbandono è perseguita sia attraverso progetti che mirano alla formazione professionale degli adulti per prevenire l'abbandono dovuto alla povertà, sia con la costituzione di centri di prima accoglienza per ragazze madri e bambini abbandonati.

- *Costruzione di un centro di accoglienza e formazione* (localizzazione: Nuraghe, Indibir; ente: Centro Aiuti per l'Etiopia; finanziamento CAI: € 101.000, finanziamento ente: € 5.500).
- *Attrezzatura Istituto di arti e mestieri e formazione professionale* (localizzazione: Villaggio di Madonna della vita, Addis Abeba; ente: Centro Aiuti per l'Etiopia; finanziamento CAI: € 101.000, finanziamento ente: € 5.500).
- *Equipaggiamento Centro di prima accoglienza e ambulatorio per ragazze madri e neonati* (localizzazione: Wolaita; ente: Progetto Alem; finanziamento CAI: € 85.000, finanziamento ente: € 5.000).
- *Centro di accoglienza per le madri e i bambini abbandonati* (localizzazione: Durame; enti: NADIA e I bambini dell'arcobaleno; finanziamento CAI: € 60.000, finanziamento ente: € 3.700).

Programma
pluriennale
di intervento:
2006-2008

Il programma pluriennale per il triennio 2006-2008, da realizzarsi con un finanziamento totale di € 1.500.000,00 oltre all'apporto strumentale e tecnico degli enti sottoscrittori, comprende 11 piani di intervento presentati dagli enti e un progetto pilota, frutto dell'accordo di tutti i membri del Tavolo Etiopia, suddiviso in due distinti ma complementari piani di intervento.

Tale programma ha recepito le esigenze espresse dalle autorità etiopi, riconfermando sostanzialmente le priorità affermate nell'Intesa del 2003, cui si sono aggiunti due ulteriori punti relativi al censimento delle strutture e delle risorse per l'accoglienza dell'infanzia e alla formazione di personale specializzato per il supporto psicologico dei minori degli istituti.

In particolare, le priorità sancite dal Piano Pluriennale recentemente sottoscritto sono:

- a) il censimento delle strutture, delle risorse umane e degli ambienti che ospitano il minore, l'anagrafe dei minori e la storia pregressa, l'analisi statistica dei dati sull'ammissione, la permanenza e l'uscita dagli istituti;

- b) iniziative per il miglioramento delle strutture sanitarie pediatriche e l'organizzazione di équipe specializzate che possano intervenire per la cura di bambini affetti da particolari patologie;
- c) iniziative per la formazione di équipe psicologiche a sostegno del personale delle strutture che ospitano il minore e la preparazione dei minori all'adozione, al fine di garantire un migliore inserimento in Italia;
- d) progetti finalizzati a stabilire strategie di prevenzione della devianza minorile;
- e) iniziative di coinvolgimento delle famiglie per prevenire le condizioni di abbandono.

Le nuove priorità che troviamo nell'Intesa 2006, relative al censimento delle strutture che ospitano i minori e alla formazione di équipe psicologiche per la preparazione del minore all'adozione, vengono affrontate dal progetto pilota che coinvolge tutti gli enti partecipanti al Tavolo Etiopia.

- *Indagine conoscitiva dei bambini istituzionalizzati, individuazione dei loro bisogni e creazione di un servizio di supporto psicosociale diretto prevalentemente agli istituti governativi (ente responsabile: CIAI; enti coinvolti: AIAU, AMI, Centro Aiuti per l'Etiopia, CIAI, CIFA, In Cammino per la Famiglia, NOVA).* Il progetto mira a fare fronte al problema della carenza di strutture di accoglienza in Etiopia a livello decentrato, cui consegue l'obbligatorietà di trasferire tutti i bambini considerati in stato di abbandono nella capitale, dove la difficoltà a reperire i documenti e la storia pregressa rendono difficile l'adozione, mentre un ambiente e una lingua diversa, rendono ulteriormente problematica l'integrazione sociale del minore. L'iniziativa è triennale e si compone di due piani di intervento.
 - *Piano di intervento A - Indagine conoscitiva dei bambini istituzionalizzati* (finanziamento CAI € 170.000,00): le attività vanno a realizzare una indagine conoscitiva sui 35 istituti riconosciuti per l'accoglienza di minori nel territorio di Addis Abeba e sulle strutture esistenti nella Regione amministrativa dell'Oromia. Responsabile dell'operato di tali istituti è la Regione amministrativa di Addis Abeba e in particolare il Social and Civil Affairs Bureau (SCAB), che sono partners del progetto insieme alle Istanze Amministrative della Regione dell'Oromia. Obiettivo dell'intervento è rafforzare le competenze e conoscenze delle istanze amministrative responsabili dei servizi offerti ai bambini negli istituti, per migliorare il sistema di monitoraggio, verifica e riqualificazione, sia delle strutture che del personale.
 - *Piano di intervento B - Creazione di un servizio di supporto psicosociale diretto prevalentemente agli istituti governativi* (finanziamen-

to CAI € 110.000,00): il progetto prevede la formazione del personale degli istituti al fine di svilupparne le competenze in materia di adozione e creare un servizio psicosociale attento ai bisogni/diritti del bambino, della famiglia di origine e della famiglia adottiva.

Per quanto riguarda gli altri progetti presentati dagli enti autorizzati e accreditati in Etiopia, notiamo nel nuovo piano pluriennale, una rinnovata attenzione al miglioramento delle capacità degli istituti di accoglienza dei minori e delle ragazze madri, con particolare attenzione ai servizi sanitari per patologie come l'HIV/AIDS e a quelli legati all'istruzione primaria. Alcuni progetti promuovono inoltre soluzioni alternative all'istituzionalizzazione come la creazione di case famiglia e la promozione di interventi che rafforzino le capacità economiche delle famiglie più povere per prevenire l'abbandono dei minori.

- *Istituto Almaz Addis Abeba* (localizzazione: Addis Abeba; ente: AMI - Amici Missioni Indiane; finanziamento: € 88.000,00): miglioramento dei servizi di accoglienza, assistenza psicologica e istruzione offerti ai minori orfani dall'Istituto.
- *Interventi a favore dei bambini ospitati nell'orfanotrofio "Kebele Tsehai"* (localizzazione: Addis Abeba; ente: In Cammino per la Famiglia; finanziamento: € 60.000,00).
- *Interventi a favore dei bambini ospitati nell'orfanotrofio "Fenot Lewegen"* (localizzazione: Addis Abeba; ente: In Cammino per la Famiglia; finanziamento: € 30.000,00).
- *Attività di sostegno a favore dei bambini residenti – Istituto Almaz* (localizzazione: Addis Abeba; ente: NOVA; finanziamento: € 85.287,40).
- *Biribirò Biet* (localizzazione: Provincia di Wolmera Woreda; ente: AIAU; finanziamento: € 135.000,00): creazione e gestione di una casa famiglia per 15 bambini affetti da HIV/AIDS con mantenimento e presa a carico delle relative cure; realizzazione di un consultorio per offrire orientamento alle cure e supporto psicosociale alle famiglie con bambini affetti da HIV/AIDS; forum di sensibilizzazione in collaborazione con l'Università di Addis Abeba.
- *Due scuole per due villaggi* (localizzazione: villaggi Lareba e Fonko, Sud-est Etiopia; ente: AMI - Amici Missioni Indiane; finanziamento: € 107.000,00): ristrutturazione locali scolastici, fornitura di materiale didattico e pagamento stipendi insegnanti.
- *Foster Home: sostegno alle ragazze madri vittime di violenza sessuale* (localizzazione: Addis Abeba; ente: CIFA; finanziamento: € 195.000,00).
- *Promozione di best practices e modelli di attenzione nella cura del bambino negli istituti governativi e/o autorizzati e supporto concreto*

alle strutture (localizzazione: Addis Abeba; ente: CIAI; finanziamento: € 132.347,00): interventi strutturali per il miglioramento degli spazi d'accoglienza degli istituti e per la formazione di personale specializzato. Coinvolgimento dell'amministrazione locale nella promozione di pratiche alternative all'istituzionalizzazione.

- *Programma di prevenzione dell'abbandono di bambini orfani di AIDS e cura dei bambini sieropositivi* (localizzazione: Addis Abeba; ente: CIAI; finanziamento: € 62.653,00).
- *Attivare forme di autosostentamento familiare come mezzo di prevenzione dell'abbandono* (localizzazione: Endeber; ente: Centro Aiuti per l'Etiopia; finanziamento: € 215.000,00): acquisto attrezzature e formazione tecnica agricola diretta a persone in difficoltà economiche che abbiano a carico minori.
- *Youth Family Empowerment* (localizzazione: Addis Abeba; ente: NOVA; finanziamento: € 109.712,96): servizi educativi, di scuola materna e doposcuola a un gruppo di bambini in condizioni di bisogno e organizzazione di training per formazione professionale e inserimento lavorativo per i genitori dei minori coinvolti nelle attività.

I progetti di sussidiarietà

La Commissione per le adozioni internazionali finanzia progetti di sussidiarietà nei Paesi di origine dei minori attraverso bandi periodici, aperti a tutti gli enti che risultano essere stati autorizzati a operare per le adozioni internazionali nelle aree geografiche interessate.

Sono esclusi dai programmi di sostegno i Paesi che hanno bloccato in maniera permanente l'adozione dei minori all'estero.

In attuazione del principio di sussidiarietà, i progetti presentati dagli enti devono: «essere finalizzati alla prevenzione e al contrasto del fenomeno dell'abbandono dei minori del Paese d'origine, mediante la realizzazione di interventi che permettano loro di rimanere nella propria famiglia e, più in generale, nella comunità di appartenenza». In particolare, vengono privilegiati i progetti presentati che riportano tra gli obiettivi, le finalità prioritarie stabilite dalla Commissione.

- a) *La deistituzionalizzazione*: il progetto dovrebbe favorire alternative alla permanenza dei minori abbandonati negli istituti, quali il ritorno nella famiglia di origine, oppure il loro inserimento in altre famiglie o in case famiglia del proprio Paese d'appartenenza.
- b) *L'aiuto alle madri adolescenti*: si auspica la presenza nei progetti, di attività volte a rafforzare competenze genitoriali e relazioni di attaccamento ai figli, nelle madri più giovani e in situazione di vulnerabilità.

- c) *La riduzione del fenomeno dei “bambini di strada”*: la CAI promuove progetti che mirano a contrastare tale fenomeno, estremamente diffuso nei Paesi d'origine dei minori, mediante costituzione di case famiglia e laboratori di formazione giovanile, ove sia offerto un corretto processo educativo ai cosiddetti *street children*.
- d) *La prevenzione di patologie caratteristiche dell'area geografica di riferimento*: si intende favorire la realizzazione di progetti finalizzati alla cura e all'assistenza medica di minori colpiti da malattie che impediscono i processi di affidamento e adozione.
- e) *La riduzione del fenomeno della dispersione scolastica*: si auspicano attività volte a promuovere l'istruzione e la scolarizzazione nei Paesi interessati, agendo in particolare a favore della fascia dei minori a rischio di abbandono.
- f) *La valorizzazione di risorse locali e di istituzioni del Paese ove si realizza il progetto*: per garantire la sostenibilità nel tempo del progetto e l'ottenimento del massimo risultato in relazione alle spese sostenute, la CAI richiede che le attività previste vadano a valorizzare le risorse umane e materiali già presenti nel Paese beneficiario.

Nella realizzazione di ciascun progetto, la CAI auspica il concorso di più enti autorizzati per lo stesso Paese. Inoltre è ammesso che, per la realizzazione degli interventi, gli enti si avvalgano di collaborazioni, sia con istituzioni pubbliche e private territoriali italiane, sia con altre associazioni impegnate nella protezione dell'infanzia.

La selezione dei progetti da finanziare avviene sulla base di un punteggio dato in considerazione di:

- corrispondenza del progetto agli obiettivi identificati dalla CAI come prioritari (fino a 24 punti);
- metodologia attuata, vale a dire coerenza tra obiettivi e costi, utilizzo di strumenti di progettazione partecipata, presenza di indicatori di autovalutazione facilmente dimostrabili e utilizzo di un quadro temporale (fino a 5 punti);
- coinvolgimento delle organizzazioni e delle autorità locali (fino a 5 punti);
- concretezza del progetto (fino a 5 punti);
- conoscenza della realtà locale (fino a 5 punti);
- determinatezza e numero dei beneficiari (fino a 5 punti);
- risultati attesi (fino a 5 punti).

Progetti di sussidiarietà finanziati dalla CAI in Etiopia

Attraverso i primi due bandi per progetti di sussidiarietà pubblicati dalla CAI, nel 2001 e nel 2002, sono state finanziate iniziative nell'Europa dell'Est, in Asia e in America latina. Per quanto riguarda invece i progetti finanziati attraverso i successivi bandi, si riscontra la presenza di progetti realizzati in Africa e una graduale crescita della percentuale dei fondi destinati a questo continente, in particolare in Etiopia.

Bando di sussidiarietà per gli anni 2004 e 2005

Il bando pubblicato nel 2004 ha portato al finanziamento, per il biennio 2004-2005, di 10 progetti per un totale € 1.032.951,15. Nell'ambito di questo stanziamento sono stati finanziati due progetti nel continente africano, entrambi localizzati in Etiopia, per un valore di € 160.710. Si tratta di due iniziative di durata biennale che risultano entrambe concluse.

- *Sostegno educativo, sanitario e formativo per i bambini dei distretti di Gulele e Chiroo* (finanziamento CAI € 107.400,00; ente coordinatore: CIAI; enti partecipanti: NOVA e AMI - Amici Missioni Indiane).

Il progetto, localizzato in un'area di Addis Abeba e nella regione dell'Oromia, persegue il rafforzamento delle politiche a protezione dei minori e delle madri adolescenti, operando su due livelli: istituzionale e della comunità. Da un lato si interviene con attività di *capacity building* destinate agli uffici regionali, per aumentarne le capacità di identificazione, realizzazione, monitoraggio e valutazione degli interventi a favore dei minori, dall'altro si rafforzano i servizi di base essenziali, attraverso attività di prevenzione sanitaria, formazione e programmi generatori di reddito per madri adolescenti, supporto legale e psicologico a bambini con pendenze giudiziarie, programmi di reintegrazione nella comunità d'origine, educazione e sensibilizzazione sui diritti dell'infanzia dirette alla società civile. Target e beneficiari del progetto sono i bambini e le famiglie a rischio di esclusione sociale, le famiglie monoparentali, i minori abbandonati e i potenziali bambini/adolescenti di strada.

- *L'Africa del domani* (finanziamento CAI: € 53.310,00, suddivisi in due iniziative in Etiopia e Madagascar; ente coordinatore: I bambini dell'arcobaleno; enti partecipanti: NOVA e NADIA).

La parte del progetto realizzata in Etiopia e più precisamente presso la clinica di Taza nella regione del Sidamo, prevede il rafforzamento dell'intervento sanitario volto a prevenire e curare le patologie tipiche dell'area (tubercolosi, malaria, scabbia, patologie agli occhi) che impediscono ai bambini di essere dati in affidamento o in adozione. Il progetto prevede sia l'assistenza medica e alimentare a favore di donne e minori nelle situazioni di emergenza, sia vaccinazioni e attività di educazione sanita-

ria, in particolare rispetto alla diffusione dell'HIV/AIDS, per assicurare negli anni successivi il proseguimento degli effetti dell'iniziativa. Anche in questo caso l'intervento si realizza in stretta collaborazione con istituzioni locali, come il Dipartimento sanitario locale e si avvale della collaborazione di alcune organizzazioni internazionali.

Bando di sussidiarietà per gli anni 2006 e 2007

Il bando pubblicato nel 2005 e che stanziava € 1.400.000,00 per la realizzazione di progetti negli anni 2006-2007, ha portato a un notevole incremento delle risorse destinate all'Africa, e all'Etiopia in particolare. Sono stati infatti finanziati diciannove progetti di cui nove in Africa (per un valore complessivo di € 672.325,81) e di questi quattro in Etiopia, per un valore di € 377.069,64.

- *C.O.R.E. - Child Offenders Rehabilitation & Education* (finanziamento CAI € 105.909,64; ente coordinatore: CIAI; ente partecipante: AMI - Amici Missioni Indiane).

Nella consapevolezza della stretta relazione tra la vita di strada e la delinquenza minorile, il progetto biennale mira alla creazione di reti di solidarietà, coinvolgendo istituzioni e società civile a vantaggio dei minori in difficoltà e in particolare di quelli in conflitto con la legge, nella città di Addis Abeba. Le attività che si svolgono all'interno dell'Istituto di riabilitazione minorile di Addis Abeba, mirano a dare una formazione idonea agli operatori e migliorare le strutture del centro favorendo lo svolgimento di attività educative e ricreative. Le attività realizzate nelle comunità di appartenenza dei minori mirano a sensibilizzarle alle problematiche dell'infanzia abbandonata, per facilitarne il reinserimento. Si prevedono inoltre: sostegno alla creazione di attività redditizie da parte dei ragazzi soli una volta usciti dall'istituto, aiuto alle famiglie per un reinserimento dei minori e il loro proseguimento dell'educazione scolastica e un'unità di strada. Il progetto è realizzato in partnership con l'amministrazione di Addis Abeba e vuole coinvolgere e coordinare l'azione di diverse organizzazioni che operano nel settore minorile per non disperdere le risorse.

- *Case famiglia in Addis Abeba - costituzione di centri di accoglienza per bambini vulnerabili* (finanziamento CAI: € 24.660; ente coordinatore: Progetto Alem).

Il progetto ha come obiettivo la costituzione di case famiglia per l'accoglienza di 6-9 bambini soli ciascuna. Si prevede di porre poi le stesse, sotto il diretto controllo del Governo che deleghi a ONG locali specializzate nel campo dell'assistenza ai minori, la materiale gestione delle stesse. In tal modo si vuole ovviare a problematiche emerse con l'utilizzo della *sponsorship*, ovvero l'inserimento di bambini abbandonati presso altre famiglie,

che però ha provocato dipendenza psicologica dagli aiuti esterni, inadeguatezza delle abitazioni all'accoglienza di altri bambini e, spesso, allontanamento dei ragazzi dai villaggi d'origine per la maggiore semplicità di monitorare le famiglie nei centri urbani. Anche questo progetto viene realizzato in accordo con l'Amministrazione per gli affari sociali di Addis Abeba.

- *MASENKO 2006* (finanziamento CAI: € 69.500; ente coordinatore: AIAU; ente partecipante: In cammino per la famiglia).

Il progetto prevede, nell'area di Addis Abeba, la creazione di due centri polivalenti che forniscano i servizi essenziali per i minori in condizioni di bisogno, attraverso un ambulatorio (assistenza sanitaria di base, prevenzione HIV/AIDS e altre malattie ed educazione sanitaria alle giovani madri), un consultorio (attivazione di sostegno economico alle famiglie, prevenzione dell'abbandono e promozione della cultura dell'accoglienza) e un centro di formazione (insegnamento di un mestiere alle ragazze madri, laboratori artigiani), oltre a un asilo nido per tenere i bambini mentre le madri fanno la formazione.

- *Casa della Speranza Poveri tra i Poveri* (finanziamento CAI: € 177.000; ente coordinatore: Centro Aiuti per l'Etiopia).

Con questo progetto si intende potenziare la struttura del St. Mary's Orphanage, centro di Addis Abeba che comprende un orfanotrofio, uffici destinati all'amministrazione del sostegno a distanza e un edificio per l'accoglienza di persone affette da HIV/AIDS. Si prevede l'allestimento di un ambulatorio (attrezzatura medica e farmacologica, attivazione del servizio ambulatoriale, potenziamento della capacità di diagnosi e cura dei sieropositivi, in particolare donne e bambini), e assistenza alimentare per coloro che accedono alla struttura sanitaria, ma anche sensibilizzazione per ridurre lo stigma e la discriminazione verso i malati da HIV/AIDS.

L'Accordo di programma quadro per il sostegno a distanza

La Commissione per le adozioni internazionali ha scelto di promuovere il sostegno a distanza (SAD)⁴, come forma d'intervento efficace per prevenire l'abbandono dell'infanzia e quindi attuare il principio di sussidiarietà sancito dalla Convenzione de L'Aja. È nato così l'Accordo di programma quadro per il sostegno a distanza, tra la CAI e gli enti autorizzati, che mira a unire le cono-

⁴ Il sostegno a distanza è stato definito come «un atto di solidarietà che consiste nell'impegno morale a inviare, tramite referenti responsabili, un contributo economico stabile, continuativo e del cui uso il donatore riceverà riscontro, rivolto a minori, adulti, famiglie, comunità ben identificate, in condizioni di necessità e in ogni parte del mondo, per offrire la possibilità di migliorare le proprie condizioni di vita nell'ambiente sociale e culturale in cui vivono» (Carta dei principi per il sostegno a distanza). Sito web: www.lagabbianella.it

scenze e le competenze della Commissione stessa e le capacità tecnico-organizzative degli enti nei Paesi di origine dei minori.

L'Accordo per il SAD mira a «prevenire l'abbandono dell'infanzia e favorire la destituzionalizzazione e il reinserimento in famiglia dei bambini e dei ragazzi che vivono in stato di disagio familiare e sociale». Nel perseguire questi obiettivi, gli enti sottoscrittori dovrebbero al contempo «valorizzare le risorse umane e organizzative nei Paesi di origine» e «aprire nuovi canali di collaborazione con istituzioni pubbliche e organismi privati esistenti nelle aree destinatarie degli interventi programmati»⁵. La CAI finanzia i piani di intervento presentati dagli enti che comprendono sia attività nei Paesi beneficiari, quali la formazione di educatori e operatori sociosanitari, la fornitura di materiali e strumenti operativi e la valorizzazione delle risorse Paese, sia azioni in Italia, quali l'informazione e la sensibilizzazione per favorire la conoscenza delle problematiche nei Paesi d'origine dei minori e l'adesione agli stessi programmi di sostegno a distanza.

Nell'ambito dell'Accordo di programma quadro per il sostegno a distanza, sono stati finanziati nell'ultimo biennio cinque progetti in Etiopia, per un totale di € 91.867,70.

- *Per una ciotola di cibo* (ente: CIFA; contributo CAI: € 23.400).
- *Wotet* (ente: AIAU; contributo CAI: € 4.797,1). L'intervento vuole favorire la scolarizzazione attraverso la distribuzione di alimenti presso l'istituto scolastico ma anche il sostegno alle famiglie per il pagamento della retta. Sono inoltre previste azioni di educazione sanitaria e di prevenzione dell'HIV/AIDS.
- *SOS MAMME E BAMBINI: un sostegno a donne sole per la prevenzione dell'abbandono* (ente: Associazione Teresa Scalfati - Speranza per i minori; contributo CAI: € 7.849,8). Il progetto comprende attività di formazione professionale e inserimento lavorativo dirette a persone individuate come tutori responsabili dei bambini in nuclei familiari particolarmente poveri. La finalità è prevenire l'abbandono e lo *streetism*.
- *Un sostegno per il diritto all'infanzia* (ente: In cammino per la famiglia; contributo CAI: € 47.971).
- *Street Children Center* (ente: Progetto ALEM; contributo CAI: € 47.971). Il progetto prevede la costruzione di un centro per bambini di strada, attività educative, formazione e microcredito per genitori in condizione di bisogno.

⁵ Accordo di programma quadro per il sostegno a distanza fra la Presidenza del consiglio dei ministri - Commissione per le adozioni internazionali e gli enti autorizzati allo svolgimento di procedure di adozione per conto di terzi, 23 novembre 2003.

3. La cooperazione italiana in Etiopia a favore dell'infanzia

L'Italia ha una lunga tradizione di rapporti politici, economici e culturali con i Paesi del Corno d'Africa in generale e con l'Etiopia in particolare. Ciò si è riflesso nella priorità accordata all'Etiopia nell'allocazione degli aiuti allo sviluppo della cooperazione italiana. Il primo accordo di cooperazione con lo scopo di avviare progetti tra i due Paesi, è stato firmato il 5 aprile 1973 tra il Governo italiano e il Governo imperiale d'Etiopia. Il 24 ottobre 1986 è stato concluso un ulteriore accordo, questa volta con il *Dergue*⁶, che ha gettato le basi per l'istituzione dell'Ufficio della cooperazione allo sviluppo all'interno dell'Ambasciata d'Italia di Addis Abeba. Dagli anni Novanta, a seguito della caduta del regime militare, l'Italia ha promosso interventi finalizzati alla riduzione della povertà con progetti di sviluppo rurale, sanità e istruzione. Negli ultimi anni l'Etiopia è stato il Paese maggiormente beneficiato dai fondi della cooperazione italiana⁷.

Evoluzione degli interventi di cooperazione

Gli anni Settanta

La cooperazione italiana era agli inizi, con fondi limitati e una struttura a livello embrionale, gli interventi di aiuto allo sviluppo erano quindi frammentati e carenti di una strategia definita. In questo periodo, con il colpo di stato del 1974, il governo imperiale di Haile Selassie fu sostituito dal regime marxista-leninista del colonnello Menghistu. L'Italia è stata uno dei pochi Paesi che hanno continuato a cooperare con l'Etiopia del *Dergue*, che lanciava piani di "villaggizzazione" a sostegno delle politiche ufficiali di socialismo agrario⁸. La creazione di nuovi villaggi per riunire i contadini ha modificato le tradizionali forme di insediamento rurale caratterizzate dalla dispersione dei nuclei abitativi. Inoltre, la collettivizzazione basata su cooperative di produzione e di servizio⁹ non riconosceva le tradizionali forme di produzione e commercializzazione, anche se proprio queste davano vitalità al sistema¹⁰. Le politiche di sviluppo rurale di Menghistu hanno comportato anche campagne

⁶ Il termine amarico *Derg*, che letteralmente significa comitato, riferito inizialmente al gruppo di ufficiali che rovesciò il regime imperiale nel 1974, ha in seguito indicato il regime militare instauratosi e per estensione il Governo centrale di Addis Abeba negli anni della Repubblica Popolare Democratica dell'Etiopia.

⁷ Cfr. il sito web www.itacaddis.org.

⁸ Tale politica mirava ufficialmente a facilitare l'accesso della popolazione a servizi di prima necessità, come sanità, istruzione, fonti idriche, trasporti e reti di comunicazione, ma perseguiva anche il controllo del territorio, specialmente in aree considerate a rischio per il sostegno a movimenti di opposizione.

⁹ Il sistema prevedeva tre tipi di cooperative di produttori, classificate in base al loro grado di organizzazione e condivisione dei mezzi di produzione (terra, attrezzi, buoi). Le cooperative di servizio fungevano invece da tramite tra le associazioni dei contadini e le grandi corporazioni statali, detentrici del monopolio dei fattori di produzione e della commercializzazione.

¹⁰ Una ricerca della cooperazione italiana, condotta su 26 delle 336 cooperative di servizio esistenti nelle regioni dell'Arsi e del Bale nel 1988, ha mostrato che le cooperative maggiormente efficaci erano situate in comunità dove si rilevava la presenza di associazioni tradizionali particolarmente attive (Tommasoli, 2001).

di reinsediamento, portate avanti soprattutto nella seconda metà degli anni Ottanta, in corrispondenza con l'incremento degli aiuti internazionali inviati per la carestia del 1984.

Gli anni Ottanta

Con l'approvazione della prima legge dedicata alla cooperazione allo sviluppo¹¹, è stato creato un dipartimento apposito nell'ambito del Ministero degli affari esteri e i fondi destinati ai progetti sono aumentati considerevolmente. In questo periodo l'Italia ha finanziato molti interventi promossi da ONG italiane in Etiopia, nei campi di: salute, approvvigionamento di acqua nelle aree rurali, sviluppo rurale e formazione. Risultati incoraggianti sono stati raggiunti nel settore della salute, tuttavia spesso è accaduto che l'importazione di macchinari dall'estero abbia reso gli interventi poco sostenibili a lungo termine. Inoltre, il progetto Tana-Beles, eseguito nella seconda metà degli anni Ottanta con un finanziamento della cooperazione italiana, ha appoggiato uno dei principali programmi di reinsediamento: nell'area a sud del lago Tana, nel Gojja, sono state insediate 80.000 persone provenienti dalle regioni di Shoa e Wollo. Il progetto pianificato a tavolino, mirava a creare un surplus agricolo attraverso l'introduzione di trattori e fertilizzanti per lo sviluppo di fattorie meccanizzate, tuttavia la popolazione reinsediata ha dovuto fronteggiare, oltre alle difficoltà d'integrazione con le popolazioni già presenti sul territorio, anche il nuovo sistema di organizzazione agricola¹².

Con la legge 49 del 1987¹³, è stata definita l'organizzazione italiana per la cooperazione allo sviluppo, basata su una Direzione generale Cooperazione allo sviluppo (DGCS) e su una Unità tecnica centrale (UTC), presso il Ministero degli affari esteri. Sulla base della valutazione dei programmi precedentemente realizzati e degli insegnamenti appresi, è stato adottato un nuovo approccio che mira a coinvolgere i beneficiari. Inoltre, la nuova legge ha associato, al generico obiettivo di solidarietà tra i popoli, la realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo e ha affermato esplicitamente che: «la cooperazione allo sviluppo deve essere anche finalizzata al miglioramento della condizione femminile e dell'infanzia». Come si illustra nel successivo paragrafo, la legge 49 ha sancito la priorità di programmi integrati plurisettoriali e di progetti concordati con i Paesi beneficiari su base pluriennale, affermando caratteristiche che si ritengono fondamentali per la sostenibilità nel tempo dei progetti di cooperazione.

¹¹ Legge 9 febbraio 1979, n. 38, *Cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo*.

¹² Tommasoli, 2001.

¹³ Legge 26 febbraio 1987 n. 49, *Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo*.

Gli anni Novanta

Agli inizi del 1990, la crisi e la caduta del regime militare etiope¹⁴, hanno portato a un governo di transizione. Il processo di decentralizzazione amministrativa¹⁵ lanciata dal nuovo governo, ha introdotto nuove variabili negli accordi per i programmi di aiuto, ora negoziati sia a livello centrale che regionale: le regioni sono emerse come nuovi attori nella definizione dei bisogni e nella distribuzione delle risorse. Inoltre, insieme ai consigli di distretto (*wereda, shengo*), sono state ristabilite unità amministrative di base a livello di sottodistretto, chiamate *kebelè*. Nel periodo di postconflitto, seguito all'ottenimento dell'indipendenza da parte dell'Eritrea¹⁶, la Banca mondiale ha promosso la costituzione di fondi sociali per finanziare micro-progetti nei campi delle infrastrutture sociali ed economiche decentrate. Tali progetti dovevano essere identificati e realizzati sulla base del coinvolgimento e della partecipazione diretta dei beneficiari. Tra i programmi di questo tipo, l'Italia ha lanciato *RESOURCE (Regional Socio-Economic Rehabilitation of Urban and Rural Communities in Ethiopia)*, finalizzato a soddisfare i bisogni più urgenti della popolazione, riabilitando i servizi di base, prevalentemente nelle regioni del Nord più colpite dalla guerra (Tigray, Wollo). Specifiche componenti del programma si indirizzavano a gruppi vulnerabili come donne e bambini.

Tra il 1993 e il 1996 le procedure di cooperazione sono migliorate per la diffusione del *Project Cycle Management*, la creazione di un'unità di valutazione e la maggiore attenzione all'impatto dei progetti. Tuttavia, con lo scoppio di tangetopoli, i fondi destinati all'aiuto allo sviluppo sono calati determinando il blocco di molti progetti, tra cui quelli in corso in Etiopia. Il 1997 è stato un anno di svolta nella cooperazione italo-etiope per l'introduzione dell'approccio integrato multisettoriale. Per quanto riguarda la tutela dei bambini, ciò ha determinato la promozione di selezionati programmi pluriennali destinati a incidere sui diversi settori connessi alla realizzazione dei diritti dell'infanzia (salute, alimentazione, istruzione, formazione e fonti di reddito alternative per i genitori). La validità dell'approccio integrato è stata riaffermata dalle **Linee Guida della**

¹⁴ Nel maggio 1991, logorato dalle guerre contro la Somalia per l'Ogaden e contro i secessionisti eritrei, il regime di Menghistu è stato rovesciato dal Fronte democratico rivoluzionario del popolo etiope (EPRDF).

¹⁵ In base alla Costituzione del 1994 l'Etiopia è una Repubblica democratica federale divisa in 9 Stati-regione su base etnica.

¹⁶ Il primo conflitto tra Eritrea e Etiopia si è concluso con la proclamazione d'indipendenza dell'Eritrea nel 1993. La guerra è però riesplora nel 1998 per questioni di confine: dopo una vittoriosa offensiva delle forze etiopiche, la pace è stata firmata il 12/12/2000. Nel 2002 la Corte internazionale dell'Aja ha riconosciuto all'Etiopia la sovranità su 4 delle 5 aree contese (Zalambesà, Alitena, Aiga, Bura), mentre resta incerta l'appartenenza della città di Badme.

Cooperazione Italiana sulla tematica minorile adottate nel 1998¹⁷. In quegli anni si è stabilita, presso l'ambasciata italiana ad Addis Abeba, una Unità tecnica locale (UTL) della cooperazione italiana, con il compito di gestire e monitorare i nuovi e più complessi programmi di aiuto. Con la firma dell'*Ethio-Italian Country Programme 1999-2001*, la cooperazione italo-etiope ha fatto importanti progressi: il programma di intervento è stato elaborato in stretta collaborazione con il Governo locale ed è quindi basato sulle sue priorità. Tale innovazione è stata positivamente valutata dal Comitato DAC (*Development Assistance Cooperation*) dell'OECD (*Organization Economic Cooperation and Development*), insieme all'utilizzo del "Ciclo del Progetto", a una maggiore trasparenza e al coinvolgimento delle ONG e delle comunità locali nei progetti¹⁸.

Il 2000 Attualmente, il Programma Paese della Cooperazione allo sviluppo italiana in Etiopia è progettato nell'ambito del *Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)*, programma di riduzione della povertà definito dal Governo etiope assieme alla Banca mondiale¹⁹. La cooperazione italiana, sta sostenendo il Governo etiope nelle aree di istruzione, salute, HIV/AIDS, tubercolosi e malaria, infrastrutture, settore privato, donne e bambini, sviluppo rurale, sicurezza alimentare, *good governance e capacity building*²⁰. Il meccanismo di consultazione tra il Governo etiope e i donatori si basa su incontri trimestrali ai più alti livelli rappresentativi. L'Italia con gli altri Paesi donatori fa parte del *Development Assistance Group*, che è strutturato in gruppi di lavoro a livello tecnico e ha un Segretariato presso l'UNDP (*United Nations Development Programme*). Nell'ambito dell'intervento per lo sviluppo dell'Italia in l'Etiopia, così come in altri Paesi, negli ultimi anni si sono affermate nuove forme di cooperazione, in particolare la "cooperazione decentrata" basata sull'azione degli enti locali e delle organizzazioni della società civile.

¹⁷ Delibera n. 180/98 del Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo: *Linee Guida italiane per la cooperazione allo sviluppo in favore di bambini e adolescenti*. Dall'anno di adozione delle Linee guida, la cooperazione italiana ha progressivamente aumentato l'impegno finanziario nel settore minorile, promuovendo programmi che si propongono non solo di combattere le principali violazioni dei diritti dell'infanzia (sfruttamento del lavoro minorile, esclusione dall'educazione di base, abuso e traffico), ma soprattutto di prevenirle, affrontandone le cause alla radice.

¹⁸ Cfr. DAC-OECD, *Peer Review: Italy's Aid Programme in Ethiopia*, 10 May 2000.

¹⁹ Banca mondiale e Fondo monetario internazionale nel 1999 hanno lanciato l'iniziativa congiunta dei *Poverty Reduction Strategy Papers*, intesi a rafforzare la capacità dei governi di gestire programmi di sviluppo sociale, vincolando la concessione di sostegno finanziario e l'accesso ai programmi di riduzione del debito all'impegno per i governi destinatari a investire in programmi di lotta alla povertà. Il programma è stato elaborato dalle istituzioni di Bretton Woods, in risposta alle critiche penetranti provocate dai Programmi di aggiustamento strutturale (PAS) che, con l'obiettivo della crescita economica per i Paesi più svantaggiati hanno determinato, a partire dagli anni Ottanta, tagli di bilancio per le spese sociali e sanitarie così drastici, i cui effetti sulle popolazioni sono stati letali.

²⁰ Cfr. il sito web www.itacaddis.org.

I programmi a favore dell'infanzia

Tra i primi interventi destinati all'infanzia in Etiopia, la cooperazione italiana progettò a Makallè, nel 1987, in piena guerra di liberazione contro il regime di Menghistu, un intervento di emergenza a favore dei bambini orfani a causa della guerra e della grave siccità che aveva colpito la regione nel 1984. Si trattava di migliorare le drammatiche condizioni all'interno degli orfanotrofi e di tentare il reinserimento di bambini separati dalle famiglie a causa di esodi, combattimenti e carestie. L'intervento dovette tuttavia essere interrotto, a causa della guerra che si avvicinò sempre più a Makallè. La cooperazione italiana organizzò quindi l'accoglienza di 3.500 ospiti degli orfanotrofi di Makallè che dovettero fuggire a piedi dal capoluogo del Tigray verso le città di Bati e Asmara.

Sempre nel 1987, l'UNICEF e altri organismi non governativi locali e internazionali (tra cui Save the Children e Radda Barnen), hanno cominciato a occuparsi dei bambini di strada di Addis Abeba. Subito dopo la realizzazione di una prima ricerca sugli *street children* della capitale etiopica, sono stati lanciati progetti destinati a bambini in condizioni particolarmente difficili: un progetto che mirava a contattare i bambini e ragazzi sulla strada attraverso un caravan mobile e tre educatori e un intervento che prevedeva attività di formazione professionale per adolescenti di strada e giovani ex prostitute.

Il Programma di reinserimento e prevenzione per i bambini di strada

Nel 1991, con la caduta di Menghistu la guerra finì e si aprì un processo democratico ma il Paese era devastato e i minorenni, spesso orfani e soggetti ad abusi, ne stavano subendo le peggiori conseguenze. La cooperazione italiana finanziò il **progetto di emergenza** a favore di bambini e ragazzi in condizioni particolarmente difficili ad Addis Abeba. L'intervento mirava al miglioramento delle condizioni di vita dei bambini istituzionalizzati attraverso la riabilitazione delle strutture e il sostegno ad attività di formazione professionale, ma si occupava anche dei bambini di strada, con la costruzione di un locale per attività formative e fornitura di aiuti alimentari e sanitari.

Terminata la fase di emergenza, il progetto è stato riformulato, per raggiungere obiettivi di più ampia portata. Sono stati analizzati in profondità i bisogni sociali, per trasformare i progetti sui bambini di strada in veri e propri programmi capaci di superare l'aspetto assistenziale. Così nel 1992 è stato approvato dalla cooperazione italiana e dalle autorità etiopi il **Rehabilitation and Prevention Project for Street Children**, finalizzato alla prevenzione e al contrasto dello *streetism* a livello comunitario. Il programma è un esempio di intervento multisettoriale, che coinvolge cioè i diversi settori di: educazione non formale, sostegno educativo e scolastico, attività ricreative, servizi sanitari, appoggi psicosociali e crediti alle famiglie, oltre alla formazione professionale per l'inserimento lavorativo, che resta l'attività centrale. Esso riconosce co-

me determinante la pianificazione delle attività seguendo il punto di vista dei bambini, coinvolgendoli nei processi di verifica e valutazione, e tiene anche conto della trasformazione in corso nell'Etiopia del postconflitto: il passaggio da un sistema che vietava l'iniziativa privata a uno che tenta di favorirla.

Per **prevenire e contrastare lo streetism** e tutelare i bambini a rischio sfruttamento, il programma definisce come principali obiettivi:

- il miglioramento dell'accesso ai servizi di base per i bambini di strada, perseguito attraverso il rafforzamento delle strutture locali di quartiere (le scuole, le cliniche e i piccoli centri comunitari);
- il miglioramento del reddito dei genitori poveri, perseguito con attività di formazione professionale e microcredito;
- il rafforzamento della consapevolezza e della partecipazione delle comunità locali, considerato fattore chiave per la sostenibilità del programma e uno degli obiettivi meno semplici da realizzare.

Per i bambini e ragazzi residenti negli orfanotrofi di Addis Abeba il programma promuove la **deistituzionalizzazione** attraverso:

- **il reinserimento familiare**, tramite riunificazioni familiari, adozioni, affidamenti, reinserimento in ambienti comunitari, creazione di domiciliai transitori;
- **il sostegno all'autonomia economica dei ragazzi** con la formazione professionale e la creazione di forme di autoimpiego (necessario anche per garantire il reinserimento in famiglie prive di risorse).

Il piano operativo per il 1998-1999 del *Rehabilitation and Prevention Project for Street Children*, ha confermato e rafforzato le metodologie e gli obiettivi della cooperazione italiana a favore dei bambini in condizioni particolarmente difficili, prevedendo servizi educativi (educazione informale, supporto scolastico per contrastare l'abbandono) assistenza sanitaria, attività ricreative, formazione professionale e piccoli crediti concessi alle famiglie²¹.

Il Programma a sostegno di bambini e adolescenti che vivono in condizioni di vulnerabilità

Il *Program in Support of Children and Adolescents living in difficult circumstances*, è attualmente operativo nelle due regioni di Addis Abeba e Oromia e le attività pianificate sono messe in opera a livello federale e regionale. Le aree di intervento sono state selezionate tenendo conto delle condizioni dei beneficiari individuati (livello educativo, accesso ai servizi sanitari, numero dei bambini di strada e altri indicatori connessi), del fatto che non ci siano simili iniziative già avviate e della presenza di personale locale disponibile a collaborare

²¹ Cfr. Beneduce, 1999.

presso gli uffici regionali. L'iniziativa, lanciata nel 2005, considera la partecipazione comunitaria e la *ownership* quali prerequisiti essenziali per la riuscita delle attività: è infatti il risultato di un lavoro di identificazione realizzato con il Ministero etiopico del lavoro e degli affari sociali (MOLSA) e attribuisce ruolo di partner anche agli uffici del lavoro e degli affari sociali delle regioni di Addis Abeba e Oromia. La cooperazione italiana si avvale per il lavoro sul campo, di due ONG radicate nel territorio, COOPI e CISP. Gli obiettivi sono, da un lato, il rafforzamento delle istituzioni e della rete comunitaria per la protezione dei minori in condizioni di disagio, dall'altro il miglioramento della qualità dei servizi per tutelare i bambini soggetti alle peggiori forme di sfruttamento minorile, gli adolescenti in conflitto con la legge e le ragazze indotte alla prostituzione²².

4. Bambini a rischio in Etiopia: tematiche prioritarie e best practices

La diffusa condizione di povertà, che in Etiopia nega alla gran parte della popolazione minorile la realizzazione dei propri diritti fondamentali, è conseguenza delle particolari condizioni sociali, politiche, storiche e economiche del Paese. È quindi in esse che vanno ricercati gli strumenti per proteggere i bambini in situazione di vulnerabilità. Di seguito si riportano le tematiche prioritarie e le *best practices* individuate attraverso l'analisi dell'impatto di interventi a favore dell'infanzia, realizzati da diverse agenzie di cooperazione internazionale²³.

I bambini di strada

Lo *streetism* costituisce una delle problematiche più allarmanti in numerose città dei Paesi in via di sviluppo), per entità del fenomeno e conseguenze. Le vite dei cosiddetti "bambini di strada" e il loro sviluppo psicosociale, sono continuamente minacciati da rischi e pericoli: nutrizione inadeguata, condizioni ambientali avverse, lavoro prolungato, sfruttamento, abusi fisici e sessuali che portano a gravi rischi sanitari, soprattutto l'infezione da AIDS. Il fenomeno degli *street children* è generalmente legato agli esodi di massa e all'urbanizzazione accelerata e caotica, conseguenti a siccità, carestie e guerre. Nei grandi centri urbani, la perdita dei valori e dei sistemi di sostegno tradizionali, la conseguente fragilità delle famiglie e la diffusione di unioni casuali e indesiderate, sono le principali cause dell'abbandono e della violenza sui minori. In Etiopia l'estrema diffusione del fenomeno dei bambini di strada è anche dovuta al lungo conflitto con l'Eritrea che ha portato alla morte di molti giovani che hanno lasciato un gran numero di bambini senza genitori.

²² Cfr. il sito web www.itacaddis.org e Italia, Ministero degli affari esteri - Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, 2004, p. 119-120.

²³ Beneduce, 1999.

Lo *streetism* è un fenomeno generato dal concorrere di problemi diversi che è necessario analizzare attentamente per definire una corretta strategia di intervento. L'impatto sullo *streetism* di interventi che hanno come obiettivo unicamente i bambini e che non agiscono sulle altre relazioni micro e macrosociali, hanno scarso effetto e perdono nel tempo la loro efficacia. È quindi importante intervenire sia con progetti con effetto immediato, perché i bambini non possono aspettare, sia con interventi a medio e lungo termine focalizzati sulla radice dei problemi.

Distinzioni dei “bambini di strada”

Allo scopo di individuare azioni idonee alle diverse situazioni, è opportuno distinguere i cosiddetti “bambini di strada”, in base ai legami con l'ambiente familiare e scolastico, ai fattori che hanno determinato lo *streetism*, che possono essere diversi a seconda della regione dalla quale provengono, e alla fase della vita in strada in cui si trovano.

I legami con la struttura familiare e con l'ambiente scolastico sono la prima variabile che permette di distinguere i bambini di strada.

- *Children at high risk*: bambini che, vivendo in condizioni di estrema povertà e scarso controllo da parte dei genitori, sono esposti alla concreta possibilità di essere coinvolti nella vita di strada.
- *Children on the street*: bambini che trascorrono la maggior parte del tempo in strada, mendicando o svolgendo precarie attività lavorative, ma la sera tornano nelle loro case. In qualche caso essi mantengono rapporti con la scuola e generalmente il loro guadagno va a incrementare il misero reddito familiare. Per questo, spesso le famiglie non disapprovano affatto la scelta di diventare bambini di strada.
- *Children of the street*: bambini che hanno nella strada il proprio ambiente di vita e, a differenza dei precedenti, vi dormono la notte. In pochi casi essi conservano un legame con la famiglia, ma la strada resta il principale luogo di rapporti sociali e di apprendimento. In questo gruppo è più elevato il rischio di sviluppare comportamenti antisociali o devianti.

Si è visto che ad Addis Abeba, negli ultimi anni, sono diminuiti i *children of the street*, mentre sono aumentati i *children on the street*: ciò può significare una maggiore opportunità di intervento con progetti di supporto socio-economico a favore delle famiglie stesse.

- **I fattori all'origine dello *streetism*** (povertà estrema, morte di uno o entrambi i genitori, conflitti familiari) nella stessa Etiopia sono diversi da città a città e le strategie di contrasto dello *streetism* non possono prescindere da una loro conoscenza approfondita.

- Ad **Addis Abeba**, dove il fenomeno dei bambini di strada è connesso all'estrema povertà della popolazione urbana e alla migrazione di molte famiglie dalle zone rurali, la riunificazione familiare dei “children of the street” può non essere la soluzione migliore perché famiglie lacerate da problemi economici e sociali non sono in grado di prendersi carico di tutti i bisogni del bambino.
- A **Makallè**, dove lo *streetism* è fondamentalmente provocato dalla guerra con l'Eritrea che ha portato molti orfani e bambini abbandonati, la riunificazione con la famiglia allargata si presenta come la soluzione più adeguata.
- A **Nazareth**, nell'Etiopia centrale, invece, lo *streetism* è anche la conseguenza della particolare tradizione dell'etnia Guraghe, prevalente in questa zona, secondo cui i figli successivi al primogenito vengono inviati nelle città più vicine per trovare lavoro e contribuire al sostentamento della famiglia rimasta in campagna.
- **La fase della vita in strada** è un altro importante elemento da considerare nel contrasto dello *streetism*: le strategie devono cambiare notevolmente a seconda che il bambino si trovi nei primi passi della vita di strada, oppure che la sua esperienza *on/of the street* sia consolidata nel tempo.

In generale si può affermare che gli interventi riabilitativi volti a combattere lo *streetism* dovrebbero essere rivolti a **ridurre i fattori di rischio sociale che generano, favoriscono e mantengono il fenomeno**. Inoltre è necessario **realizzare una costante protezione (*advocacy*) dei bambini di strada, da forme di violenza e sfruttamento**. Ne consegue che le linee di intervento auspiccate per contrastare lo *streetism* sono azioni complementari volte a:

- dare la possibilità ai bambini di strada di frequentare la scuola;
- tutelarli rispetto alle attività lavorative svolte e ai rischi di sfruttamento;
- permettere alle loro famiglie di usufruire del sistema dei prestiti agevolati (microcredito);
- sensibilizzare e responsabilizzare rispetto al fenomeno le comunità di appartenenza.

Bambini con handicap

I bambini disabili, ma anche quelli affetti da patologie curabili, non sono una priorità tra le politiche sociali dell'Etiopia: data l'assenza di strutture sanitarie idonee, il problema viene lasciato solo alle famiglie. Nei contesti in cui le risorse riabilitative e assistenziali sono limitate, non è infrequente che bambini affetti da malattie curabili, come l'epilessia o il diabete, restino senza al-

cun trattamento farmacologico, mentre i minori affetti da disabilità fisiche (sordità o cecità) o psichiche, rimangono spesso privi di ogni assistenza ed esclusi dalla scuola. Le cure e l'assistenza di cui essi hanno bisogno (centri riabilitativi, protesi, particolari percorsi pedagogici) di rado sono reperibili e mancano operatori sociosanitari adeguatamente formati per affrontare tali problematiche. Così le famiglie sono portate dalla logica della sopravvivenza a non preoccuparsi dei bambini più sfavoriti. Ciò spinge in questi Paesi all'istituzionalizzazione, anche non necessaria, dei bambini disabili, che spesso compromette la possibilità di un processo riabilitativo, volto all'acquisizione di autonomia e abilità.

Esperienze condotte in diversi Paesi mostrano che limitare gli interventi all'offerta di migliori opportunità educative a bambini svantaggiati, senza un miglioramento generale delle loro condizioni di vita, può avere anche effetti perversi. **È necessario, quindi, operare su più fronti, in particolare sostenendo fortemente la famiglia e coinvolgendo la comunità e i vicini.**

Come appreso da varie esperienze realizzate nell'Africa subsahariana, gli interventi necessari per realizzare processi riabilitativi a favore di minori con handicap sono, nel giusto equilibrio:

- interventi realizzati da istituti specializzati (per sordi, ciechi...);
- interventi *community based*, azioni dirette a consentire la partecipazione dei bambini svantaggiati alle attività proprie della sua età, attraverso il coinvolgimento dell'intera comunità del minore (particolare importanza assumono gli insegnanti, che vanno quindi adeguatamente formati con specifici corsi).

Promozione di iniziative politiche e legislative che tutelino nel Paese i diritti di questi minori più svantaggiati.

Bambini soli, orfani e abbandonati

Tutti gli studi sull'argomento confermano che i bambini soli (*unaccompanied*) sono particolarmente vulnerabili, soprattutto nel caso dei profughi: mancano di cure adeguate del controllo degli adulti per lunghi periodi e vivono in condizioni igieniche disastrose. Ciò spiega gli alti tassi di mortalità riscontrati in questi bambini.

In Etiopia non è facile definire il numero di istituti che accolgono i bambini soli, orfani e abbandonati e, di conseguenza, non è possibile determinarne il numero di ospiti. Possono invece essere evidenziate alcune loro caratteristiche. Ricerche effettuate negli anni passati, hanno messo in luce che molti dei bambini soli erano orfani della guerra con l'Eritrea o abbandonati in seguito alla grande carestia e agli esodi degli anni Ottanta. In questi casi, la maggior parte degli ospiti degli istituti ha comunque un genitore sopravvissuto. Molti

dei ragazzi che vivono negli orfanotrofi, inoltre, sono maggiorenni, anche perché i bambini più piccoli vengono presto presi in carico dalle agenzie per le adozioni internazionali. Nella fascia di età tra 0 e 5 anni rimangono negli istituti i bambini più sfortunati, in particolare quelli abbandonati dalle madri perché affetti da HIV.

Le condizioni che rendono un bambino *unaccompanied* sono riconducibili, secondo una definizione stabilita dall'UNICEF, a due categorie fondamentali, volontarie e involontarie.

- **Volontarie:** abbandono, affidamento a un'altra famiglia, rinuncia ai diritti genitoriali, indipendenza e arruolamento con il consenso dei genitori.
- **Involontarie:** rapimento, perdita, morte dei genitori, fuga e arruolamento senza il consenso dei genitori.

I meccanismi spontanei che tradizionalmente intervengono a sostegno dei bambini rimasti soli perché orfani o abbandonati spesso non si attivano a causa di guerre o carestie.

- Sono in corso in Etiopia mutamenti culturali che stanno riducendo la capacità vicaria della famiglia allargata, di prendersi cura di bambini orfani e soli²⁴.
- Il grado di tenuta di una struttura familiare in ambito urbano è molto inferiore a quello di un nucleo in contesto rurale.

Risulta quindi di fondamentale importanza:

- **sostenere le famiglie** che decidono di accogliere i bambini orfani, con un supporto economico e sociale, anche quando ci sono rapporti di parentela;
- **monitorare** costantemente il processo di riunificazione;
- **coinvolgere la comunità** nella realizzazione del programma di supporto, nella scelta delle famiglie da aiutare e nelle stesse attività di monitoraggio;
- soprattutto nei contesti urbani, non limitarsi all'idea della capacità di accoglienza della famiglia estesa²⁵, ma **rivalutare il ruolo di altre risorse** quali gruppi religiosi e associazioni.

²⁴ Come è stato affermato: «se un bambino perdeva un genitore, egli veniva automaticamente preso dai parenti più vicini perché secondo gli usi tradizionali, i bambini erano considerati una responsabilità per il clan nel suo intero. Il cambiamento dello stile di vita causato dal contatto con la civiltà occidentale, ha causato l'avvento del bambino abbandonato». Cfr. Tolfree, 1995.

²⁵ Quando si parla di "famiglia estesa africana", non bisogna trascurare di considerare le tensioni che caratterizzano anche questi nuclei. Sono stati documentati casi in cui gli orfani accolti in seguito alla ricezione di supporto economico, venivano trattati diversamente dai loro pari di età nella famiglia e in alcuni casi fatti oggetto di violenze e sfruttati commercialmente.

5. Conclusioni

La cooperazione italiana in Etiopia può avvalersi di una decennale conoscenza del territorio e di relazioni instaurate con le istituzioni e organizzazioni locali. Di tale bagaglio di rapporti consolidati e insegnamenti maturati si avvalgono anche gli enti autorizzati che, sulla base del principio di sussidiarietà affermato dalla Convenzione de L'Aja, promuovono progetti a favore dell'infanzia co-finanziati dalla Commissione per le adozioni internazionali.

Se i primi interventi della cooperazione italiana hanno conosciuto gli insuccessi causati dall'essere stati elaborati "a tavolino", l'approccio attuale degli operatori dello sviluppo valorizza la componente partecipativa dei programmi, il coinvolgimento dei beneficiari, le soluzioni ai problemi basate sulle conoscenze tradizionali. Per l'ottenimento di risultati duraturi nel tempo, l'approccio "partecipativo" si è sostituito a quello "assistenziale".

In Africa, come ha affermato Serge Latouche, «sono centrali le strategie relazionali, i legami (non solo familiari), la versatilità individuale e la solidarietà quotidiana». Le organizzazioni di base quindi costituiscono un importante interlocutore per i progetti di sviluppo, in particolare le associazioni di donne, le prime a occuparsi della cura dei bambini e per questo le più interessate a uscire dalla situazione di povertà.

La CAI promuove l'approccio partecipativo selezionando i progetti da finanziare in base a criteri quali la valorizzazione delle risorse locali, il coinvolgimento delle organizzazioni e delle autorità locali e la conoscenza della realtà locale.

In particolare la recente "Intesa istituzionale di programma per un piano pluriennale di interventi in Etiopia", favorisce la collaborazione con le istituzioni del Paese beneficiario competenti per la tutela dell'infanzia, e prevede, oltre a progetti volti a tamponare le emergenze sanitarie del momento, interventi finalizzati a costruire insieme alle altre realtà locali, soluzioni durevoli per i bambini in condizioni di vulnerabilità.

Riferimenti bibliografici

Beneduce, R.

1999 *Bambini fra guerra e pace Il caso di Eritrea ed Etiopia: uno studio sui bambini che hanno bisogno di particolari misure di protezione*, Florence, UNICEF-ICDC

Invernizzi, D.

2004 *Cittadini under 18*, Bologna, EMI

Italia. Ministero degli affari esteri. Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo

2004 *L'impegno dell'Italia per i diritti di bambini, adolescenti e giovani*, Firenze, Istituto degli Innocenti

Tolfree, D.

1995 *Roofs and roots. The care of separated children in the developing world*, Save the Children UK

Tommasoli, M.

2001 *Lo sviluppo partecipativo*, Roma, Carocci

To'uadi, J.L.

2006 *L'Africa in pista. Storia, economia e società*, Torino, Società Editrice Internazionale (SEI)

UNICEF

2006 *La condizione dell'infanzia nel mondo*, New York

Rapporti e documenti citati

- Rapporto UNDP sullo Sviluppo Umano 2005
- DAC-OECD, *Peer Review: Italy's Aid Programme in Ethiopia*, 10 May 2000
- Relazione annuale MAE/DGCS sull'attuazione della Politica di cooperazione allo sviluppo nel 2004

Normativa di riferimento

- Legge 9 febbraio 1979, n. 38, *Cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo*
- Legge 26 febbraio 1987, n. 49, *Nuova disciplina della Cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo*
- Delibera n. 180/98 del Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo, *Linee Guida italiane per la cooperazione allo sviluppo in favore di bambini e adolescenti*
- Legge 31 dicembre 1998, n. 476, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri*

Riviste

- *CAI: comunicare ascoltare informare*, n. 2-3, 2005
- *CAI: comunicare ascoltare informare*, n. 1, 2006
- *Nigrizia*, n. 2, 2006

Documentazione CAI

- Accordo di Programma Quadro per il sostegno a distanza fra la Presidenza del consiglio dei ministri - Commissione per le adozioni internazionali e gli enti autorizzati allo svolgimento di procedure di adozione di minori stranieri per conto di terzi (23/11/2003)
- Intesa istituzionale di Programma per un piano pluriennale di interventi in Etiopia fra la Presidenza del consiglio dei ministri - Commissione per le adozioni internazionali e

gli enti autorizzati allo svolgimento di procedure di adozione di minori stranieri per conto di terzi (22/12/2004)

- Intesa istituzionale di Programma per un piano pluriennale di interventi in Etiopia (30/11/2006)

Sitografia

- www.commissioneadozioni.it
- www.onuitalia.it/diritti/cultura6a.html
- www.lagabbianella.it/adozione.html
- http://www.repubblica.it/2006/c/sezioni/scienza_e_tecnologia/ominide/ominide/ominide.html
- www.itacaddis.org

Il ruolo degli enti autorizzati

Renata Nardi

CIAI, Centro italiano aiuti all'infanzia ONLUS

L'autorizzazione

Nell'ambito della cooperazione internazionale in Etiopia la posizione dell'ente autorizzato per le adozioni internazionali presenta oggi delle caratteristiche molto particolari rispetto al passato. A partire dal 2000, l'autorizzazione a realizzare adozioni internazionali in Etiopia è concessa dal Ministero della giustizia etiopese¹. Per poter ottenere tale autorizzazione l'ente autorizzato e/o agenzia di adozione deve dimostrare di:

- avere una sua struttura nel Paese;
- essere in grado di poter assistere il bambino e la famiglia adottiva;
- possedere la capacità di realizzare progetti di cooperazione a favore dell'infanzia.

Al momento della richiesta di autorizzazione, ogni associazione – al pari di ogni altra organizzazione non governativa (ONG) – è tenuta a presentare un progetto concreto di cui dovrà rendere conto al Ministero della giustizia attraverso rapporti descrittivi e finanziari trimestrali². Sempre più spesso il Ministero della giustizia richiede progetti multisettoriali che rispondano alle strategie governative descritte nel Piano di azione nazionale (PNA) 2003-2010: i programmi di *sponsorship* così come la semplice realizzazione dell'adozione non sono considerati progetti di cooperazione³.

Dopo avere ottenuto la licenza l'ente autorizzato deve:

- firmare un accordo generale in materia di adozione con il MOWA (Ministry of Women Affairs);
- firmare un accordo operativo con le autorità della regione nella quale intende operare⁴.

¹ Fino al 2000 l'autorizzazione a realizzare adozioni internazionali in Etiopia era subordinata all'autorizzazione del Ministero del lavoro e degli affari sociali (MOLSA, Ministry of Labour and Social Affairs). Per ottenere tale autorizzazione era sufficiente presentare una domanda di accreditamento a questo Ministero.

² A partire dal 2000 il MOLSA richiese ufficialmente che tutte le "agenzie di adozione", per poter essere accreditate, ottenessero preventivamente il riconoscimento dal Ministero della giustizia. Tale richiesta era motivata dalla necessità di operare un maggiore controllo sulle attività delle agenzie di adozione.

³ La licenza ha normalmente una validità di tre anni. Nei casi in cui l'ente non abbia presentato un progetto ritenuto valido, il Ministero può concedere un'autorizzazione annuale al termine della quale l'ente dovrà comunque presentare un progetto di cooperazione se vorrà ottenere il rinnovo triennale.

⁴ L'Etiopia è una repubblica federale.

Dato che l'adozione internazionale si realizza concretamente solo in Addis Abeba, gli enti autorizzati e/o agenzie di adozione sono di fatto obbligati a firmare un *operational agreement* con lo SCAB (Social and Civil Affairs Bureau) della Regione amministrativa di Addis Abeba.

In Etiopia sono operativi 54 enti e/o agenzie di adozione europee e statunitensi⁵ e la necessità di firmare un accordo con la Regione amministrativa di Addis Abeba produce l'effetto della concentrazione della maggior parte dei loro progetti nell'area urbana della capitale con oggettivi rischi di sovrapposizione degli interventi e di privazione delle aree rurali e più povere del Paese di risorse importanti e spesso necessarie per un concreto sviluppo.

La progettualità

L'obbligatorietà di realizzare programmi di cooperazione internazionale ha rappresentato un cambiamento di prospettiva soprattutto per gli enti e/o agenzie che tradizionalmente hanno sempre operato nell'ambito esclusivo dell'adozione internazionale. Questi, infatti:

- si sono dovuti dotare di una struttura operativa nel Paese;
- hanno dovuto trasformarsi da semplici donatori a implementatori diretti di progetti;
- hanno dovuto sottoporsi al controllo amministrativo delle autorità etiopiche (*audit*);

Sul versante interno, gli istituti e/o associazioni etiopi che accolgono bambini in situazione di abbandono e che realizzano adozioni internazionali, al pari degli enti e/o agenzie di adozione straniere, sono sottoposti ai medesimi vincoli; in particolare devono dimostrare di avere una struttura idonea, personale preparato all'accudimento integrale del bambino e di saper gestire adeguatamente l'adozione internazionale.

Con le modifiche al Codice di famiglia apportate nel 2000 agli istituti sono state attribuite anche prerogative che precedentemente appartenevano al Ministero degli affari sociali, oggi Ministero della donna, in particolare:

- accoglimento delle istanze di adozione internazionale;
- abbinamento bambino famiglia;
- produzione della documentazione a supporto dell'adozione del bambino;
- firma del "contratto di adozione".

⁵ L'Italia è rappresentata da sette enti; gli USA da diciotto; la Francia da sei; la Spagna da cinque; l'Australia, l'Austria e la Germania da tre; l'Olanda, Canada e Danimarca da due; la Finlandia, Svezia e Norvegia da uno.

Per gli enti e/o agenzie di adozione che in passato non avevano mai gestito direttamente progetti di cooperazione, così come per i direttori di strutture d'accoglienza di bambini che non avevano mai gestito direttamente il processo adottivo né programmi alternativi all'istituzionalizzazione, gli impegni e gli obblighi nei confronti delle istituzioni etiopi vanno assumendo un peso sempre più significativo.

Istituti, enti e ONG

A partire dal 2000 il numero degli istituti d'accoglienza per bambini abbandonati e abilitati anche all'adozione è passato da 15 a 35. Dei 20 istituti nati dopo il 2000, cinque sono stati riconosciuti nel 2005. Dei 35 istituti alcuni accolgono solo bambini per i quali è prevista la possibilità di adozione, mentre altri non fanno alcuna distinzione.

Esistono anche numerose ONG locali che, a vario titolo, si occupano dei minori in difficoltà. Da una ricerca effettuata dal CIAI (Centro italiano aiuti all'infanzia) in collaborazione con l'Università degli studi Milano Bicocca nei Kifle Ketema di Bole, Kirkos, Yeka e Arada risultano 78 ONG che attuano programmi di *sponsorship*, appoggio alla scolarizzazione di base, prevenzione dell'AIDS, educazione, *vocational training* ecc. Fra queste ONG, ben 21 accolgono stabilmente bambini sieropositivi orfani e/o emarginati dalla famiglia allargata.

I rapporti UNICEF e Ministero della salute 2002 e il rapporto MOLSA 2003 evidenziano che in Etiopia sono circa un milione i bambini orfani a causa dell'AIDS d'età compresa fra zero e 14 anni. La pandemia interessa circa tre milioni di persone e 250 mila di queste sono bambini. Le stime per il 2010 (rapporto UNICEF del 2001) parlano di 1.800.000 bambini orfani a causa dell'AIDS. Anche presso le strutture autorizzate all'adozione sono sempre più frequenti i casi di bambini sieropositivi così come è sempre più frequente l'ammissione di minori provenienti dalle diverse regioni etiopiche.

Le questioni aperte

La carenza, e in certe regioni l'assenza, di strutture d'accoglienza per minori unita all'obbligatorietà (almeno per ora), di trasferire nella capitale i bambini considerati adottabili, costituisce un serio problema sia in termini di sovraffollamento degli istituti di Addis Abeba sia per la verifica della storia pregressa del bambino. Alla "migrazione forzata" di tanti bambini che, al loro arrivo ad Addis Abeba, si trovano privati dei loro punti di riferimento e della possibilità di comunicare solo perché parlano una lingua diversa, si aggiunge spesso la "condanna" a un'istituzionalizzazione prolungata. I bambini sono spesso trasferiti senza che la documentazione necessaria per la loro adozione

sia completa ed esauriente e questo comporta ulteriori indagini e attese. Non solo, anche quando i documenti ci sono, manca spesso una relazione sociale che parli di loro e della loro storia passata; relazione che, come lo stesso MOWA afferma, è essenziale per comprendere i bisogni del bambino e facilitare il suo inserimento nella famiglia adottiva.

Queste problematiche, unite alla già critica situazione del bambino istituzionalizzato, richiedono che gli istituti d'accoglienza da una parte e le amministrazioni statali coinvolte nella protezione dell'infanzia dall'altra, possano avvalersi di competenze e personale preparato e formato in grado di programmare e attuare un concreto sostegno al bambino sia nell'ottica dell'adozione sia, e soprattutto, nell'elaborazione di *best practices* per la realizzazione concreta dei suoi diritti.

Nei futuri programmi di cooperazione degli enti italiani gli elementi di rischio e criticità descritti dovranno essere tenuti in debita considerazione. A nostro avviso sarà, infatti, essenziale incentivare le attività di formazione e di *capacity building* a livello regionale contribuendo al processo di decentralizzazione dei servizi dedicati alla donna e al bambino in appoggio alla promozione di un Piano Paese a cui l'Unità tecnica locale della nostra Ambasciata sta attivamente lavorando.

L'integrazione culturale e scolastica dei bambini etiopi

Stefania Petrone

Pedagogista e formatrice in ambito didattico-educativo e familiare

1. Premessa

L'ingresso a scuola rappresenta per ogni bambino un momento molto importante e delicato. Tra i banchi non si impara solo a leggere e a scrivere, ma a relazionarsi con il gruppo dei pari e con adulti estranei al nucleo familiare. È un luogo di confronto, di scambio e di crescita; è un mondo scandito da tempi e regole nuove, da rapporti sociali frutto di emozioni diverse. Per tale motivo la scuola e chi vi opera hanno un ruolo determinante per il completo sviluppo evolutivo dell'alunno.

In questo microcosmo gli insegnanti rappresentano gli adulti di riferimento, modelli che in modo esplicito e implicito condizionano il pensiero e l'agire dei loro studenti, istruendo ma soprattutto educando. Il compito della scuola non è solo dare una preparazione teorica e tecnica degli apprendimenti didattici, ma anche trasmettere ai ragazzi abilità e valori. Questa importante agenzia educativa ha come fine l'istruzione, ma anche la formazione globale della persona, facendosi carico degli specifici problemi affettivi, emotivi, di benessere dei loro alunni. Solo in questo modo è artefice di una cultura volta all'integrazione e all'accoglienza di una persona nella sua totale individualità. In questa prospettiva occorre collocare il lavoro degli insegnanti che si trovano a operare in classi sempre più diversificate, dove educare significa aprirsi e aprire alla diversità e all'accoglienza di differenze di carattere individuale, culturale, etnico e religioso.

La scuola rappresenta così un grande mediatore tra diversità e, in quanto tale, può essere strumento positivo di integrazione o, in caso contrario, di emarginazione. Gli insegnanti possono e devono evitare che il vissuto scolastico acquisti una connotazione negativa e che diventi un'esperienza di isolamento. Devono invece promuovere l'integrazione di tutti gli studenti, con particolare attenzione verso gli alunni in difficoltà che per motivi diversi faticano a raggiungere gli obiettivi didattico-educativi.

Ma tra gli alunni in difficoltà rientrano anche i bambini adottati?

Questa è la domanda da cui si vuole partire per trattare il tema dell'integrazione culturale e scolastica dei bambini etiopi giunti in Italia attraverso l'adozione. Nei paragrafi successivi si cercherà di rispondere a questo interrogativo. Prima saranno presentate alcune riflessioni sul percorso di apprendimento dei bambini adottati, etiopi e non, prendendo così in esame aspetti che possono

accomunare tutti i bambini, indipendentemente dal loro Paese di provenienza. Successivamente saranno dati spunti di riflessione utili per comprendere meglio le eventuali difficoltà scolastiche del bambino etiope adottato in Italia. Infine saranno fornite indicazioni pratiche su come insegnanti e genitori possano agevolare il percorso di apprendimento nel contesto scolastico.

2. Le difficoltà di apprendimento

I bambini che hanno viaggiato attraverso l'adozione portano con sé un bagaglio particolare, nel loro cammino sono passati attraverso esperienze traumatiche che – in modo più o meno subdolo, più o meno pericoloso – minano il loro iter evolutivo. Non solo. Spesso, il loro muoversi e parlare così diversi, il colore della loro pelle, i loro lineamenti evocano dei mondi lontani, che suscitano curiosità – a volte non così benevola – e confronti. Con queste realtà devono fare i conti ogni giorno, prima di tutto a scuola.

L'ingresso a scuola rappresenta per ogni bambino un passo importante e delicato: entrano in classe con la loro storia, insieme allo zaino portano una valigia colma di vissuti, i loro vissuti. Per un bambino adottato a volte questo ingresso può essere più complesso. La sua valigia è più pesante, non è facile da portare e, soprattutto, da aprire. Al suo interno ci sono eventi significativi, dolorosi e non, ma comunque forti, difficili da elaborare. Nella sua vita ci sono due madri, due famiglie, l'esperienza dell'abbandono, può avere vissuto per anni in istituto mentre ora è immerso in un mondo con tanti stimoli, forse troppi da modulare. Il suo cammino è costellato da separazioni, incontri e scontri.

Tutto questo emerge, prima o dopo, tra i banchi di scuola e le difficoltà sono dietro l'angolo. Sarebbe sbagliato generalizzare, affermando che tutti i bambini adottati hanno difficoltà nell'apprendimento. Molti fattori possono determinare il successo scolastico. Ad esempio, è indiscutibile che un bambino adottato precocemente e arrivato in Italia in età prescolare sia facilitato nell'inserimento alle elementari per quanto riguarda l'apprendimento linguistico, a differenza di un neoarrivato in età scolare. Ma non bisogna dimenticare che ci sono due aspetti che accomunano tutti coloro che sono stati adottati, a prescindere dalle indiscutibili differenze tra le singole storie: l'abbandono e l'incontro. È proprio nel contesto scolastico che il bambino spesso fa emergere il suo disagio, frutto di eventi così forti. C'è qualcosa che lo fa star male, che gli fa paura, forse nemmeno lui sa individuare quale sia il suo malessere, a parole non riesce, non può chiedere aiuto. Come fare? A chi rivolgersi? È qui che la scuola entra in gioco, è in questo luogo dove si passa gran parte della giornata, dove ci si dovrebbe sentire protetti e accettati, che i bambini lanciano segnali di aiuto, nel solo modo a loro accessibile: attuando modalità e comportamenti disfunzionali. Una disfun-

zionalità che si traduce in *difficoltà specifiche* (da non confondersi con i disturbi specifici di apprendimento) che gli insegnanti, insieme ai genitori, devono individuare e decodificare in modo opportuno:

- difficoltà linguistiche;
- difficoltà cognitive;
- problemi comportamentali;
- problemi di socializzazione.

Parlare di *difficoltà linguistiche* significa prestare attenzione a tutti gli elementi che sono alla base del processo di alfabetizzazione del bambino adottato, tenendo così in considerazione gli aspetti glottodidattici, psicologici ed emotivi. Questi fattori sono strettamente connessi l'uno all'altro e si condizionano vicendevolmente.

Sul piano glottodidattico, è necessario fare alcune importanti premesse riguardo l'iter di acquisizione di una lingua seconda, affinché l'insegnante non interpreti delle oggettive interfasie di apprendimento come delle soggettive difficoltà linguistiche di chi apprende. Secondo il modello di Jim Cummins (1981), studioso canadese che si è occupato a lungo di insegnamento di lingue seconde, ci sono due passaggi cruciali per il successo scolastico del bambino non italofono, due obiettivi da raggiungere: l'acquisizione di *abilità comunicative di base* (BICS, *Basic Interpersonal Communication Skills*) e di *abilità linguistiche cognitive-accademiche* (CALP, *Cognitive Academic Language Proficiency*). Il primo tipo di competenza (BICS) riguarda una lingua concretamente legata al contesto comunicativo e perciò più facilmente acquisibile. Chi apprende, infatti, per far proprie queste abilità impiega di solito dai sei mesi a un massimo di due anni, a seconda delle differenze – più o meno marcate – tra la lingua madre e la lingua seconda, dell'esposizione alla seconda lingua e della messa in atto di interventi di apprendimento guidato. Il secondo tipo (CALP) costituisce, invece, una competenza più elaborata e sofisticata che permette all'individuo – nello specifico il bambino adottato, non italofono – di comprendere ed esprimere attraverso la lingua attività cognitive d'ordine superiore, astratte e indipendenti dal contesto di comunicazione e che richiedono tempi lunghi per consolidarsi. Per il raggiungimento di questa abilità, infatti, sono necessari dai 4 ai 5 anni. Nel BICS troviamo così il saluto, una domanda semplice, dare e comprendere indicazioni per vivere il quotidiano, mentre nel CALP possiamo avere la capacità di fare domande complesse, di elaborare un testo articolato, di fare un riassunto.

Il BICS allora non è una competenza sufficiente per studiare autonomamente, il bambino deve possedere abilità maggiori (CALP) per avvicinarsi alle lingue delle singole discipline (microlingue) e al raggiungimento degli obiettivi didat-

tici richiesti dai programmi curriculari. Spesso però gli insegnanti non comprendono, perché non conoscono, questa importante differenza portata da Cummins: il bambino adottato, e quindi non italofono, non necessariamente è in grado di studiare un testo di storia (abilità linguistica cognitivo-accademica) pur essendo in grado di comunicare con un compagno (abilità comunicative di base). Tale precisazione è fondamentale in tema di difficoltà linguistiche, perché permette all'insegnante di "leggere" in modo corretto l'iter di apprendimento linguistico del bambino adottato, capendo se le sue difficoltà sono problemi oggettivi o, diversamente, sono problemi soggettivi del bambino. Solo così è possibile condurre una giusta rilevazione dei bisogni e attuare strategie di intervento opportune, evitando inoltre che inadeguate aspettative degli insegnanti ("il bambino sa comunicare allora mi aspetto che studi geografia") creino, perché non soddisfatte, ansie e insicurezze nei bambini.

Riguardo il percorso di alfabetizzazione dei non italofoeni è importante fare una precisazione: il bambino adottato non è un bambino immigrato, sebbene alcuni bisogni risultino affini. Il bambino immigrato nell'acquisizione dell'italiano come lingua seconda non deve rinunciare alla sua lingua d'origine, è rassicurato e confortato dalla consapevolezza di ritrovare la sua L1 tra le mura di casa, con i genitori, parenti e amici, sentendo vive le sue radici e il senso di appartenenza. Diversamente un bambino adottato non ha scelta, si muove verso la L2 con un'altra consapevolezza. Deve imparare l'italiano sapendo che questa nuova lingua rappresenta per lui il solo mezzo verbale per comunicare, per interagire, a casa e a scuola. Un insieme di grafemi e fonemi, mai utilizzati prima, totalmente estranei, attraverso cui trasmettere non solo i bisogni concreti e quotidiani, ma anche pensieri, dubbi, gioie. In principio la non condivisione del codice linguistico con nessuna delle persone significative può anche far provare al bambino un sentimento di solitudine, misto a impotenza, che ripropone tutti i vissuti legati alla separazione e all'abbandono.

I processi di alfabetizzazione di chi è stato adottato e dell'immigrato sono dunque differenti per aspetti emotivi e psicologici, sebbene il bisogno concreto di veicolare messaggi rimanga presente e primario in entrambi i soggetti. Ciò va tenuto in considerazione – come sarà spiegato in seguito – nel momento in cui sono creati percorsi linguistici di italiano L2.

Ma cosa succede alla L1 dei bambini adottati? È probabile, forse inevitabile, che questa sia progressivamente dimenticata, ma ciò deve avvenire in modo naturale e spontaneo, per necessità e non per imposizione. La *lingua d'origine* è un simbolo forte dell'identità di una persona, rinnegarla o ignorarla significherebbe non riconoscere il valore della persona stessa e della sua storia pregnante (Giorgi, 2006). Gli insegnanti e i genitori non devono percepire la

lingua d'origine come un ostacolo, i primi preoccupati di raggiungere in tempi brevi un buon livello di alfabetizzazione, i secondi preoccupati di accorciare rapidamente le distanze linguistiche. Non è solo diventando italofono che il bambino adottato entra a far parte del nucleo familiare e del gruppo classe. Anzi, la lingua d'origine è un patrimonio dell'identità personale, è uno dei fattori che, se vissuto positivamente, permette al bambino adottato di dare equilibrio alla propria storia personale, potendo affrontare e interagire serenamente con le nuove esperienze di vita.

Nella valigia di questo bambino un po' speciale c'è il sapere forte e indelebile della lingua d'origine, una ricchezza, un tesoro che come tale va custodito. Non farlo susciterebbe nel bambino la sensazione che una parte di sé debba essere dimenticata e per questo la percepisca come qualcosa di cui vergognarsi. Invece si deve sentire libero di mostrare ogni aspetto della sua persona, del suo passato, sentendosi accettato totalmente, solo così si svilupperà in lui il senso di appartenenza, sentimento determinante per vivere con serenità il contesto scolastico ed extrascolastico. A volte capita che il bambino non voglia ricordare la propria lingua d'origine, la rimuova perché legata ad un periodo doloroso o perché pensa di accondiscendere al desiderio di chi ora lo circonda conquistandone i favori e allontanando l'eventualità di essere nuovamente abbandonato. È, invece, fondamentale che famiglia e scuola non permettano che dimentichi, non forzandolo a ricordare, ma lanciando messaggi chiari e rassicuranti sull'apertura totale verso il suo passato, affinché possa – nel momento in cui si sentirà pronto – affrontarlo e farlo proprio con serenità e fermezza.

Il processo di apprendimento dei bambini adottati può registrare delle *difficoltà cognitive*: scarsa capacità di attenzione e concentrazione, difficoltà di memorizzazione, di astrazione e problemi nelle organizzazioni logico-temporali sono disfunzioni che, se presenti e non affrontate, minano l'iter dell'educando. Il bambino adottato, anche se giunto in Italia piccolissimo, ha vissuto il trauma dell'abbandono, un trauma forte nella sua valenza di rifiuto, ma anche di assenza della figura adulta di riferimento. Fin dalla nascita il piccolo ha bisogno di una figura di riferimento che si prenda cura di lui, deve sentire di occupare lo spazio fisico e mentale di qualcuno. La madre ha questo ruolo determinante e la sua mancanza o la sola incapacità, seppur presente come figura materna, di instaurare nei primissimi giorni di vita del bambino una sana relazione, determina in lui un profondo malessere. È attraverso la mamma che il neonato si relaziona con il mondo esterno, vive le sue emozioni. La madre ha il compito di contenere le angosce del piccolo: solo se lei "bonifica" i sentimenti negativi del figlio, egli avrà uno sviluppo affettivo e cognitivo adeguato (Bowlby, 1972). Nel rapporto primario con la madre, quindi, il bambino ha dei

bisogni fisiologici primari che lei deve soddisfare, come il dargli da mangiare. Ma il piccolo ha anche bisogno di relazione: di essere accudito, coccolato, di sentire l'odore della mamma. Questa mancanza, parziale o totale, di relazione – comune a quasi tutti i bambini adottati – crea delle difficoltà anche nell'apprendimento, poiché è stato dimostrato come la prima esperienza relazionale vissuta dall'individuo con la madre si configuri quale prototipo del modo di conoscere che l'individuo userà successivamente (Bion, 1972). Da alcuni anni gli esperti hanno ritrovato nel disordine dell'attaccamento alla madre una significativa causa delle difficoltà di attenzione, concentrazione e memorizzazione dei bambini adottati. La sindrome dei disordini dell'attaccamento (RAD, *Reactive Attachment Disorder*) genera così nei bambini che sono stati adottati delle concrete difficoltà cognitive e – come spiegato in seguito – disciplinari.

Estremamente negativo per lo sviluppo di queste funzioni cognitive, oltre al vissuto abbandonico, è l'esperienza in istituto. Crescere in istituto significa essere privato di tutti gli stimoli necessari per uno sviluppo armonico. In questa realtà i bambini imparano ad apprendere attraverso un processo imitativo, guardando gli altri, senza una figura adulta di riferimento che li accompagni con opportuni input in un percorso di crescita ricco e articolato, verso l'apprendimento di funzioni sempre più complesse e sofisticate.

Come evidenziato anche da una ricerca condotta dalla Commissione per le adozioni internazionali e dall'Istituto degli Innocenti di Firenze (2003), spesso nei bambini adottati si presentano *problemi comportamentali e di socializzazione*.

Chi ha vissuto un'infanzia negata è una persona ferita, delusa. Non si fida di se stesso, non si fida del prossimo. I bambini adottati sono passati attraverso esperienze che minano l'equilibrio di una persona. Come per le difficoltà cognitive, il disordine, o addirittura l'assenza, della relazione madre-figlio (RAD) e l'eventuale esperienza in istituto creano dei disturbi nelle modalità comportamentali. Il bambino istituzionalizzato o che non ha avuto una famiglia sana, non ha avuto una figura di contenimento in grado di accogliere le sue frustrazioni e rendergliene tollerabili. Questa mancanza crea una ferita profonda: il bambino privato di queste cure non sa amare e non sa farsi amare, non riesce a dare e nemmeno a ricevere, nessuno glielo ha mai insegnato. Di fronte a questo vuoto prova paura; di fronte all'amore dei genitori prova una profonda diffidenza. Questa mancanza di fiducia nel prossimo emerge anche tra i banchi di scuola, con le maestre e i compagni.

Chi è sospettoso mette alla prova il prossimo, lo esaspera con atteggiamenti distorti, lo provoca con *comportamenti aggressivi*, di sfida, di trasgressione. Per il bambino adottato la paura di essere nuovamente abbandonato è

talmente forte che, a suo modo, cerca rassicurazioni, il suo scopo è di trovare una conferma: essere amati nonostante tutto.

Se il bambino adottato è affetto da RAD (O'Connor, Bredenkamp, Rutter, 1999) manifesta degli atteggiamenti distorti, crede che il mondo sia cattivo e chi gli altri siano il tramite attraverso il quale soddisfare le proprie esigenze, mostrando difficoltà nell'instaurare rapporti affettivi. Insegnanti e genitori possono così trovarsi a fronteggiare nel bambino adottato le seguenti caratteristiche comportamentali:

- difficoltà ad allacciare relazioni significative;
- rifiuto e sfiducia verso le persone che si prendono cura di lui;
- aggressività, atteggiamento minaccioso;
- un'apparente assenza di coscienza o rimorso;
- tendenza a mostrarsi affascinanti e seducenti con le persone estranee;
- impulsività, difficoltà ad autoregolarsi;
- iperattività.

Proprio quest'ultima caratteristica, l'*iperattività*, viene segnalata dagli insegnanti come la maggiore difficoltà disciplinare. È difficile adeguarsi ai nuovi ritmi, alle nuove regole: stare fermi e zitti nel banco, ascoltare la lezione quando non si conosce la lingua o, comunque, avendo abilità comunicative di base certo non sufficienti per comprendere una lezione di storia sulla preistoria. C'è una *difficoltà ad accettare le regole*, conseguenza anche di un atteggiamento di sfida che, come già accennato, mira a "testare l'affidabilità" dell'altro.

L'indagine condotta dalla CAI (2003), inoltre, porta a considerare un ulteriore comportamento: gli insegnanti hanno segnalato la frequente *richiesta di attenzione esclusiva* da parte dei bambini adottati. Questo atteggiamento sembra evidenziare una ricerca quasi compulsiva di una figura di riferimento. La spiegazione di questo modo di comportarsi può essere ricercata nel cambiamento di legami e punti saldi che un bambino adottato vive nel passaggio dal contesto d'origine (il Paese di provenienza) alla nuova realtà di appartenenza (l'Italia). Infatti i bambini nel loro difficile percorso, in cui cercano di instaurare un legame saldo con i genitori, si sentono insicuri, hanno ancora bisogno di approvazione e appoggio, soprattutto perché privati dei riferimenti esterni del loro contesto d'origine, dove hanno sviluppato la propria immagine di sé (Dell'Antonio, 2003).

Infine un altro significativo aspetto, registrabile nel comportamento, che si riflette sull'apprendimento è l'*ansia* generata da aspettative troppo alte da parte dei genitori e degli insegnanti. Il bambino sente cosa si aspettano da lui gli adulti intorno e cerca di raggiungere le mete che gli altri riconoscono come possibili traguardi. Ma se insegnanti e genitori non ascoltano realmente i suoi bisogni e potenzialità e pongono obiettivi troppo alti, al primo insuccesso l'alun-

no proverà sensi di colpa e profonda insicurezza. Il non soddisfare le aspettative degli adulti di riferimento innesca pericolosi meccanismi: diminuisce l'autostima, riconoscendosi come incompetenti, crolla la motivazione, si abbassa l'interesse verso la scuola e le attività da essa proposte. E se le alte aspettative possono attivare circoli viziosi, anche le aspettative troppo basse non hanno effetti positivi. In questo caso può verificarsi una comunicazione errata tra bambino e adulto di riferimento, riconoscibile nel cosiddetto "effetto Pigmalione". Ciò può accadere soprattutto in classe: l'alunno ottiene scarsi risultati e ha uno scarso livello di aspirazione, perché questo è quanto l'insegnante si aspetta da lui. Il bambino risponde all'adulto fornendo quelle prestazioni che l'altro si attende. Si attua così un meccanismo occulto di selezione, dove il maestro informa indirettamente l'allievo della sua previsione, che il bambino soddisfa per non interrompere la comunicazione. È fondamentale, allora, che gli insegnanti osservino e ascoltino attentamente, nel tentativo di conoscere e di "esplorare" i bisogni e le potenzialità dei bambini adottati, ponendo loro obiettivi raggiungibili. L'insegnante, riprendendo la favola *Il geografo dei bambini* di Andrea Canevaro, è come il contadino esploratore: «Il contadino diventato esploratore di bambini scoprì che ogni bambino rideva in un suo modo. Anche gli occhi dei bambini erano tutti diversi, e così i loro colori, i loro gesti, i loro suoni. [...] Il contadino si accorse che fare l'esploratore di bambini era un mestiere che non finiva mai» (Canevaro, 1976, p. 101). La posizione di ascolto presuppone non dare niente per scontato, non avere la presunzione di sapere a priori il percorso da seguire. Il ruolo dell'insegnante è complesso e delicato: accompagnare i bambini nella continua ricerca di un equilibrio tra esperienze pregresse e nuove conoscenze comporta da parte dell'insegnante una ricchezza di saperi didattico-educativi, ma anche grande sensibilità e delicatezza. È necessario ascoltare e comunicare con competenza ed empatia per capire realmente chi sia quel bambino arrivato da lontano, per poi creare un percorso mirato ai suoi reali bisogni. Ciò andrebbe fatto con ogni alunno, ma – a maggior ragione – con il bambino adottato è bene prestare molta attenzione: la scuola è per lui un banco di prova, è affrontata con molte paure e insicurezze, frutto di un vissuto più o meno traumatico, ma comunque doloroso. Quando le maestre programmano un percorso di apprendimento devono considerare queste difficoltà, scegliendo contenuti opportuni e dando ritmi adeguati.

Porsi in situazione d'ascolto significa cogliere non solo i bisogni meramente didattici, ma prestare attenzione anche alla sfera emotiva. Il termine *intelligenza emotiva* e ciò che esso significa deve scandire il lavoro degli insegnanti (Goleman, 1996). La dicotomia mente-affetti guida la vita intrapersonale e interpersonale di ogni individuo. In lui esistono due menti: razionale ed emo-

zionale. Di solito c'è un equilibrio e sono indispensabili l'una all'altra: l'emozione alimenta e informa le operazioni della ragione, mentre questa rifinisce e a volte oppone dei veti alle emozioni. Quasi sempre – se lo sviluppo dell'individuo è stato armonico fino a quel momento – le due sfere sono coordinate, ma a volte – e può essere il caso di un bambino adottato – le passioni aumentano di intensità e l'equilibrio viene meno: la mente emozionale prende il sopravvento, travolgendo quella razionale. Da un punto di vista neurologico una sofferenza emozionale comporta una inefficienza della memoria di lavoro, che rappresenta una funzione cognitiva determinante in fase di apprendimento. Non ascoltare le emozioni, lasciando che rabbia, ansia e paura non siano controllate ed elaborate diventa molto pericoloso per il rendimento scolastico dei bambini e, soprattutto, per la loro crescita individuale e l'inserimento nel nuovo contesto di appartenenza.

I problemi comportamentali – come non rispettare le regole del vivere insieme o arrecare disturbo ai compagni – hanno influenze negative anche sui processi di socializzazione del bambino, creando un circolo vizioso tra disturbi del comportamento e *problemi di socializzazione*. Oltre agli aspetti disciplinari ci sono altri fattori che rendono difficoltoso l'instaurarsi di relazioni tra bambino adottato e i suoi compagni di classe.

La *scarsa padronanza della lingua*, quando il bambino è da poco giunto in Italia, può rappresentare un ostacolo per l'interazione, anche se i piccoli di solito attivano strategie alternative efficaci per entrare in comunicazione con l'altro, basti pensare al gioco. Inoltre, come già detto precedentemente, l'acquisizione della lingua per comunicare è un passaggio che si raggiunge in tempi abbastanza brevi.

Vivere situazioni conflittuali con i propri compagni accentua nel bambino adottato una sofferenza emotiva. Questo malessere è a volte conseguenza di atteggiamenti di rifiuto e chiusura da parte dei coetanei nei confronti di chi proviene da culture diverse. La *non accettazione della diversità* si manifesta con una gamma di atteggiamenti che vanno dall'isolare il soggetto ritenuto diverso, all'aggregarlo verbalmente o fisicamente. Purtroppo a volte accade che a scuola ci siano episodi di razzismo, alimentati da pregiudizi ed “etichettamenti”, nonostante le classi – soprattutto nelle grandi città – siano realtà fortemente multietniche, simbolo di una società in cambiamento. Per evitare che si verifichino queste forme di razzismo è necessario promuovere una cultura dell'accoglienza che non solo auspichi un'apertura al diverso, ma soprattutto riconosca nell'altro da sé una ricchezza, il cui valore emerge anche grazie al confronto delle diversità. Inoltre, se il bambino adottato ha tratti somatici eviden-

temente diversi, come il caso del bimbo etiope, l'insegnante ha il compito di prestare particolare attenzione: di fronte a commenti o atteggiamenti non benevoli dei compagni verso il bambino con un colore della pelle differente dal loro, l'insegnante non deve assolutamente minimizzare l'accaduto, sorvolando sull'importanza dell'episodio. L'intento dell'adulto di circoscrivere il disagio del bambino, chiudendo il prima possibile l'accaduto, ha degli effetti assai negativi: il bambino percepisce che nessuno, nemmeno le persone che dovrebbero proteggerlo, sono in grado di accoglierlo e difenderlo. L'insegnante che non interviene nelle situazioni che creano ansia nel bambino di colore, non solo accentua il suo senso di inferiorità, ma soprattutto avalla il comportamento di rifiuto dei compagni nei confronti di chi è diverso (Dell'Antonio, 1994).

Parlando di difficoltà nel processo di socializzazione con il gruppo dei pari bisogna fare un'ultima considerazione legata al rapporto tra età anagrafica del bambino e la classe in cui è stato inserito. Infatti emerge, soprattutto nella scuola elementare, che ci sia spesso un'*inadeguatezza della classe frequentata rispetto all'età* e che il bambino adottato sia più grande rispetto ai compagni di classe. La scelta della classe in cui inserire l'alunno venuto da lontano è dettata quasi sempre dalla necessità di far frequentare una classe con obiettivi didattici disciplinari non troppo alti, tenuto conto del grande lavoro linguistico che il bambino già deve svolgere per apprendere l'italiano. Questa accortezza sul piano didattico ha sicuramente un senso, ma non deve essere l'unico fattore da valutare nel momento in cui scegliere la classe di inserimento, poiché possono verificarsi situazioni in cui la forte discrepanza tra età del bambino e quella dei compagni comporti un'oggettiva difficoltà di relazione tra questi.

Queste difficoltà – linguistiche, cognitive, comportamentali e di socializzazione – sono strettamente correlate tra loro e, quasi sempre, non si presentano singolarmente. Questa interdipendenza è spiegata dalla neuropsicologia cognitiva con un modello di analisi dei processi di apprendimento, secondo il quale ogni funzione cognitiva, psicologica ed emotiva, pur essendo componenti con una loro autonomia funzionale, hanno bisogno l'una dell'altra per realizzare funzioni più complesse. Le differenti abilità devono realizzarsi in modo armonico per poter parlare di interdipendenza positiva.

Infine, per non creare equivoci, è necessario fare una precisazione. I bambini adottati che hanno problemi di apprendimento, non sono bambini certificati, possono manifestare disagi di varia gravità, ma raramente andranno incontro alla cosiddetta certificazione per il sostegno. Sono comunque alunni in difficoltà che vanno aiutati, altrimenti svilupperanno con molta probabilità un pessimo rapporto con la scuola e con lo studio.

3. Dall'Etiopia all'Italia

Le difficoltà di apprendimento sopra esposte accomunano tutti i bambini adottati, indipendentemente dal loro Paese di provenienza. È indubbio, però, che ci siano delle variabili legate alle origini del bimbo che, se ignorate, possono influenzare il nascere e l'evolversi di queste difficoltà. Aspetti come la cultura di provenienza, la lingua d'origine, l'etnia di appartenenza, la scolarizzazione pregressa possono condizionare in modo più o meno incisivo gli apprendimenti. Per questo, parlando di bambini adottati in Etiopia, è utile volgere lo sguardo alla specifica realtà da cui loro provengono, con particolare riferimento alla dimensione scolastica.

La scolarizzazione pregressa e la cultura

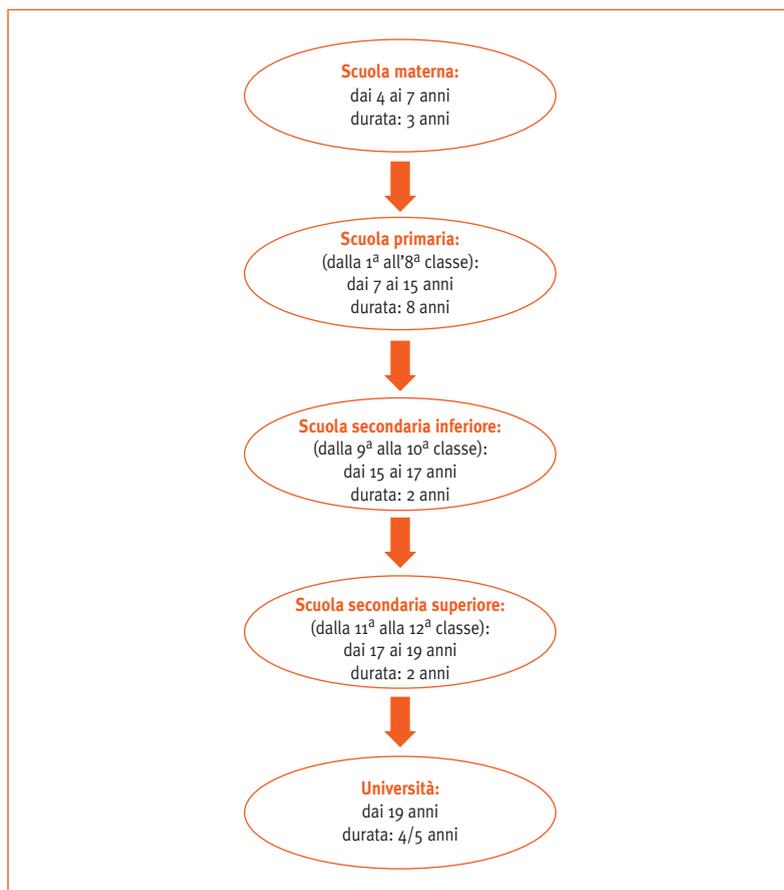
Per i bambini adottati avere vissuto un'esperienza scolastica nel loro Paese di provenienza può facilitare sia gli apprendimenti didattici sia la dimensione relazionale all'interno del gruppo-classe. Se il bambino ha già attivato delle strategie interne per raggiungere alcuni obiettivi didattici nella scuola etiopica può essere facilitato, non tanto per i contenuti specifici assimilati in precedenza, quanto per le facoltà umane che stanno alla base di qualsiasi apprendimento indipendentemente dai saperi raggiunti. Andare a scuola significa lavorare, anche se a bassi livelli, su competenze fondamentali per lo sviluppo fisico, psichico, cognitivo ed emotivo. Nelle attività scolastiche il bambino – a differenti livelli di difficoltà – apprende, sviluppa e affina molteplici abilità di base: abilità grafico-percettive, dal saper impugnare il mezzo grafico alla capacità di copiatura/riproduzione; abilità di attenzione e di memorizzazione; abilità organizzative nello spazio, abilità organizzative nel tempo e altre ancora. Queste capacità sono trasversali, perché richieste, e per questo esercitate, in tutte le discipline, andando oltre ai peculiari contenuti delle attività. Un bambino, se è andato a scuola in Etiopia, appena giunto in Italia avrà già, ad esempio, una certa fluidità nel gesto grafico, sapendo copiare con rapidità e sicurezza; se invece non ha mai sperimentato il contesto-classe, potrà ad esempio avere delle difficoltà a mantenere l'attenzione su un compito, seppur semplice.

Ecco perché queste esperienze pregresse, anche se non adeguate e sufficienti per gli apprendimenti disciplinari, sono comunque vissuti significativi. Ma quale percorso scolastico può avere svolto un bambino etiopico? Quale sistema educativo offre l'Etiopia? E, soprattutto, qual è la reale situazione etiopica in tema di educazione?

Da circa dieci anni l'Etiopia è al centro di una radicale riforma scolastica che vede coinvolti tutti i settori dell'istruzione: le autorità competenti, gli insegnanti, i programmi e i metodi adottati. Le autorità hanno dato vita a un *Programma di sviluppo del settore educativo* (ESDP, *Education Sector Develop-*

ment Programme) nell'ambito del quale è stata formulata la strategia educativa del Paese, il cui principale obiettivo è raggiungere una scolarizzazione primaria universale, ossia per tutti, entro il 2015.

In seguito alla riforma il nuovo *sistema scolastico* prevede i seguenti cicli di studio:



Fonte: elaborazione da Italia. Commissione per le adozioni internazionali, 2005, p. 88

L'anno scolastico – che segue il calendario etiopico, formato da 12 mesi di 30 giorni ciascuno, seguiti da un tredicesimo mese di 5 giorni – ha una durata di 36 settimane lavorative ed è suddiviso in due semestri, cui si aggiungono i periodi degli esami. L'inizio dell'anno accademico è a settembre, mentre il termine è a luglio.

Nella scuola primaria non ci sono esami interni per passare da una classe alla successiva, gli alunni sono promossi automaticamente. Durante l'anno sono però ugualmente valutati attraverso test attitudinali. Dalla 5^a gli studenti, per essere ammessi alla classe successiva, devono aver frequentato almeno il 50% dei corsi, così come – e ciò vale per tutti i cicli – se ripetono la stessa classe più di due volte vengono espulsi automaticamente dal sistema scolastico statale. Al termine dell'8^a classe c'è un esame da superare per passare alla scuola secondaria inferiore. Anche alla fine della classe 10^a e 12^a gli studenti devono affrontare e superare un esame di Stato che certifica il completamento degli studi.

Fino alla decima classe è prevista la gratuità, mentre per poter frequentare l'11^a e la 12^a è necessario pagare 60 birr mensili, corrispondenti a 6 euro.

Tenuto conto che l'età media dei bambini etiopi che sono stati adottati da coppie italiane è di 4 anni e mezzo (Italia. Commissione per le adozioni internazionali, 2005), è utile soffermarsi brevemente sulle attività e i programmi della scuola materna e della scuola primaria, cicli che loro possono avere in parte frequentato prima di giungere in Italia.

Le scuole materne sono quasi sempre gestite da organizzazioni non governative (ONG), che provvedono alla formazione degli insegnanti e al reperimento dei materiali didattici. Le attività sono per lo più di tipo ludico e molto spazio è riservato all'attività fisica. Sono impartite alcune lezioni di lingua, matematica, musica e artistica.

La scuola primaria si pone come obiettivo di dare una cultura generale che prepari gli studenti all'istruzione secondaria inferiore e superiore, generale e professionale. I primi quattro anni (7/11 anni) sono finalizzati all'apprendimento delle nozioni di base: leggere, scrivere e fare di conto. Le successive classi (5^a e 6^a) forniscono un'istruzione generale, utile ad affrontare lo studio di discipline tecniche e professionali che caratterizzano le classi degli ultimi due anni (7^a e 8^a). Nei primi 4 anni l'amarico è la lingua veicolare, mentre nelle successive classi è utilizzato l'inglese. Le materie principali sono: lingua (lingue madri, inglese, amarico), matematica, scienze naturali (scienze, fisica, chimica, biologia), scienze sociali, educazione estetica (musica, arte, educazione fisica).

In questo quadro generale bisogna però riportare anche la situazione che la scuola pubblica quotidianamente deve fronteggiare, una realtà, per molti aspetti, critica. Il sovraffollamento delle classi, la scarsa preparazione degli insegnanti, la mancanza di materiali didattici e delle strutture, l'abbandono scolastico e il conseguente permanere di un basso tasso di alfabetizzazione, l'assenza nella scuola di figure femminili, sia come alunne sia come insegnanti, sono segnali di una situazione difficile, in cui c'è ancora molto da fare. Sono ele-

menti che indicano quanto la **cultura**, il sapere di questo popolo non colga ancora pienamente il significato racchiuso nelle parola istruzione. Educare significa dare all'altro la possibilità di crescere, ma soprattutto di *scegliere*, di decidere chi diventare, cosa fare nella vita nel pieno rispetto della dignità umana. L'educazione/istruzione è il principale strumento che l'uomo possiede per vivere in libertà. In Etiopia spesso i bambini non hanno la possibilità di scegliere: l'ambiente familiare e la comunità non sempre si dimostrano attenti verso l'importanza dell'istruzione e non incentivano la loro frequenza a scuola. La situazione delle bambine è, se è possibile, ancora più critica. Loro subiscono, fin dalla nascita, discriminazioni di vario genere e tra queste c'è anche la negazione dell'accesso all'istruzione. È infatti ancora fortemente presente nella cultura etiope la convinzione che le bambine debbano essere impegnate in lavori domestici e debbano sposarsi in età precoce, lasciando che la scuola sia un privilegio di altri. Il bambino etiope un giorno vedrà riconosciuti appieno i suoi diritti, ma non oggi: ora può non andare a scuola, oppure frequentarla saltuariamente, o – nella migliore delle ipotesi – andarci, vivendo però situazioni problematiche. La scuola etiope infatti ha bisogno di migliorarsi non solo in termini di quantità – come sta facendo aumentando le strutture, specie del ciclo primario – ma soprattutto in termini di qualità dell'offerta formativa, migliorando i propri approcci educativi, che sono ben lontani dalla pedagogia attiva, dal principio della centralità dello studente in cui i suoi bisogni e la sua individualità sono riconosciuti e considerati risorse per lo sviluppo personale.

Documentandosi sul sistema scolastico etiope e, in generale, sulla cultura pedagogica di questo Paese, appaiono allora forti ed evidenti le numerose differenze con la scuola italiana: gli insegnanti etiopi sono quasi tutti maschi, in Italia sono per lo più donne; le classi sono composte da una media di 55 alunni, in Italia ci sono in media 20 scolari per classe (cambiano le strategie di socializzazione); in Etiopia non si studiano storia e geografia, i programmi curriculari italiani prevedono lo studio di queste discipline a partire dalla terza elementare; i bambini etiopi a 7 anni iniziano la scuola primaria, nel nostro Paese a 7 anni i bambini hanno già frequentato un anno di elementari. Queste sono solo alcune delle differenze riscontrabili tra i due sistemi, ma già possono far riflettere e, soprattutto, possono dare delle risposte di fronte ad alcune difficoltà di apprendimento del bambino etiope in un contesto italiano.

La **lingua d'origine** del bambino etiope è un altro importante fattore poiché influenza l'apprendimento della lingua seconda. Infatti, il rapporto tra L1 e L2 è di interdipendenza essendo la mente umana un'"unica fabbrica di idee e operazioni". È indubbio che da un punto di vista puramente linguistico questa

interdipendenza abbia connotazioni sia positive sia negative, ma – soppesate entrambe – si può affermare che la L1 non sia un ostacolo per l'apprendimento della L2, bensì un supporto indispensabile. Solo per alcuni aspetti, come la pronuncia e l'ordine delle parole, può esserci interferenza fra la L1 e la L2, cosa che non accade ad esempio per quanto riguarda la morfologia e la sintassi. Ma qual è la L1 di un bambino etiopese?

In Etiopia è parlata una quantità notevole di lingue, appartenenti a ceppi diversi (semítico, cuscítico, nilótico, omotico). Di queste le tre principali sono: l'amarico, il tigrino e l'oromo.

L'*amarico* e il *tigrino* sono lingue semitiche (ossia proprie di un gruppo etnico-linguistico del Vicino Oriente): la formazione delle parole e degli aggettivi e la coniugazione dei verbi si basano dunque sullo sviluppo di radici triconsonantiche o quadriconsonantiche, che veicolano il significato di base, da cui, con procedimenti di derivazione, è possibile trarre i vari elementi linguistici (nome, aggettivo, verbo) e di morfologia flessiva (singolare, plurale, maschile, femminile, persone, tempi e modi del verbo). Nella fonologia sono presenti le consonanti enfatiche – dette glottalizzate o eiettive – che si realizzano accompagnate da una chiusura della glottide. Da un punto di vista sintattico, il verbo si colloca alla fine della frase, tutto ciò che determina precede ciò che deve essere determinato (esempio l'aggettivo precede il nome a cui si riferisce) e nel periodo le frasi subordinate precedono la principale. Amarico e tigrino hanno un alfabeto speciale, che si compone di ventisei consonanti ognuna vocalizzata secondo sette ordini (ä, u, i, ä, ē, ě, ò), annoverando così 182 segni. A questi vanno poi aggiunti ulteriori grafemi particolari, raggiungendo un totale di 251 segni.

L'*oromo* – meno diffuso – è una lingua di tipo cuscítico (ossia propria di un gruppo etnico-linguistico presente nel territorio tra l'Egitto e l'Etiopia). A livello fonologico sono presenti suoni eiettivi e possiede vocali brevi e lunghe. Nella morfologia sono presenti diverse peculiarità, soprattutto nella coniugazione verbale, ricca e complessa. Infine, l'oromo è attualmente scritto in caratteri latini, preferiti a quelli etiopici.

Queste indicazioni linguistiche possono dare ai genitori e, soprattutto, agli insegnanti informazioni importanti. Rispetto all'italiano ci sono differenze – come la fonetica delle vocali o la collocazione degli elementi nel periodo – che, se colte, aiutano a capire le possibili difficoltà dell'alunno, intervenendo poi in modo opportuno. Inoltre, da quanto evidenziato si può dedurre come un bambino etiopese possa avere già vissuto una situazione linguistica plurilingue: può infatti avere una lingua materna propria di un gruppo minoritario, ad esempio la lingua oromica, ma essere entrato in contatto anche con l'amarico essendo la lingua ufficiale del Paese. Anche questo fattore suggerisce agli adulti di ri-

ferimento quale possa essere lo sforzo del bambino nel dover entrare in contatto, ancora una volta, con strutture e tracce linguistiche nuove.

Infine, come già accennato, bisogna considerare anche l'**etnia di appartenenza** del bambino etiope, in riferimento alle **differenze somatiche** tra quest'ultimo e le persone per lui significative. Quando una persona vive in un Paese etnicamente diverso dal proprio può attuare differenti strategie di adattamento per inserirsi nel nuovo contesto (Hutnik, 1991): può sentire di appartenere solo al Paese di origine (stile dissociativo), o solo a quello di arrivo (stile assimilativo), o a entrambi (stile integrativo), oppure a nessuno dei due (stile marginale). L'ideale sarebbe sviluppare, secondo una dinamica integrativa, un senso di appartenenza al nuovo Paese, senza per questo perdere la propria identità etnica (Dell'Antonio, 2000). Ma ciò non è semplice, soprattutto per il bambino adottato che in questo "passaggio di cultura ed etnia" stenta a ritrovare non solo i suoi punti di riferimento esterni, ma anche i riferimenti interni. Spesso i genitori ritengono che una totale assimilazione da parte del figlio alla cultura di cui fanno parte sia un successo per il loro percorso adottivo, mentre la reale conquista sarebbe sì l'acquisizione del bambino di nuovi riferimenti interni ed esterni senza però perdere quelli che definivano in precedenza il suo essere in termini di identità. L'attuazione di uno stile di adattamento integrativo richiede che il bambino sia in grado di confrontarsi e, in particolar modo, riconoscersi nell'altro pur nelle loro evidenti differenze somatiche, vivendo serenamente il suo *processo di identificazione*. Infatti, ogni individuo per un suo equilibrato sviluppo necessita di vivere un buon processo di identificazione, ha bisogno di sentirsi partecipe di una serie di gruppi sociali, dal gruppo familiare al gruppo scuola, affinché si possa riconoscere nell'altro e sentirsi elemento integrante di una comunità. Il bambino adottato in altra etnia, come il bambino etiope, può però vivere in modo problematico il suo processo di identificazione, in quanto proviene da un contesto socioculturale diverso e presenta caratteristiche somatiche fortemente e visibilmente differenti rispetto ai genitori e al gruppo sociale. È importante allora che le persone con cui si confronta quotidianamente, in famiglia e a scuola, facilitino questo processo di identificazione, poiché proprio attraverso l'accettazione di chi lo circonda – genitori, insegnanti, compagni – il bambino può arrivare ad accettare in modo positivo l'immagine che ha di se stesso, riuscendo ad integrare il proprio passato con il proprio futuro, senza che vi siano strappi tra le sue origini e la nuova cultura di appartenenza.

In questa prospettiva assumono maggior significato gli eventuali atteggiamenti di non accettazione e di intolleranza di cui un bambino adottato di colo-

re potrebbe essere vittima. Sguardi carichi di diffidenza e rifiuto, commenti e parole razziste sono espressioni di pregiudizi che ostacolano il processo di formazione della sua identità. Le diversità legate al colore della pelle e all'appartenenza etnica, se non affrontate in modo opportuno, aggiungono così complessità al percorso adottivo. La scuola ha un ruolo determinante nell'opporvi e arginare possibili comportamenti di insofferenza nei confronti delle diversità. Nello specifico, bisogna ricordare come gli atteggiamenti e le opinioni degli insegnanti influiscano non solo sull'immagine di sé che il bambino adottato viene costruendo, ma anche sull'accoglienza che egli può avere nel contesto sociale in cui è inserito, perché i messaggi, anche non diretti, che vengono inviati a lui sono contemporaneamente inviati ai suoi compagni di classe (Dell'Antonio, 1994). Le maestre con un atteggiamento di apertura possono così favorire nel bambino la formazione di un'identità etnica, che porta verso un suo sereno ed equilibrato sviluppo, prezioso per il raggiungimento del successo scolastico. Ecco perché, parlando di inserimento a scuola del bambino etiope adottato, si deve fare riferimento alla fondamentale componente dell'*affermazione della identità multi-etnica*, in quanto aspetto che è condizionato dalle relazioni e che, a sua volta, condiziona i rapporti e gli apprendimenti.

In conclusione, le indicazioni date sul bambino etiope e sulla sua realtà d'origine sono in realtà preziose informazioni che aiutano a "guardare" alla storia del singolo bambino con una maggiore ricchezza di elementi, fondamentali per focalizzare e decodificare con più rapidità e chiarezza i suoi bisogni. Essere consapevoli della realtà vissuta dal bambino significa avere una lente di ingrandimento che permette di vedere la via più indicata per il raggiungimento del suo benessere.

4. Adozione e successo scolastico: approcci metodologici e strumenti operativi

I genitori e gli insegnanti possono fare molto per favorire l'inserimento scolastico e sociale dei bambini adottati, allontanando l'eventualità che questa tappa cruciale dell'appartenenza non si trasformi in un'esperienza di frattura, ma rappresenti un momento costruttivo e significativo di socializzazione secondaria e di costruzione dell'identità personale.

Gli *insegnanti* e, più in generale, *la scuola* attraverso strumenti e conoscenze specifiche possono concretamente facilitare l'inserimento in classe di un bambino arrivato in Italia attraverso il viaggio dell'adozione. Con questo fine di seguito sono proposti sia approcci metodologici e strumenti operativi attuabili nella classe, sia attività formative e procedure educative organizzate fuori dal contesto-classe.

Nel contesto classe:

- *Promuovere una cultura dell'accoglienza.* La scuola deve porsi come obiettivo la creazione e la promozione al suo interno di un clima accogliente, per educare all'accettazione delle diversità. È importante che i bambini imparino ad aprirsi emotivamente e mentalmente a ogni "altro": riflettendo sull'esistenza di diversità "familiari" – e quindi fatte proprie con estrema naturalezza – come il carattere differente da persona a persona, ma anche su diversità di etnia, religione, cultura, differenze che possono non essere interiorizzate con altrettanta spontaneità e immediatezza. La scuola deve essere artefice di un progetto d'integrazione, affrontando il tema delle diversità. È utile, a tal fine, avvalersi di strumenti che siano conosciuti dai bambini e che, soprattutto, abbiano il potere di trasmettere messaggi in modo facile e immediato. Strumenti con queste caratteristiche sono, ad esempio, i libri e i video che, grazie al potere delle immagini, hanno una forte presa sui bambini. Con la visione di un cartone animato o la lettura di un libro si possono lanciare validi input per attivare in classe discussioni guidate, brainstorming, confronti e riflessioni sul tema della diversità. Se si ritiene utile parlare delle diversità dei colori della pelle possono essere letti testi come *Bambini di tutti i colori* o *Diverso ma uguale* (cfr. Montanari, 1998 e Marinelli, 2003), oppure vedere video come *Kirikù e la strega Karabà*. Esiste una ricca bibliografia e filmografia che gli insegnanti possono consultare per trovare i testi più indicati in base al tema da trattare (l'accoglienza, le origini, le diversità, l'abbandono, l'atto adottivo) e all'età dei loro alunni.
- *Parlare dei diversi modi di essere famiglia.* Nella nostra società esistono variegati modelli di famiglia in cui i bambini d'oggi possono vivere e crescere. I divorziati, i separati, i risposati, le famiglie monogenitore sono realtà frequenti e tra queste rientra anche la famiglia nata attraverso l'adozione. La scuola non può ignorare questa realtà, continuando a prendere come unico modello possibile la famiglia "canonica". Anche in questo caso esiste una ricca bibliografia e filmografia che gli insegnanti possono consultare e utilizzare in classe come stimolo per riflessioni di gruppo. L'insegnante nello scegliere il libro o il cartone animato più indicato dovrà prestare molta attenzione: alcune storie narrate possono essere troppo dirette e il bambino adottato si potrebbe sentire troppo al centro della discussione. È bene che il docente valuti la disponibilità emotiva del bambino a parlare della sua storia, rispettando i suoi tempi e non forzandolo a raccontarsi.

- *Prestare attenzione nell'assegnazione dei compiti.* Gli insegnanti possono, se non attenti, escludere i bambini adottati da attività, discussioni e confronti all'interno del gruppo classe. Assegnare, infatti, un compito mal concepito che non tenga conto della storia personale dell'alunno, può essere assai dannoso, perché emargina ed "etichetta" chi è impossibilitato a riconoscersi nel lavoro dato. Ecco qualche suggerimento per assegnare compiti adeguati:
 - *Cespuglio genealogico* (al posto di: *Albero genealogico*): dare da compilare agli alunni il consueto albero genealogico prestampato, vuol dire mettere in difficoltà chi non ha una famiglia "canonica", tra cui il bambino adottato. L'insegnante può proporre altri tipi di diagrammi: ad esempio, il cespuglio formato da tante foglie nelle quali poter indicare tutte le persone senza costrizioni o limiti di spazi.
 - *Foto di quando eri più piccolo* (al posto di: *Foto da neonati*): i bambini adottati molto probabilmente non sono in grado di portare una loro foto da neonati perché non ne possiedono. Se l'obiettivo è di riflettere sulla crescita e il cambiamento è sufficiente chiedere di portare una foto di quando i bambini erano più piccoli.
 - *La biografia* (al posto di: *L'autobiografia*): chiedere di scrivere la storia della propria vita può essere difficile per il bambino adottato, forse non la ricorda o forse è troppo dolorosa per raccontarla. Scrivere, invece, in prima persona la biografia di un personaggio, magari una figura storica, potrebbe dare al bambino la possibilità di raccontare liberamente ciò che si sente e che ricorda, sentendosi "più protetto" nelle vesti del personaggio storico.
- *Alfabetizzazione linguistica in italiano come lingua seconda.* Di grande utilità è la presenza di facilitatori linguistici in grado di promuovere nel bambino adottato un percorso di apprendimento dell'italiano come lingua seconda, grazie a elementi di glottodidattica. L'inserire però il bambino adottato in laboratori di italiano L2 – formati da bambini immigrati, non italofoeni – può non essere la scelta migliore, tenuto conto della sua esigenza prioritaria, oltre all'apprendimento della lingua, di costruire un senso di appartenenza con la classe curricolare. È solo condividendo con i compagni le attività, gli apprendimenti e i momenti di gioco che il bambino instaurerà con loro un rapporto significativo fondamentale per sentirsi accettato e, conseguentemente, per accrescere la sicurezza in se stesso. Potrebbe allora essere indicato attivare, da parte del facilitatore linguistico in collaborazione con gli insegnanti curricolari, laboratori interculturali in cui il bambino adotta-

to insieme ai compagni di classe lavora con e sulla lingua trattando tematiche interculturali.

- *L'uso del linguaggio.* Sul tema dell'adozione le persone – adulti e bambini – fanno tante domande, interrogativi a volte “scomodi” a cui è difficile rispondere. Sono quesiti che nascono per lo più dalla non conoscenza e da una visione dell'adozione errata. Ecco che in tal senso usare un linguaggio appropriato può far molto per portare le persone a parlare e considerare l'adozione in modo corretto. La seguente tabella, diffusa ormai da tempo, raccoglie delle indicazioni semplici ma valide su alcuni accorgimenti linguistici che gli insegnanti possono attuare per non creare confusione sul tema dell'adozione:

TERMINE DA EVITARE	TERMINE DA UTILIZZARE	PERCHÉ
Genitore vero Genitore naturale Genitore biologico (Mamma vera/Mamma naturale/Mamma biologica; Papà vero/Papà naturale/ Papà biologico)	Genitore di nascita (Mamma di nascita Papà di nascita)	I genitori e figli adottivi sono veri quanto quelli di nascita. Non esiste una mamma vera e una finta. La mancanza di legami di sangue non rende un genitore “adottivo” meno genitore, così come non rende un figlio “adottivo” meno figlio.
Figlio naturale	Figlio di nascita	
Genitore adottivo	Genitore	Quando ci si riferisce ad una persona in particolare, parlare di questa usando i termini figlio adottivo o genitore adottivo è sbagliato. La condizione di “adottivo” non qualifica la persona, che è semplicemente “figlio” o “genitore”.
Suo figlio adottivo	Suo figlio	
Dare via Abbandonare Far adottare	Separarsi Scegliere l'adozione	I genitori di nascita non hanno abbandonato, buttato via il figlio, ma l'hanno affidato ad altri. Sulla parola “abbandono” è impossibile ricostruire una storia d'amore e la propria identità, mentre sulla parola “separazione” ciò è possibile.
Tenere il bambino Prendere il bambino	Diventare genitore da genitori adottivi	Non si può “possedere” un figlio, ma accoglierlo diventando i suoi genitori.
Un bambino scelto da genitori adottivi	Un bambino voluto da genitori adottivi	Parlare di “scelta” genera confusione e insicurezza nel bambino. Anche se la parola “scelta” è usata con l'intento di sottolineare il forte desiderio dei genitori di amare il bambino, quasi sempre questo termine rimanda alla scelta che si fa nell'atto di “comprare” qualcosa.
Illegittimo Non voluto	Non esiste un termine da preferire	Non si deve stigmatizzare un bambino a causa delle circostanze della sua nascita.





TERMINE DA EVITARE	TERMINE DA UTILIZZARE	PERCHÉ
Bambino straniero	Bambino proveniente da un altro Paese	Il termine "straniero" sottolinea la "diversità", la "estraneità". Meglio porre l'accento sulla sua provenienza, sulle sue origini che sul suo essere diverso.
Bambino difficile, non facilmente adottabile	Bambino con bisogni particolari	Danneggia meno la fiducia in se stesso del bambino.
È adottato	È stato adottato	L'esperienza dell'adozione non deve essere identificata con l'adottato, sebbene sia parte di lui. Il bambino è qualcosa di più, che va oltre questa condizione.
Adotta un parco	Aiuta un parco	La parola "adozione" è spesso usata in modo inappropriato. Che effetto può avere su bambini sapere di essere stato adottato come il parco sotto casa?
Adozione a distanza	Sostegno a distanza	

Fonte: nostra elaborazione da sito Family Helper

- **Ascolto attivo.** L'abilità dell'ascoltare efficacemente è una delle capacità chiave negli insegnanti altamente "facilitativi". Il privilegiare il momento dell'ascolto all'attività del parlare è motivato dal fatto che spesso chi educa, elargendo consigli e saperi, non si rende conto che il più delle volte sta esprimendo giudizi negativi e controproducenti nei confronti dell'educando, il quale non ha modo di esprimere realmente ciò che prova e sente. Questa non accettazione e non considerazione in un alunno insicuro, come può essere il bambino adottato, è deleteria e va accuratamente evitata da parte dell'insegnante. L'ascolto attivo (Gordon, 1991), invece, esprime il linguaggio dell'accettazione e consta di quattro momenti:
 - 1) **ascolto passivo (silenzio):** momento in cui l'allievo può esporre i suoi problemi, senza essere interrotto, sentendosi così accettato e considerato da parte dell'insegnante;
 - 2) **messaggi d'accoglimento:** possono essere di tipo verbale o non verbale e rassicurano il bambino del fatto che l'insegnante lo sta ascoltando;
 - 3) **inviti calorosi:** attraverso questi l'educatore incoraggia il bambino a parlare e ad approfondire ciò che sta dicendo, senza però valutarlo o giudicarlo;
 - 4) **ascolto attivo:** l'insegnante "riflette" il messaggio dell'alunno, limitandosi solo a riceverlo, senza esprimere sue considerazioni personali.

La capacità di essere un buon ascoltatore, dunque, dipende dall'uso appropriato di alcune abilità chiave, quale – ad esempio – l'essere attenti. Ciò richiede, da parte del docente, l'impiego di precisi atteggiamenti: una postura che faciliti il coinvolgimento, un uso appropriato del linguaggio del corpo, un buon contatto visivo, un ambiente che distraiga il meno possibile. Una volta stimolata l'altra persona a parlare, è importante che possa continuare a dialogare, in modo che emergano le questioni da affrontare. In questo passaggio l'insegnante deve dimostrare di essere in grado di seguire il bambino nel suo discorso dando risposte minime non verbali, come cenni della testa, e risposte verbali, come “capisco” o “vai avanti”. È difficile evitare la tentazione di intervenire e portar via l'iniziativa a chi parla, ma il mantenere un silenzio attento è la capacità chiave da coltivare se si vuole evitare che questo avvenga. L'insegnante deve inoltre saper riflettere i sentimenti e i significati dell'alunno, usando ad esempio occasionali parafrasi di quello che ha detto l'altro. Questa abilità è la facilitazione che segna la differenza fra l'ascolto attivo ed efficace e il semplice sentire. Quando chi parla percepisce che l'ascoltatore è veramente interessato ed è nella condizione di coinvolgersi all'argomento presentato senza intervenire per giudicare, allora si può affermare che è avvenuta una comunicazione efficace. Il modo migliore per gli insegnanti per sviluppare le proprie capacità di ascolto è di cambiare l'equilibrio fra il parlare e l'ascoltare nelle loro interazioni con la classe. Troppo spesso, infatti, essi utilizzano i periodi in cui dovrebbero ascoltare per ripetere a loro stessi quello che diranno in seguito. Un ascolto più efficace comporta la capacità di concentrarsi sugli interessi e le preoccupazioni di un'altra persona. Nella conversazione, naturalmente, parlare e ascoltare sono ugualmente importanti, ma in una relazione di aiuto come quella fra bambino adottato e insegnante, l'ascoltare acquista una funzione più importante, che può costituire la differenza fra una crescita e uno sviluppo sano e un fallimento nell'apprendere.

- *Alfabetizzazione emozionale.* Nella relazione con i propri alunni l'insegnante ha il dovere di prestare attenzione ai loro bisogni, ascoltando attraverso una comunicazione efficace. Successivamente può “lavorare” su alcuni di questi bisogni che non sono solo quelli meramente didattici, ma anche emotivi. Se, come si è ampiamente osservato precedentemente, le sofferenze emotive dei bambini adottati incidono sul loro comportamento e apprendimento, l'insegnante non può ignorarle, ma deve accoglierle e aiutare il bambino a elaborarle, svolgendo il ruolo di facilitatore di alfabetizzazione emozionale. Nello specifico una tecnica utile

per promuovere un processo di alfabetizzazione emozionale all'interno della classe è il *circle time* (tempo del cerchio). Esso ha le caratteristiche di una riunione di gruppo e, oltre a promuovere un clima collaborativo e amichevole fra i membri della classe, crea un contesto favorevole alla libera espressione delle emozioni. È importante che durante il *circle time* il piccolo gruppo sia organizzato secondo una struttura a bassa gerarchia, poiché un clima positivo nella classe ha la tendenza a svilupparsi proprio quando gli insegnanti si comportano in modo facilitativo e non autoritario. Inoltre, il luogo, il tempo e le norme che regolano la discussione devono essere costanti. Ciò significa che l'insegnante dovrà proporre alla classe il giorno dell'incontro, la sua durata e il criterio di scelta dell'argomento da trattare; le quali proposte, una volta accettate dal gruppo-alunni, dovranno essere mantenute per tutto il corso dell'esperienza, cosicché questa rappresenti un valido punto di riferimento nella vita scolastica. Per rispettare i termini fissati, insegnanti e studenti si possono avvalere dell'aiuto di un cartellone, realizzato da loro stessi, sul quale tracciare il calendario settimanale delle attività della classe, tra cui inserire il *circle time*. Inoltre, sarebbe opportuno creare *in itinere* un ulteriore cartellone, nel quale annotare le decisioni prese durante la discussione: come se rappresentasse la "memoria" del meeting, soprattutto in caso di controversie e momenti di conflitto. Durante la riunione è anche importante la disposizione fisica delle sedie: esse, infatti, vanno poste in circolo in modo da tale che gli alunni riescano a guardarsi vicendevolmente in faccia, favorendo la comunicazione tra loro. Il *circle time* proprio perché crea un clima sereno e collaborativo nel gruppo classe in cui ogni individuo sente di partecipare attivamente, è una tecnica che promuove negli alunni un profondo senso di appartenenza, di cui i bambini adottati hanno fortemente bisogno.

- *Apprendimento strutturato*. Questo metodo ha lo scopo di promuovere nell'alunno le *abilità sociali* (*skills*) che sono alla base di un corretto processo di socializzazione, aspetto rilevante nel contesto-classe. L'essenza di questo metodo risiede nel presupposto che l'apprendimento sociale si veicola tramite l'attività del soggetto, oltre che per mezzo di ristrutturazioni cognitive esclusivamente "interne". L'assunto, anzi, è che proprio "il fare" – accanto alla discussione e al dialogo – possa essere l'elemento che abbia il maggiore potere dirompente e attivante sul piano cognitivo, da cui può derivare a sua volta una modifica nei comportamenti. Questo modello psicoeducativo è preferibilmente applicabile a piccoli gruppi di allievi, di cui fanno parte in modo particolare quei soggetti che

hanno già evidenziato carenze o disfunzioni nei comportamenti sociali, come può essere nel caso di un bambino adottato. L'apprendimento strutturato prevede quattro distinte procedure:

- 1) *modeling*: osservazione del modello che emette un comportamento;
- 2) *role playing*: la simulazione di un "ruolo" da parte dell'osservatore;
- 3) *feedback*: l'informazione retroattiva sul comportamento emesso;
- 4) *generalizzazione* dell'apprendimento.

Il *modeling* è, dunque, la prima procedura che bisogna attuare e serve ad indicare agli alunni che cosa fare. Esso dovrebbe illustrare agli studenti, in modo chiaro, quali siano i "passi comportamentali" da attuare per dimostrare una certa abilità. È fondamentale, allora, che prima ancora di procedere con il *modeling* siano stati fissati insieme, da alunni e insegnanti, i singoli comportamenti – i passi comportamentali – che determinano la presenza in un individuo di una precisa abilità sociale. Ad esempio, se la classe è interessata all'abilità del "rispondere alle provocazioni di soggetti aggressivi", dovranno essere individuati gli atteggiamenti riscontrabili in questa abilità. Il *modeling*, dunque, serve a illustrare tutti i passi comportamentali precedentemente trovati con gli alunni. Di solito si tratta di una "scenetta dal vivo" eseguita da due insegnanti. La seconda componente dell'apprendimento strutturato consiste nel *role playing*, ossia una rappresentazione in cui viene chiesto a un individuo di simulare un "ruolo". Nello specifico, l'insegnante invita un alunno a recitare insieme con un compagno – scelto da lui – un'ipotetica situazione di vita reale, in cui sia necessario impiegare una precisa abilità sociale. Il *role playing*, dunque, aiuta gli alunni ad imparare come eseguire le diverse *skills*. Il terzo passaggio di questa metodologia è il *feedback*, ossia il momento posto al termine di ogni *role playing* in cui i compagni-osservatori esprimono un giudizio sul comportamento dell'attore. In questo modo l'attore-alunno potrà appurare se la sua simulazione sia stata soddisfacente rispetto allo scopo, oppure se sia necessaria una modifica del suo comportamento perché non idoneo a rappresentare una certa abilità. Anche gli altri alunni, ovviamente, possono prendere spunto da quanto emerso per riflettere su quale siano i giusti passi comportamentali. Nell'ultima fase della *generalizzazione* gli studenti dovrebbero pensare e considerare in quale situazioni, nella vita quotidiana, sia possibile aver bisogno di impiegare le abilità sociali acquisite nelle prime procedure dell'apprendimento strutturato. È facilmente intuibile che la generalizzazione degli apprendimenti sarà tanto più facile quanto più il contesto didattico si avvicinerà a quello naturale in cui dovrebbe essere utilizzata una certa abilità.

Fuori dal contesto-classe:

- *Formazione degli insegnanti.* È importante che gli insegnanti abbiano la possibilità e l'interesse di partecipare ad esperienze formative che trattino il tema dell'adozione, tenuto conto che sempre più spesso capita di avere in classe bambini adottati. Comunque, pur non vivendo direttamente questa realtà, è assai utile ed educativo che l'insegnante affronti in classe l'argomento adozione. Un corso formativo dovrebbe sia arricchire la conoscenza personale dell'insegnante, sia fornirgli strumenti concreti (alcuni precedentemente esposti) per essere in grado di parlare di adozione in classe e/o favorire l'inserimento scolastico del bambino adottato. Solo con un'adeguata conoscenza è possibile essere competenti ed efficaci, specialmente muovendosi in un ambito delicato e importante come quello educativo. Qualora la scuola o il Comune non proponessero attività di formazione di questo tipo, gli insegnanti possono arricchire le loro conoscenze attraverso la lettura dei numerosi libri pubblicati sul tema dell'adozione oppure documentarsi attraverso i tanti diversi siti Internet.
- *Ricerca di informazione da parte degli insegnanti.* Nel caso in cui l'insegnante abbia tra i suoi alunni un bambino giunto in Italia attraverso l'adozione, sarebbe opportuno che egli si attivasse per raccogliere informazioni su cultura, lingua d'origine e sistema scolastico del Paese di provenienza del bimbo. Come precisato nel precedente paragrafo, questi aspetti influenzano il processo di apprendimento e di socializzazione e l'insegnante non può non tenerne conto nel momento in cui entra in relazione con il bambino e i suoi bisogni. Per la ricerca di queste informazioni è possibile documentarsi attraverso Internet o su alcuni testi, come *Viaggio nelle scuole* (cfr. Italia. Commissione per le adozioni internazionali, 2005).
- *POF (Piani d'offerta formativa).* L'offerta formativa di ogni singola scuola deve rappresentare un'occasione cruciale di promozione del benessere dei propri studenti. La scuola ha il dovere di modificare nel tempo la propria organizzazione interna, lavorando su percorsi di ricerca-azione al fine di collaudare attività, strategie e strumenti didattici ritenuti idonei per rispondere ai bisogni degli alunni, tra cui quelli dei bambini adottati. L'offerta formativa coniuga così i bisogni e le risorse, attuando strategie educative opportune. Nel caso di alunni giunti in Italia attraverso l'adozione è opportuno creare dei percorsi che tengano in considerazione i loro bisogni e potenzialità. Progetti adeguati e flessibili, senza mai cadere nell'errore di attuare percorsi formativi in cui è richiesto un rendimen-

to inferiore alle reali capacità dell'alunno, per non fare prevalere atteggiamenti commiserativi estremamente dannosi e svalutativi per il bambino adottato.

Anche i *genitori* – come già sottolineato – hanno delle responsabilità e possono favorire in modo determinante l'inserimento a scuola del proprio figlio. Lontani dal voler indicare alla famiglia – al pari degli insegnanti – strategie e tecniche didattico-educative, possono invece risultare validi alcuni suggerimenti inerenti all'inserimento scolastico del figlio. A tal riguardo, i genitori possono tenere in considerazione le seguenti indicazioni.

- Prima di iscrivere il figlio a scuola bisogna valutare diversi aspetti, che risulteranno essere decisivi affinché l'esperienza scolastica sia per il bambino un positivo percorso di crescita. Il primo interrogativo che si pone il genitore riguarda *dove* inserirlo. È bene optare per una scuola che si mostri sensibile verso alcuni temi, in cui il bambino possa portare liberamente la sua storia. La scelta della scuola può essere inoltre condizionata anche dal tipo di orario scolastico che questa offre: infatti è preferibile – per un inserimento dolce e graduale – optare per un orario ridotto e non il tempo pieno, soprattutto per i bambini giunti in Italia da poco. Anche scegliere una scuola vicino a casa, dove i compagni di classe sono gli amici del parco giochi può essere utile per accrescere il suo senso di appartenenza. Infine decidere *quando* e in *quale classe* inserirlo sono forse i due aspetti più difficile, che mettono maggiormente in crisi i genitori. Attendere del tempo prima di inserirlo a scuola, per lasciare spazio al bisogno di “fare nido” con i genitori, oppure mandarlo a scuola subito privilegiando la socializzazione secondaria e la forza positiva delle relazioni nel gruppo dei pari? Inserirlo in una classe di bambini più piccoli per non caricarlo eccessivamente sugli apprendimenti della lingua oppure favorire le relazioni tra coetanei e inserirlo in una classe corrispondente alla sua età anagrafica? Non c'è una regola universale, ogni bambino con la sua “valigia” rappresenta un caso a sé, per questo bisogna decidere in base alle singole situazioni. Per essere aiutati nella scelta sarebbe utile che i genitori si confrontassero con figure professionali competenti (pedagogista, psicologa, logopedista) e parlassero con i dirigenti scolastici e gli insegnanti delle possibili scuole in cui iscrivere il figlio.
- Fare un *colloquio informativo iniziale* con il dirigente scolastico e gli insegnanti che seguiranno il bambino. È importante, soprattutto con le maestre, parlare con trasparenza della storia del proprio figlio, dei suoi biso-

gni e delle sue possibilità. Queste sono le premesse per poter costruire insieme un efficace percorso didattico-educativo.

- *Preparare il figlio all'ingresso a scuola*, evitando di inserirlo senza avergli prima spiegato chi conoscerà, cosa farà in classe, con quali tempi starà a scuola. Potrebbe anche essere utile che il genitore accompagni il bambino a visitare la scuola, perché ne conosca i luoghi mentre è affiancato e rassicurato dalla figura del genitore.
- *Monitorare e facilitare le relazioni del figlio con le persone della scuola*. Il genitore deve assicurarsi che il bambino sia accolto e accettato nel contesto scolastico, specie se il figlio ha caratteristiche somatiche differenti. Come già osservato, i compagni e gli insegnanti possono favorire l'affermazione della sua identità etnica e i genitori si devono preoccupare che ciò avvenga, non accettando atteggiamenti discriminatori o peggio razzisti.
- *Collaborare con gli insegnanti*: ci deve essere scambio e condivisione tra genitori e insegnanti, promotori della crescita psicoaffettiva del bambino. Il figlio "sente" quando tra famiglia e insegnanti c'è rispetto reciproco e per lui sarà più facile riconoscere il maestro/professore come figura di riferimento in quanto stimato e rispettato dagli stessi genitori. Questa collaborazione deve caratterizzare tutto il percorso scolastico del figlio: non ci deve essere solo un confronto iniziale con gli insegnanti, ma colloqui *in itinere* per monitorare il rendimento e il comportamento del bambino.
- *Dare la propria disponibilità a parlare di adozione a scuola e a fornire del materiale di approfondimento*: è importante che la scuola, diversamente da come purtroppo accade ancora oggi, non pensi all'adozione come a un fatto privato da affrontare esclusivamente tra le mura domestiche. Molti insegnanti sono restii a trattare questo tema in classe, ritenendo il contesto scolastico non idoneo per parlare e confrontarsi sull'adozione. I genitori per primi devono fare chiarezza, devono invitare gli insegnanti a parlare dei diversi modi di essere famiglia, allontanandoli dall'idea errata, ma comoda in alcuni frangenti, che parlare di adozione significa invadere la privacy di chi la vive.
- Evitare di avere *aspettative troppo alte o troppo basse* nei confronti del rendimento scolastico del figlio: come già osservato precedentemente, le prime creano ansia nel bambino, mentre le seconde producono il dannoso "effetto Pigmalione".
- Evitare, in conseguenza ad aspettative inadeguate, *comportamenti ansiosi* verso il percorso scolastico del figlio. A volte capita che il successo a scuola sia considerato un indicatore del buon esito del percorso adottivo, mentre eventuali risultati scolastici negativi siano vissuti come

un insuccesso globale della vita personale e familiare. Ciò comporta l'amplificarsi nei genitori di stati d'animo ansiosi, che coinvolgono emotivamente anche i figli, a discapito della costruzione del loro senso di sicurezza e appartenenza. È importante allora che il genitore non viva l'esperienza scolastica del bambino come un momento di verifica per se stesso, attraverso cui valutare il suo "essere genitore", ma provi a gestire le sue frustrazioni e ansie, guardando alle eventuali difficoltà di apprendimento del figlio come ad una fase di un percorso e non come ad un punto di arrivo.

Riferimenti bibliografici

Bion, W.R.

1972 *Apprendere dall'esperienza*, Roma, Armando

Blandino, G., Granirei, B.

1995 *Le disponibilità ad apprendere*, Milano, Cortina

Bowlby, J.

1972 *L'attaccamento alla madre*, Torino, Boringhieri

Canevaro, A.

1976 *I bambini che si perdono nel bosco*, Firenze, La nuova Italia

Crisma, M.

2004 *Affrontare l'adozione. Strumenti per operatori e genitori*, Milano, McGraw-Hill

Cummins, J.

1981 *The role of primary language development in promoting educational success for language minority students*, in California State Department of Education (ed.), *Schooling and language minority students: A theoretical framework*, Evaluation, Dissemination and Assessment Center - California State University, Los Angeles

Dell'Antonio, A.

1994 *Bambini di colore in affido e in adozione*, Milano, Cortina

1994 *L'inserimento sociale e scolastico del bambino di colore adottato*, in «Il bambino incompiuto», a. 11, n. 5

2000 *L'identità in ragazzi adottati in altra etnia*, in «Pedagogika», a. 4, n. 16 (luglio/agosto)

2003 *Il bambino a scuola: realtà, rappresentazioni, prospettive*, in Italia. Commissione per le adozioni internazionali, Istituto degli Innocenti, *L'inserimento scolastico dei minori stranieri adottati: indagine sul fenomeno*, Firenze, Istituto degli Innocenti (Studi e ricerche, 2)

Erny, P.

2003 *Istruzione, educazione familiare e condizione giovanile in Africa*, Torino, L'Harmattan

Francescano, D., Putton, A., Cudini, S.

1986 *Star bene insieme a scuola*, Roma, NIS

Genni Miliotti, A.

2003 *L'adozione oggi: un obiettivo raggiungibile*, Milano, Franco Angeli

2005 *... E Nikolaj va a scuola. Adozione e successo scolastico*, Milano, Franco Angeli

Giorgi, S.

2006 *Figli di un tappeto volante*, Roma, Magi

Goleman, D.

1996 *Intelligenza emotiva*, Milano, Rizzoli

Gordon, T.

1991 *Insegnanti efficaci*, Teramo, Giunti&Lisciani

Guerrieri, A., Odorisio, M.L.

2003 *Oggi a scuola è arrivato un nuovo amico*, Roma, Armando

Hutnik, N.

1991 *Ethnic minority identity: A social psychological perspective*, Oxford, Clarendon Press

Italia. Commissione per le adozioni internazionali

2005 *Viaggio nelle scuole. I sistemi scolastici nei Paesi di provenienza dei bambini adottati*, Firenze, Istituto degli Innocenti

Italia. Commissione per le adozioni internazionali, Istituto degli Innocenti

2003 *L'inserimento scolastico dei minori stranieri adottati: indagine sul fenomeno*, Firenze, Istituto degli Innocenti (Studi e ricerche, 2)

Luise, M.C.

2006 *Italiano come lingua seconda. Elementi di didattica*, Torino, UTET

Mariani, U., Schiralli, R.

2002 *Costruire il benessere personale in classe*, Trento, Erickson

Marinelli, E.

2003 *Diverso ma uguale. Educazione all'intercultura, imparo e coloro*, L'isola che non c'è

McGinnis, E. et al.

1986 *Manuale di insegnamento delle abilità sociali per l'alunno con problemi di comportamento o ritardo mentale lieve*, Trento, Erickson

Montanari, D.

1998 *Bambini di tutti i colori*, Milano, Fabbri

O'Connor, T.G., Bredenkamp, D., Rutter, M.

1999 *Attachment disturbances and disorders in children exposed to early severe deprivation*, in «Infant Mental Health Journal», 20, p. 10-29

Polli, L.

2004 *Maestra sai... sono nato adottato*, Foggia, Mammeonline

Pratelli, M.

2004 *Le difficoltà di apprendimento e la dislessia*, Bergamo, Edizioni Junior

Tonizzo, F., Micucci, D.

2003 *Adozione: come e perché*, Torino, UTET Libreria

Vio, C., Tressoldi, P.E.

1998 *Il trattamento dei disturbi dell'apprendimento scolastico*, Trento, Erickson

Vai e vivrai: un esempio emblematico di adozione internazionale

Fabrizio Colamartino

Critico cinematografico, consulente Istituto degli Innocenti

Vai e vivrai è il primo film ad aver portato all'attenzione del grande pubblico una delle vicende più tragiche della storia recente del continente africano, quella dei Falasha, un'etnia etiopica di religione ebraica che, per sfuggire a una tremenda carestia, nel 1984 trovò asilo nei campi profughi del Sudan e, successivamente, venne accolta in Israele grazie a un ponte aereo organizzato dagli Stati Uniti. Una vicenda tra le tante che, ancora oggi, difficilmente riescono a fare breccia nei notiziari o a entrare nei libri di storia perché trascurate dai media occidentali, attratti da eventi e situazioni considerati, in base a criteri assolutamente etnocentrici, molto più interessanti. Con un ruolo oggettivamente inferiore nelle strategie geopolitiche mondiali rispetto ad altre regioni, i Paesi africani pagano amaramente in molti campi – non ultimo quello delle adozioni internazionali, pressoché monopolizzato negli ultimi anni dall'apertura delle frontiere dei Paesi dell'Est europeo – la loro permanenza in un limbo postcoloniale senza che si profili, almeno apparentemente, una qualche via d'uscita.

Anche per questi motivi la storia narrata in *Vai e vivrai* può apparire non solo priva dell'immediatezza emotiva che deriverebbe dal confronto con la memoria di una realtà documentata dai media, ma anche singolare e, per molti versi, estrema. Tra le tante vicende che sarebbe stato possibile immaginare per narrare il dramma dei Falasha, quella del piccolo Schlomo è più unica che rara: etiopico di fede cristiana, è costretto a fingersi membro dei Falasha per poter raggiungere Israele ed essere adottato da una famiglia ebrea di origine francese. Una storia che, malgrado la sua eccezionalità, assume un valore fortemente emblematico rispetto al tema dell'adozione internazionale, portando in primo piano una serie di problemi e questioni che toccano, in diversa misura ma allo stesso modo, i casi in cui un bambino viene accolto in una famiglia diversa da quella di origine per etnia, nazionalità, cultura, religione. E questo proprio grazie alla paradossale situazione in cui viene a trovarsi il giovane protagonista, che si carica di tutte le contraddizioni proprie di una condizione vissuta da migliaia di suoi coetanei sparsi in tutto il mondo. Privato di tutto ciò che nella sua breve vita ha costituito il suo bagaglio affettivo, sociale, culturale, religioso, Schlomo vive combattuto tra la necessità di integrarsi nella comunità che lo ha accolto e il bisogno (forse ancora più pressante) di conser-

vare dentro di sé una serie di punti di riferimento, anzitutto affettivi, ai quali non può rinunciare.

Rifugiatosi con altre migliaia di disperati in Sudan, Schlomo è costretto dalla madre a fingersi falasha per poter raggiungere Israele grazie all'*Operazione Mosè*. Viene così affidato a una donna a cui è appena morto il figlio e con lei giunge in Israele dove è sottoposto dalle autorità, insieme agli altri Falasha, a una serie di interrogatori atti ad appurare se sia realmente ebreo. Quando la donna a cui era stato affidato muore, Schlomo, divenuto orfano, viene ospitato in un istituto: qui il bambino non riesce a integrarsi, combattuto tra la necessità di apprendere nuove regole, nozioni, tradizioni e quella di rimanere legato alla madre rimasta in Africa. Solo quando viene adottato da Yaël e Yoram, una coppia israeliana di origine francese, sembra riuscire a trovare una dimensione affettiva più stabile. Ma è a scuola, nella vita sociale, nel rapporto con le istituzioni (sia laiche sia religiose) che Schlomo – e con lui i genitori adottivi – deve confrontarsi con un atteggiamento discriminatorio ora strisciante ora apertamente dichiarato. Malgrado il trauma del distacco dalla madre, l'emarginazione a cui vengono sottoposti i Falasha, il colore della sua pelle, Schlomo sembra riuscire a integrarsi, fino a quando Sara, figlia di un ebreo osservante, si innamora di lui nonostante l'opposizione del padre che non perde occasione per umiliarlo e offenderlo. Schlomo cresce, diventa adulto, come ogni israeliano attraversa le vicende tragiche che scuotono il suo Paese, dalla guerra del Golfo alle speranze di pace suscitate più volte, ma inutilmente, dalle trattative con i palestinesi, all'attentato mortale a Rabin. Laureatosi in medicina a Parigi, arruolatosi come ufficiale medico e ferito durante la seconda Intifada, alla fine Schlomo sposa Sara, alla quale decide di rivelare la sua reale identità. Incoraggiato dalla moglie ritorna in Sudan con un'organizzazione non governativa impegnata a portare aiuti ai campi profughi, ritroverà sua madre vecchia e stanca ma ancora pronta ad accoglierlo.

Scritto e diretto dal regista ebreo rumeno Radu Mihaileanu a partire dalle testimonianze di alcuni Falasha che ancora oggi risiedono in Israele, *Vai e vivrai* continua la ricerca incominciata dal suo autore con il precedente *Train de vie*, in cui si narrava la storia grottesca di un gruppo di ebrei che riesce a sfuggire ai campi di concentramento nazisti grazie a una messinscena tanto abile quanto grottesca. La vicenda di Schlomo riprende questo leitmotiv rovesciandolo (in questo caso è l'appartenenza al popolo ebraico a costituire il lasciapassare per la sopravvivenza) e modificandolo in una parabola dove al senso di appartenenza a un gruppo e a una comunità si affianca quello dell'individualità e unicità dell'essere umano.

Mettendo in evidenza l'aspetto artificioso dell'operazione Mosè, volta concretamente a salvare migliaia di vite umane e, idealmente, a completare l'opera di ricongiunzione del popolo ebreo in un unico Stato, Mihaileanu sembra aver voluto rimarcare le contraddizioni di ogni "adozione", sia quella di un'intera popolazione da parte di una nazione, sia quella di un bambino da parte di una famiglia. Molti sono gli spunti narrativi che suggeriscono l'idea della necessità di un legame con le proprie radici non solo affettive ma anche etniche, culturali e religiose che non può essere ignorato: le immagini di repertorio sulla fuga dei Falasha nei campi sudanesi che aprono il film, inquadrando le vicende dal punto di vista storico; le immagini televisive che documentano le carestie che continuano ad affliggere il popolo etiope negli anni a seguire spingendo Schlomo a diventare medico e ad aiutare i propri connazionali; il legame mai interrotto tra il ragazzino e la madre, identificata con la luna alla quale si rivolge nel corso di lunghi, commoventi dialoghi notturni; persino la vacca che gli viene affidata durante il suo soggiorno in un kibbutz viene identificata da Schlomo con quella che, in Etiopia, provvedeva alla sussistenza della famiglia. Nel corso del film il protagonista rimarrà un diverso e un isolato, e ciò non solo a causa del colore della sua pelle e per la sua provenienza etnica ma, anche e soprattutto, per la consapevolezza di non potersi dire e sentire mai completamente integrato, se non dopo aver fatto ritorno alle proprie radici, risolto il rapporto con le proprie origini, riabbracciato la madre rimasta per anni nel campo profughi sudanese ad attenderlo. Non che gli manchi l'affetto e il sostegno di chi gli è accanto: nel corso della sua vita Schlomo potrà contare su ben tre madri (quella biologica ed etiope, quella "affidataria" falasha, quella adottiva israeliana), nonché su molte altre figure di riferimento (suo padre adottivo, il rabbino israeliano e quello falasha, dai quali in più di un'occasione verrà chiamato "figlio"), ma nessuna tra queste rappresenterà l'unico punto di riferimento per una personalità scissa, divisa tra passato, presente e futuro, così come suggerisce il titolo originale, *Va, vis et deviens*, ovvero "va', vivi e diventa".

Difatti, le difficoltà di integrazione nel tessuto familiare e sociale che Schlomo incontra sul suo cammino sono addirittura doppie rispetto a quelle di chi, adottato o no, deve entrare a far parte di una nuova comunità: deve fingere di far parte di un'etnia (quella falasha) che a sua volta non riesce a integrarsi nel tessuto sociale israeliano; deve rinnegare le proprie origini, nascondere la verità anche agli occhi di coloro che lo amano e lo rispettano, per vedersi comunque rifiutato da una società che continua a guardarlo come diverso. Schlomo tenta in tutti i modi di allontanarsi dal proprio passato, di "diventare" qualcosa di diverso da se stesso, un ebreo come tutti gli altri, anzi, meglio degli altri: ar-

riverà a cimentarsi, vincendola, in una disputa sulla Torah con un coetaneo ebreo osservante, vivrà con entusiasmo l'esperienza del kibbutz, come ogni israeliano che si rispetti si arruolerà nell'esercito per difendere il territorio, sposerà con tutti i crismi una donna israeliana, ma tutto ciò non servirà a fare di lui qualcosa di diverso da ciò che è. *Vai e vivrai*, inoltre, abbraccia circa vent'anni di storia di Israele e fa degli avvenimenti che la costellarono il motivo di fondo che accompagna la crescita del suo protagonista. Anche questa scelta – di per sé complessa sotto il profilo della ricostruzione storica e rischiosa dal punto di vista della riuscita del film – è significativa, dal momento che crea una sorta di parallelismo tra l'incerto statuto identitario di Schlomo e quello altrettanto instabile dello Stato israeliano, tutt'altro che monolitico al di là delle apparenze. Tuttavia, quando con l'età adulta il processo di integrazione del protagonista sembra potersi compiere, Schlomo sente la necessità di recuperare ciò di cui sembrava essersi finalmente liberato o che, più probabilmente, s'era col tempo assopito. Un bisogno che si fa insopprimibile, quello di restituire alla propria terra, al proprio popolo e alle proprie origini una parte di ciò che è riuscito a diventare in seguito al suo allontanamento, e contemporaneamente di recuperare ciò che è andato perduto nel corso del tempo.

È dunque proprio grazie al complesso intreccio tra le vicende private del singolo personaggio (fittizie ma ricostruite a partire da un mosaico di autentiche testimonianze) e quelle storiche che ne costituiscono lo sfondo, che *Vai e vivrai* fa emergere una molteplicità di spunti importanti sul tema dell'identità dell'adottato. Tra tutti, l'importanza per i figli adottivi di mantenere un legame forte e duraturo con le proprie radici biologiche e culturali – al di là della distanza tra la realtà di origine e quella di approdo – è ciò che sembra poter riassumere il senso ultimo della storia narrata: l'intreccio profondo tra storia personale, affettiva, intima e Storie collettive, di gruppi e società molto diversi tra loro, permette al protagonista di diventare e sentirsi innanzitutto se stesso, prima ancora che membro di questa o quella comunità.

Vai e vivrai (*Va, vis et deviens*)

Belgio/Francia/Israele/Italia, 2005

Regia: Radu Mihaileanu

Soggetto: Radu Mihaileanu

Sceneggiatura: Radu Mihaileanu, Alain-Michel Blanc

Produzione: Denis Carot, Marie Masmonteil

Fotografia: Rémy Chevrin

Montaggio: Ludo Troch

Musiche: Armand Amar

Scenografie: Eytan Levy

Interpreti: Moshe Agazai (Schlomo bambino), Moshe Abebe (Schlomo adolescente), Sirak M. Sabahat (Schlomo adulto), Roschdy Zem (Yoram), Yaël Abecassis (Yaël), Roni Hadar (Sarah), Mimi Abonesh Kebede (Hana), Raymonde Abecassis (Suzy), Ytzhak Edgar (Qes Amhra), Rami Danon (Papy), Meskie Shibru Sivan (Madre di Schlomo)

durata: 140'

Appendice

Intesa istituzionale di programma per un piano pluriennale di interventi in Etiopia

MODELARIO
P.C.M.-198



Mod. 251

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Intesa Istituzionale di programma per un piano pluriennale di interventi in Etiopia

Al Ministro delle Politiche per la Famiglia

- LETTO** l'articolo 2, comma 203 della legge 23 dicembre 1996, n° 662 e successive modificazioni ed integrazioni, che disciplina la programmazione negoziale;
- LETTA** la lettera "b." del sopraindicato comma 203, che delinea i soggetti ed i punti cardine dell'Intesa Istituzionale di programma, in base alla quale le parti si impegnano a collaborare, sulla base di una ricognizione delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati;
- VISTO** il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n° 29 e successive modificazioni ed integrazioni, recante "Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n° 421";
- VISTA** la legge 7 agosto 1990, n° 241 e successive modificazioni ed integrazioni, recante "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi";
- VISTA** la legge 8 giugno 1990, n° 142 e successive modificazioni ed integrazioni, concernente "Ordinamento delle autonomie locali";
- VISTA** la legge 15 marzo 1997, n° 59 e successive modificazioni ed integrazioni, recante "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli Enti locali per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa";
- VISTA** la legge 15 maggio 1997, n° 127 e successive modificazioni ed integrazioni, recante "Misure urgenti per lo snellimento delle attività amministrative e dei procedimenti di decisione e di controllo";
- LETTA** la delibera CIPE 21 marzo 1997, concernente la disciplina della programmazione negoziata ed in particolare il punto I relativo all'Intesa Istituzionale di programma ed alle relative modalità di attuazione;
- VISTO** il decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n° 367 e successive modificazioni ed integrazioni, concernente "Regolamento recante semplificazione e accelerazione delle procedure di spese contabili";
- VISTO** il decreto legislativo 30 luglio 1999, n° 286, recante "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n° 59";
- VISTA** la legge 31 dicembre 1998, n° 476, recante "Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione

MINISTRO PUBBLICO E REGIO VESCO FISSO - 1

[Handwritten signatures and initials]



Presidenza del Consiglio dei Ministri

VISTA la specificità delle competenze e dell'organizzazione voluta in questo campo dal legislatore italiano, che amplifica il livello di responsabilità ed imparzialità proprio degli Organi di Pubblica Amministrazione, comprendendovi funzioni di tutela e garanzia di interessi pubblici, che possono essere assicurati anche da soggetti privati, quali nel caso di specie gli Enti autorizzati, organismi non aventi fine di lucro, rappresentativi della società civile organizzata e riconosciuti competenti nel ruolo di informazione, preparazione e sostegno delle coppie nelle procedure adottive, in Italia e soprattutto all'estero;

RAVVISATA la necessità di un programma di lavoro congiunto fra la Commissione per le adozioni internazionali e gli Enti al fine di sviluppare un modello operativo che consenta di superare ogni eventuale problema organizzativo e procedurale stabilendo relazioni di alto profilo con le Istituzioni competenti dell'Etiopia;

CONSIDERATO altresì che l'Intesa Istituzionale di programma è uno strumento agevole che semplifica la realizzazione degli interventi da parte di tutti i soggetti coinvolti;

CONSIDERATO che un efficace modello operativo e uno specifico programma pluriennale, consentirà di:

- approfondire la conoscenza della realtà locale;
- individuare e implementare le risorse disponibili per realizzare più ampie azioni alternative all'adozione internazionale;
- ridurre i tempi ed i costi delle procedure di adozione;
- favorire l'adozione di bambini etiopi in età scolare
- favorire la ristrutturazione dei grandi orfanotrofi in strutture di accoglienza di dimensioni compatibili con il bisogno di relazione del bambino;
- sostenere l'aiuto alla famiglia di origine.

TUTTO CIO' PREMESSO

Il Ministro delle politiche per la famiglia su proposta della Commissione per le Adozioni Internazionali, nella persona del Presidente pro-tempore dr.ssa Roberta Capponi, ed i sottoindicati Enti autorizzati ed accreditati, per il tramite del proprio rappresentante legale:

A.I.A.U. ASSOCIAZIONE IN AIUTI UMANITARI
AMICI MISSIONI INDIANE (AMI) - ONLUS
CENTRO AIUTI PER L'ETIOPIA
C.I.A.I. - CENTRO ITALIANO AIUTI ALL'INFANZIA ONLUS
C.I.F.A. - ONLUS CENTRO INTERNAZIONALE PER L'INFANZIA E LA FAMIGLIA
IN CAMMINO PER LA FAMIGLIA - I.C.P.L.F.
NUOVI ORIZZONTI PER VIVERE L'ADOZIONE (N.O.V.A.)

CONCORDANO QUANTO SEGUE:

Articolo 1 - Finalità ed obiettivi

Le Parti si impegnano a:



Presidenza del Consiglio dei Ministri

1. ampliare la collaborazione con le competenti Istituzioni centrali e locali di riferimento della Repubblica Federale Democratica di Etiopia;
2. favorire la collaborazione tra gli Enti sottoscrittori e le ONG localmente operative anche mediante la promozione di spazi di confronto e seminari;
3. individuare d'intesa con le competenti Autorità straniere strumenti e buone prassi che agevolino lo svolgimento delle procedure di adozione.
4. realizzare un programma comune e coordinato di interventi di cooperazione condiviso dalle Autorità locali con la partecipazione delle ONG ivi operative per l'attuazione del principio di sussidiarietà. Il presente programma che recepisce le proposte espresse dalle Autorità etiopi privilegia la realizzazione:
 - a. del censimento delle strutture delle risorse umane e degli ambienti che ospitano il minore, l'anagrafe dei minori e la storia progressa, l'analisi statistica dei dati sull'ammissione, la permanenza e l'uscita dagli Istituti;
 - b. di iniziative per il miglioramento delle strutture sanitarie pediatriche e l'organizzazione di équipes specializzate che possano intervenire per la cura dei bambini affetti da particolari patologie;
 - c. di iniziative per la formazione di équipes psicologiche a sostegno del personale delle strutture che ospitano il minore e la preparazione dei minori all'adozione, al fine di garantire un migliore inserimento in Italia;
 - d. di progetti finalizzati a stabilire strategie di prevenzione della devianza minorile;
 - e. di iniziative di coinvolgimento delle famiglie per prevenire le condizioni di abbandono.

Le attività di cui alle lett. a,b,c,d,e, formano oggetto di piani di intervento annualmente concordati tra le parti.

In sede di prima attuazione i programmi prescelti sono riportati nell'allegato 1 che è parte integrante dell'Intesa e descritti nelle singole schede illustrative.

Articolo 2 – Organizzazione del Programma - Paese. Costituzione di un Comitato ristretto.

1. Per la realizzazione delle finalità e degli obiettivi di cui all'articolo 1 i soggetti sottoscrittori costituiranno un Comitato ristretto con il compito di:
 - monitorare l'andamento e completare la ricognizione delle aree di intervento, delle istituzioni e delle competenze da coinvolgere;
 - definire le risorse umane ed i programmi nel dettaglio, le modalità organizzative, predisponendo un dettagliato programma da sottoporre all'approvazione del Comitato di valutazione di cui all'articolo 5;
 - verificare periodicamente i traguardi raggiunti e la validità degli obiettivi e dei risultati attesi.
2. Il Comitato ristretto viene costituito con Delibera della Commissione, sentiti gli Enti sottoscrittori e successivamente aderenti.

Articolo 3 – Impegno dei soggetti sottoscrittori

1. I sottoscrittori della presente Intesa, nello svolgimento delle attività di propria competenza, si impegnano a:
 - a. rispettare i termini concordati ed indicati;



Presidenza del Consiglio dei Ministri

- b. utilizzare forme di immediata collaborazione e di stretto coordinamento, con il ricorso, in particolare, a strumenti di semplificazione dell'attività amministrativa e di snellimento dei procedimenti di decisione e di controllo;
- c. procedere periodicamente alla verifica dell'Intesa e proporre gli eventuali aggiornamenti alla Commissione per le adozioni internazionali;
- d. attivare ed utilizzare a pieno, in tempi ravvicinati, tutte le risorse finanziarie e non, individuate per l'attuazione della presente Intesa, distinte per attività e tipologia di intervento;
- e. avere come riferimento sul territorio etiope l'Ambasciata d'Italia.

Articolo 4 – Copertura finanziaria del Programma – Paese

1. Il quadro finanziario per la realizzazione della presente Intesa per il triennio 2006-2008 è di euro 500.000,00 per ogni anno per un totale di euro 1.500.000,00. A tale stanziamento si aggiunge l'apporto in termini di risorse umane e strumentali degli enti sottoscrittori, valutati in 10% dell'onere di copertura dell'Intesa.
2. Il Dipartimento per le Politiche della Famiglia si obbliga ad assicurare, per gli impegni rispettivamente assunti, la necessaria copertura finanziaria, facendo ricorso agli interventi di natura amministrativa previsti.
3. Nel caso in cui, per ragioni sopravvenute, uno o più degli interventi previsti dalla presente Intesa non siano realizzabili, si procede alla riprogrammazione, revoca e/o modulazione degli interventi secondo le disposizioni vigenti in materia di Intese Istituzionali di programma.
4. La gestione finanziaria degli interventi si attua di norma secondo le procedure e le modalità previste dal D.P.R. 20 aprile 1994, n° 367.

Articolo 5 – Comitato di valutazione degli interventi.

1. Ai fini del coordinamento della vigilanza sull'attuazione della presente Intesa viene costituito con Decreto del Ministro delle Politiche per la Famiglia un Comitato di valutazione responsabile della gestione finanziaria e della corretta esecuzione dell'intervento.
2. Il Comitato di valutazione ha il compito di:
 - a. rappresentare in modo unitario gli interessi dei soggetti sottoscrittori;
 - b. governare il processo complessivo di realizzazione degli interventi compresi nell'Intesa, attivando le risorse tecniche ed organizzative necessarie alla sua attuazione;
 - c. promuovere, di concerto con i componenti il Comitato ristretto di cui all'art.2, le eventuali azioni ed iniziative necessarie a garantire il rispetto degli impegni e gli obblighi dei soggetti sottoscrittori dell'accordo;
 - d. garantire il monitoraggio sullo stato di attuazione, trasmettendo al Comitato ristretto le schede di monitoraggio relative a ciascun intervento;
 - e. le schede saranno accompagnate da una relazione contenente l'indicazione di ogni ostacolo amministrativo o tecnico che si interponga alla realizzazione degli interventi e le eventuali proposte correttive da assumere per il superamento delle difficoltà;
 - f. presentare alla Commissione per le adozioni internazionali una relazione annuale sullo stato di attuazione dell'Intesa evidenziando i risultati e le azioni di verifica svolte.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Nella relazione sono, tra l'altro, individuati i piani non attivabili o non completabili e la conseguente dichiarata disponibilità delle risorse non utilizzate, ai fini della riprogrammazione, revoca e/o rimodulazione degli interventi.

Articolo 6- Procedimento di conciliazione

1. In caso di insorgenza di conflitto fra i soggetti partecipanti all'Intesa, il Comitato di valutazione, su segnalazione dei responsabili dell'Intesa o su istanza di uno di essi, o anche d'ufficio, convoca le parti per l'esperimento di un tentativo di conciliazione.
2. Qualora in tale sede si raggiunga un accordo idoneo a comporre il conflitto, si redige processo verbale nel quale sono riportati i termini della conciliazione. La sottoscrizione del verbale impegna i firmatari all'osservanza dell'accordo raggiunto.

Articolo 7- Disposizioni generali

1. La presente Intesa Istituzionale di Programma è vincolante per tutti i soggetti sottoscrittori. I controlli sugli atti e sulle attività poste in essere in attuazione dell'Intesa sono successivi.
2. La presente Intesa, dispone per il periodo 2006-2008 e mantiene la sua validità fino alla completa attuazione degli interventi individuati nel Programma - Paese. Per concorde volontà dei sottoscrittori, essa può essere prorogata, modificata o integrata.
3. Qualora l'inadempienza di una o più delle parti sottoscrittrici comprometta l'attuazione di un intervento previsto nel Programma, sono a carico del soggetto inadempiente le spese sostenute dalle altre parti inerenti l'intervento medesimo.
4. Previa approvazione della Commissione per le adozioni internazionali, sentiti gli enti sottoscrittori, possono aderire all'Intesa altri soggetti istituzionali, italiani o stranieri, od organismi riconosciuti, competenti in materia di adozione internazionale o nella promozione dei diritti dell'infanzia, interessati alla migliore attuazione delle attività previste dagli ordinamenti dei due Paesi.
5. Gli enti sottoscrittori si impegnano a presentare entro il 31/1/2007 i dettagli di spesa concordati con gli operatori etiopi dopo l'organizzazione e l'avvio preliminare delle attività.

Roma, 30 NOV. 2006 letto e sottoscritto da:

Per gli Enti

A.I.A.U. ASSOCIAZIONE IN AIUTI UMANITARI

(Presidente Dott.ssa Luminita Popp) X DELEGA

AMICI MISSIONI INDIANE (AMI) - ONLUS

(Legale Rappresentante Dott. Silvano Caldano)

CENTRO AIUTI PER L'ETIOPIA

(Legale Rappresentante Dott. Roberto Rabattoni) X DELEGA

[Handwritten signatures and initials]

MODULARIO
P.C.M. - 198

Mod. 251



Presidenza del Consiglio dei Ministri

C.I.A.I. - CENTRO ITALIANO AIUTI ALL'INFANZIA ONLUS

(Dott.ssa Valeria Rossi Dragone)

Valeria Rossi Dragone

C.I.F.A. - ONLUS - CENTRO INTERNAZIONALE PER L'INFANZIA E LA FAMIGLIA

(Presidente e Legale Rappresentante Dott. Gianfranco Arnoletti)

Gianfranco Arnoletti

IN CAMMINO PER LA FAMIGLIA - I.C.P.L.F.

(Presidente Dott. Sergio Stagnaro)

Sergio Stagnaro

NUOVI ORIZZONTI PER VIVERE L'ADOZIONE (N.O.V.A.)

(Presidente D.ssa Flammitta Magugliani Fallabrigo)

Flammitta Magugliani Fallabrigo
Il Ministro

MINISTERO DELL'INTERNO E DELLA SANITA' - 1980 - 1/8

Il Ministro



Presidenza del Consiglio dei Ministri

ALLEGATO 1

Paese: ETIOPIA

- A) Censimento delle strutture delle risorse umane e degli ambienti che ospitano il minore, l'anagrafe dei minori e la loro storia pregressa, l'analisi statistica dei dati sull'ammissione, la permanenza e l'uscita dagli Istituti.
- B) Formazione di equipis psicologiche a sostegno del personale delle strutture che ospitano il minore e la preparazione dei minori all'adozione.
- C) **Elenco dei Piani di intervento presentati dagli enti autorizzati**

Piano n. 1
Ente: A.I.A.U.
"Birabirò Biet"
Localizzazione: Provincia di Wolmera Woreda

Piano n. 2
Ente: Amici Missioni Indiane (AMI)
"Duc scuole per due villaggi"
Localizzazione: Lareba e Fonko

Piano n. 3
Ente: Amici Missioni Indiane (AMI)
"Istituto Almaz Addis Abeba"
Localizzazione: Addis Abeba

Piano n. 4
Ente: CENTRO AIUTI PER L'ETIOPIA
"Attivare forme di auto-sostentamento familiare come mezzo di prevenzione dell'abbandono"
Localizzazione: Endeber

Piano n. 5
Ente: C.I.A.I. (AMI - N.O.V.A.)
"Promozione di "best practices" e modelli di attenzione nella cura del bambino negli istituti governativi e/o autorizzati e supporto concreto alle strutture"
Localizzazione: Addis Abeba



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Piano n. 6
Ente: C.I.A.I.
"Programma di prevenzione dell'abbandono dei bambini orfani di AIDS e cura dei bambini sieropositivi"
Localizzazione: Addis Abeba

Piano n. 7
Ente: CIFA
"FOSTER HOME, sostegno alle ragazze madri vittime di violenza sessuale"
Localizzazione: Addis Abeba

Piano n. 8
Ente: IN CAMMINO PER LA FAMIGLIA
"Interventi a favore dei bambini ospitati nell'orfanotrofio "Fenot Lewegen" di Addis Abeba"
Localizzazione: Addis Abeba

Piano n. 9
Ente: IN CAMMINO PER LA FAMIGLIA
"Interventi sanitari a favore dei bambini ospitati nell'orfanotrofio "Kebele Tschai" di Addis Abeba"
Localizzazione: Addis Abeba

Piano n. 10
Ente: N.O.V.A. (C.I.A.I. - AMI)
"Attività di sostegno in favore dei bambini residenti - Istituto Almaz di Addis Abeba"
Localizzazione: Addis Abeba

Piano n. 11
Ente: N.O.V.A. (C.I.A.I. - AMI)
"Youth Family Empowerment"
Localizzazione: Addis Abeba

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministero della Pubblica Istruzione

INTESA ISTITUZIONALE DI PROGRAMMA PER L'ETIOPIA

Riparto delle risorse finanziarie

	PIANI DI INTERVENTO	RESORSE 2002	RESORSE 2003	RESORSE 2004	Totali RESORSE per i primi 3 anni	Totale dei Fini	RESORSE FINI
A	Contenimento delle strutture delle risorse umane e degli ambienti che ospitano il nido, l'assistenza dei minori e la loro scolarità progressiva, l'analisi statistica dei dati sull'ammissione, la permanenza e l'uscita dagli istituti	€ 50.000,00	€ 60.000,00	€ 60.000,00	€ 170.000,00		
B	Formazione di equipari psicologiche a sostegno del personale delle strutture che ospitano il minore e la preparazione dei minori all'adozione	€ 30.000,00	€ 40.000,00	€ 40.000,00	€ 110.000,00	€ 135.000,00	€ 13.500,00
1	A.L.A.U. - Birahiro Bist	€ 70.000,00	€ 40.000,00	€ 25.000,00	€ 135.000,00		
2	AMI - Due scuole per due villaggi	€ 37.000,00	€ 35.000,00	€ 34.000,00	€ 107.000,00	€ 107.000,00	€ 10.700,00
3	AMI (C.L.A.I. - N.O.V.A.) - Istituto Almaz Addis Abeba	€ 28.000,00	€ 29.000,00	€ 31.000,00	€ 88.000,00	€ 88.000,00	€ 8.800,00
4	CENTRO AIUTI PER L'ETIOPIA - Attività forme di auto-sostentamento familiare come mezzo di prevenzione dell'abbandono	€ 65.000,00	€ 70.000,00	€ 80.000,00	€ 215.000,00	€ 215.000,00	€ 21.500,00
5	C.L.A.I. (AMI - NOVA) - Promozione di "best practices" e modelli di assistenza nella cura del bambino negli istituti governativi e/o autorizzati e supporto concreto alle strutture	€ 53.638,00	€ 38.711,00	€ 40.000,00	€ 132.347,00	€ 132.347,00	€ 13.234,70
6	C.L.A.I. - Programma di prevenzione dell'abbandono dei bambini orfani di AIDS e cura dei bambini sieropositivi	€ 11.384,00	€ 25.259,00	€ 25.000,00	€ 62.653,00	€ 62.653,00	€ 6.265,30
7	CIFA Online - FOSTER HOME, sostegno alle ragazze madri vittime di violenza sessuale	€ 55.000,00	€ 65.000,00	€ 65.000,00	€ 185.000,00	€ 185.000,00	€ 18.500,00
8	IN CAMMINO PER LA FAMIGLIA - Interventi a favore dei bambini ospitati nell'orfanotrofo "Fenot Lewegem" di Addis Abeba	€ 13.000,00	€ 12.000,00	€ 5.000,00	€ 30.000,00	€ 30.000,00	€ 3.000,00
9	IN CAMMINO PER LA FAMIGLIA - Interventi sanitari a favore dei bambini ospitati nell'orfanotrofo "Kebele Toksa" di Addis Abeba	€ 12.000,00	€ 15.000,00	€ 30.000,00	€ 60.000,00	€ 60.000,00	€ 6.000,00
10	N.O.V.A. (C.I.M. - AMI) - Attività di sostegno in favore dei bambini residenti - Istituto Almaz di Addis Abeba	€ 25.108,56	€ 30.617,92	€ 28.550,96	€ 85.287,04	€ 85.287,04	€ 8.528,70
11	N.O.V.A. - Forti Family Empowerment	€ 38.891,44	€ 34.382,08	€ 35.439,44	€ 109.712,96	€ 109.712,96	€ 10.971,30
TOTALE RISORSE		€ 500.000,00	€ 500.000,00	€ 500.000,00	€ 1.500.000,00	€ 1.220.000,00	€ 122.000,00

Handwritten signatures and initials:
 - A large signature on the left.
 - Initials "RB" in the middle.
 - A signature with "RD B" below it on the right.

Ricerca bibliografica

La bibliografia che segue è tratta dai cataloghi della Biblioteca Innocenti Library specializzata sui diritti dei bambini (i cataloghi sono consultabili on line al sito web www.biblioteca.istitutodeglinnocenti.it). La Biblioteca, nata nel 2001 dalla cooperazione tra l'Istituto degli Innocenti di Firenze e l'Innocenti Research Centre dell'UNICEF, ha riunito i patrimoni documentari dei due enti per offrire al pubblico un'unica grande raccolta sull'infanzia e l'adolescenza. I documenti citati in bibliografia sono consultabili presso la sede della Biblioteca.

Adozione internazionale

Monografie

Abruzzo. Assessorato alle politiche sociali, *L'adozione internazionale: notizie utili per le famiglie*, [s.l.], [s.n.], stampa 2002.

L'adozione internazionale, Firenze, Unicef, International child development centre, 2000.

L'adozione internazionale: aspetti sociali, giuridici e psicologici: atti del seminario, 10 Maggio 1996, Firenze, Istituto degli Innocenti, 1996.

L'adozione internazionale: aspetti sociali, giuridici e psicologici: atti del seminario, 10 maggio 1996, Firenze, Istituto degli Innocenti, stampa 1997.

L'adozione internazionale: legge 31 dicembre 1998, n. 476, 2000, Cartella.

Adozione in trasparenza: gli scenari dell'adozione internazionale: tra affetti, rappresentazioni e norme: convegno, 1995, Cartella.

Le adozioni internazionali con i paesi di origine: seminario di formazione per operatori referenti dei servizi assistenziali, sanitari, del Tribunale per i minorenni e degli enti autorizzati: 13 maggio 2005: Palazzo Istruzione, via Gilli, 3, aula magna, Trento, Trento, Provincia autonoma di Trento, 2005.

Affidamento & adozione verso la riforma: atti del seminario, Lucca, 13 aprile 1991, Lucca, Centro nazionale per il volontariato, [1991?].

Ai.Bi., *Adottare un bambino: il cammino di Ai.Bi.*, Melegnano, Ai.Bi., [199-?].

Ai.Bi.: *Associazione amici dei bambini*, 2000, Cartella.

Bambini adottati da altri paesi: nuovi contesti di vita, 2003, Cartella.

Bartolini, R., *Adottare un bambino: una guida pratica all'adozione internazionale da una esperienza di vita vissuta*, Bologna, Calderini, c1993.

Bramanti, D., Rosnati, R., *Il patto adottivo: l'adozione internazionale di fronte alla sfida dell'adolescenza*, Milano, F. Angeli, c1998.

Cavallo, M., *Figli cercasi: l'adozione internazionale: istituzioni, leggi, casi*, Milano, B. Mondadori, c2005.

Cavallo, M. (a cura di), *Viaggio come nascita: genitori e operatori di fronte all'adozione internazionale*, Milano, F. Angeli, c1999.

Centro Italiano per l'Adozione Internazionale, *L'Europa si incontra a Firenze per una giornata di studio sull'adozione internazionale*, 24 aprile 1998, Milano, CIAI, 1998.

Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Adozioni internazionali: l'attuazione della nuova disciplina*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2000.

Chicoine, J.F., Germain, P., Lemieux, J., *Genitori adottivi e figli del mondo: i vari aspetti dell'adozione internazionale*, Trento, Erickson, c2004.

The child's right to grow up in a family: guidelines for practice on national & inter-country adoption & foster family care, Sundbyberg, Adoption Centre, 1997.

The child's right to grow up in a family: guidelines for practice on national and inter-country adoption & foster family care, Bangalore, Rajhans Printers, 1997.

CIAI: *Centro italiano aiuti all'infanzia*, 1998, Cartella.

Conférence de la Haye de droit international privé = Hague Conference on private international law: actes et documents de la six-septième session, 10 au 29 mai 1993 = Proceedings of the Seventeenth session, 10 to 29 May 1993: Tome II: Adoption - coopération = Adoption - co-opération, The Hague, SDU, 1994.

Del Conte, L. (a cura di), *Bambini e ragazzi stranieri in Italia: atti del convegno di Pesaro (5-7 maggio 1989)*, Milano, Unicopli, 1990.

Dell'Antonio, A., *Bambini di colore in affido e in adozione*, Milano, R. Cortina, 1994.

Di Capua, L., Libri, A.M., Verrecchia, S., *L'adozione internazionale: normativa e prassi in Italia e nei paesi di provenienza dei minori*, Milano, F. Angeli, c1995.

Doek, J., Van Loon, H., Vlaardingerbroek, P. (a cura di), *Children on the move: how to implement their right to family life*, The Hague, Martinus Nijhoff publishers, copyr. 1996.

L'Europa si incontra a Firenze per una giornata di studio sull'adozione internazionale, 24 aprile 1998, Centro Italiano per l'Adozione Internazionale, Milano, CIAI, 1998.

Famiglia e minori, *L'adozione internazionale: guida informativa per futuri genitori adottivi e operatori del settore*, Roma, Famiglia e minori, stampa 2004.

Fondazione Maria Regina, Teramo, *L'adozione internazionale: formare gli operatori*, Colledara, Andromeda, c2003.

Genni Miliotti, A., ... e *Nikolaj va a scuola: adozione e successo scolastico*, Milano, F. Angeli, c2005.

Genni Miliotti, A., *Una famiglia un po' diversa*, Verona, Positive press, 1999.

Germanò, A., *L'adozione internazionale dalla Legge 4 maggio 1983 n. 184 alla Convenzione dell'Aja del 29 maggio 1993*, Milano, Giuffrè, [1995?].

The Hague Convention on the protection of children and co-operation in respect of intercountry adoption, Geneva, DCL, 1995.

International Social Service (a cura di), *Internal and intercountry adoption laws*, Leiden, Kluwer Law International, 1996.

Italia. Commissione per le adozioni internazionali, *Coppie e bambini nelle adozioni internazionali: rapporto della Commissione sui fascicoli dal 16/11/2000 al 30/6/2005*, a cura di Istituto degli Innocenti, Firenze, Istituto degli Innocenti, stampa 2005.

Italia. Commissione per le adozioni internazionali, *Coppie e bambini nelle adozioni internazionali: rapporto della Commissione sui fascicoli dal 16/11/2000 al 31/12/2003*, a cura di Istituto degli Innocenti, Firenze, Istituto degli Innocenti, stampa 2004.

Italia. Commissione per le adozioni internazionali, *Coppie e bambini nelle adozioni internazionali: rapporto della Commissione sui fascicoli pervenuti dal 16.11.2000 al 31.12.2001*, a cura di Istituto degli Innocenti, [s.l.], [s.n.], [2002].

Italia. Commissione per le adozioni internazionali, *Coppie e bambini nelle adozioni internazionali: rapporto della Commissione sui fascicoli pervenuti dal 16/11/2000 al 30/06/2002*, a cura di Istituto degli Innocenti, [s.l.], [s.n.], [2002?].

Italia. Commissione per le adozioni internazionali, *Coppie e bambini nelle adozioni internazionali: report della Commissione sui fascicoli pervenuti dal 16.11.2000 al 31.3.2002*, a cura di Istituto degli Innocenti, [s.l.], [s.n.], [2002?].

Italia. Commissione per le adozioni internazionali, *Enti autorizzati: albo degli Enti autorizzati per le adozioni internazionali: estratto della Gazzetta ufficiale del 31 ottobre 2000, n. 255*, Firenze, Centro nazionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza, stampa 2000.

Italia. Commissione per le adozioni internazionali, *Gli enti autorizzati all'adozione internazionale: organizzazione, percorsi, attività*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2003.

Italia. Commissione per le adozioni internazionali, *Per una famiglia adottiva: informazioni per le famiglie interessate all'adozione internazionale*, Firenze, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, stampa 2000.

Italia. Commissione per le adozioni internazionali, *Viaggio nelle scuole: i sistemi scolastici nei paesi di provenienza dei bambini adottati*, Firenze, Istituto degli Innocenti, stampa 2005.

Italia. Commissione per le adozioni internazionali, Istituto degli Innocenti, *Adozioni internazionali sul territorio e nei servizi: aspetti giuridici e percorsi formativi*, Firenze, Istituto degli Innocenti, stampa 2003.

Italia. Commissione per le adozioni internazionali, Istituto degli Innocenti, *Bambini dalla Bielorussia: dall'accoglienza all'adozione: il fenomeno dell'adozione dei minori temporaneamente accolti*, Firenze, Istituto degli Innocenti, stampa 2005.

Italia. Commissione per le adozioni internazionali, Istituto degli Innocenti, *L'inserimento scolastico dei minori stranieri adottati: indagine nazionale sul fenomeno*, Firenze, Istituto degli Innocenti, stampa 2003.

Italia. Commissione per le adozioni, Istituto degli Innocenti, *L'operatore oltre frontiera: percorsi dell'adozione internazionale nei paesi di origine: l'Europa orientale*, Firenze, Istituto degli Innocenti, stampa 2005.

Italia. Commissione per le adozioni internazionali, Istituto degli Innocenti, *Percorsi problematici dell'adozione internazionale: indagine nazionale sul fenomeno della "restituzione" di minori adottati da altri paesi*, Firenze, Istituto degli Innocenti, stampa 2003.

Jaffe, E.D., *Intercountry adoptions: laws and perspectives of "sending" countries*, Dordrecht, Martinus Nijhoff publishers, 1995.

La Rosa, M., *Ci siamo adottati: ovvero tre famiglie in una*, Roma, MG, c2003.

Lammerant, I., *L'adoption et le droits de l'homme en droit comparé*, Bruxelles, Bruylant, 2001.

Lorenzini, S., *Adozione internazionale: genitori e figli tra estraneità e familiarità*, Bologna, Alberto Perdisa, c2004.

Merín Cañada T. et al., *Manual práctico para la tramitación de adopciones internacionales por entidades colaboradoras*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001.

Morozzo Della Rocca, P., *La riforma dell'adozione internazionale: commento alla L. 31 dicembre 1998, n. 476*, Torino, UTET, c1999.

La riforma dell'adozione internazionale: incontro di studio, Firenze, 8-9 giugno 2000, 2000, Cartella.

Rossi, V., *La tutela del minore nelle convenzioni internazionali in materia di adozione*, tesi di laurea in giurisprudenza, Università di Genova, Facoltà di giurisprudenza, a.a. 1997-1998.

Rubinacci, C., *L'inserimento scolastico del minore straniero in stato di adozione*, Roma, Anicia, c2001.

Sacchetti, L., *Il nuovo sistema dell'adozione internazionale: legge 31 dicembre 1998, n. 476*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, c1999.

Scabini, E., Donati, P. (a cura di), *Famiglia e adozione internazionale: esperienze normative e servizi*, Milano, Vita e pensiero, c1996.

Scarpati, M., *Adottare un figlio*, a cura di P. Paterlini, Milano, A. Mondadori, 2000.

Söhl, I., *Tadesse, perché?: la breve vita di un bambino etiopico in un villaggio tedesco*, Assisi, Cittadella, c2000.

Spain. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia, *Informe sobre las prácticas de seguimiento y control de las entidades colaboradoras de adopción en Europa*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia, 2000.

Sykes, R., Alcock, P. (a cura di), *Developments in European social policy: convergence and diversity*, Bristol, Policy Press, 1998.

Talevi, A. (a cura di), *Dalla parte dei bambini per un nuovo profilo dell'adozione internazionale: prospettive, modelli operativi e forme di coordinamento secondo la legge 476/98 in ratifica della Convenzione de l'Aja: atti del seminario*, San Benedetto del Tronto, AUSL 12, 2000.

The 2001 world congress on family law and the rights of the children and youth : international cooperation for the protection of children in the new millennium: 19-22 september 2001, Bath, England: resolution and paper, [s.l.], [s.n.], 2002, cd-rom.

Articoli

L'abbandono: un'emergenza umanitaria nel mondo: gli interventi di cooperazione allo sviluppo e di adozione internazionale, in «Il foglio», a. 18, n. 69 (sett. 2005), p. 39-67.

Augurio, M., Fontanella, L., Sciumé, M., *Alcuni interrogativi al via della nuova adozione internazionale*, in «Minori giustizia», 2000, n. 4, p. 25-29.

Barbieri, M., *Interventi relazionali in un orfanotrofio del Cile e coppie adottive italiane*, in «Ecologia della mente», v. 27, n. 2 (dic. 2004), p. 129-146.

Barisio, M.T., *Adozione internazionale e scuola*, in «Dirigenti scuola», a. 22, n. 2 (nov. 2001), p. 50-56.

Biavati, L., *Il ruolo dei servizi*, in «Famiglia oggi», a. 22, n. 3 (mar. 1999), p. 38-41.

Bouchard, M., *L'integrazione del minore straniero adottato nella famiglia e nella società*, in «Minori giustizia», 2000, n. 4, p. 145-159.

Bramanti, D., *Gli scambi tra gli attori nel processo di adozione internazionale verso la costruzione di un nuovo patto adottivo: il modello dell'ambivalenza*, in «Politiche sociali e servizi», a. 5, 1 (genn./giugno 2003), p. 9-17.

Brienza, M., Grazioli, M., *I rapporti fra i servizi territoriali e gli enti autorizzati nell'informazione e preparazione all'adozione internazionale*, in «Minori giustizia», 2000, n. 4, p. 125-131.

Busacca, A., *L'adozione internazionale dei singles: alcune riflessioni intorno all'ordinanza della Corte Costituzionale n. 85 del 2003*, in «Il diritto di famiglia e delle persone», vol. 33, 2 (apr./giugno 2004), p. 603-618.

Camiolo, M., *La nuova adozione internazionale*, in «Pedagogika.it», a. 5, n. 19 (genn./febr. 2001), p. 27.

Can Loon, J. H. A., *Intercountry adoption of children: a challenge for international cooperation to protect children's rights*, in «Hague yearbook of international law», 1992, p. 137-163.

Cappellini, L., *Adozione nazionale e internazionale: tutelando innanzitutto l'interesse e il benessere del minore*, in «Prospettive sociali e sanitarie», a. 28, n. 11 (15 giugno 1998), p. 4-5.

Cavallo, M., *Adozioni internazionali: la scelta dell'ente autorizzato*, in «Cittadini in crescita», n. 2 (2004), p. 1-9.

Cavallo, M., *La tutela del minore nell'adozione internazionale tra norma e prassi*, in «Il bambino incompiuto», a. 13, n. 3/4 (ag. 1996), p. 77-86.

Chistolini, M., *Motivazioni ed indicazioni nel decreto di idoneità, ovvero l'embricarsi di aspetti giuridici e psicologici nell'operatività*, in «Minori giustizia», 2003, n. 1, p. 80-88.

Chistolini, M., *I vincoli all'etnia del bambino nei decreti di idoneità all'adozione dei tribunali per i minorenni*, in «Minori giustizia», 2001, n. 3-4, p. 65-73.

Come è cambiata l'adozione internazionale, in «Il foglio», a. 15, n. 61 (febr./luglio 2001), p. 5-37.

Corsaro, M., *L'affidamento preadottivo nelle procedure per l'adozione internazionale*, in «Famiglia e diritto», a. 9, 1 (genn./febr. 2002), p. 69-79.

Dalla parte del bambino: per una legge che sappia interpretare l'amore, in «Neverland», a. 2, n. 7 (ag. 1998), p. 21-41.

Dalla parte del bambino: per una legge che sappia interpretare l'amore, in «Neverland», a. 2, n. 8 (nov. 1998), p. 11-32.

D'Andrea, A., Gleijeses, M.G., *I fattori di rischio nell'adozione internazionale: la famiglia che "restituisce"*, in «Terapia familiare», a. 23, n. 64 (nov. 2000), p. 31-65.

Degani, L., *La nuova legge sull'adozione internazionale: un nuovo patto*, in «Politiche sociali e servizi», c1999, a. 5, 1 (genn./giugno 2003), p. 19-23.

De Leo, G. et al., *Il fallimento dell'adozione internazionale: un'indagine esplorativa con gli operatori degli enti autorizzati*, in «Terapia familiare», n. 79 (nov. 2005), p. 49-78.

De Lorenzo, G., *Il colloquio con la coppia e l'ascolto del minore nell'adozione internazionale*, in «Professione pedagoga», 3 (2003), 1, p. 33-46.

De Rosa, E., Maulucci, M.L., *Mediazione culturale e adozioni internazionali: alcune riflessioni teorico cliniche*, in «Interazioni», 2002, n. 2 = 18, p. 95-102.

Dell'Antonio, A., *Il bambino adottato di diversa etnia e il legame con la sua origine*, in «Esperienze di giustizia minorile», a. 29 (1992), n. 1, p. 194-229.

Dell'Antonio, A., *Gli enti autorizzati nell'adozione internazionale*, in «Il bambino incompiuto» a. 13, n. 3/4 (ag. 1996), p. 87-103.

Dell'Antonio, A., *L'identità in ragazzi adottati in altra etnia*, in «Pedagogika.it», a. 4, n. 16 (luglio/ag. 2000), p. 24-27.

Dell'Antonio, A., *L'idoneità all'adozione internazionale*, in «Minori giustizia», n.s., 1996, n. 3, p. 29-40.

Dell'Antonio, A., *Inserimento sociale e scolastico del bambino di colore adottato*, in «Il bambino incompiuto», a. 11, n. 5 (ott. 1994), p. 65-74.

Dell'Antonio, A., *Il ruolo dei servizi nell'adozione internazionale*, in «Minori giustizia», 2003, n. 1, p. 107-112.

Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori, in «Esperienze di giustizia minorile», a. 40 (1993), n. 1/2, p. 56-113.

Duncan, W., *The Hague convention on the protection of children and co-operation in respect of intercountry adoption*, in «Adoption & fostering», vol. 17, no. 3, (1993), p. 9-13.

Fadiga, L., *La necessità di politiche comuni nell'adozione internazionale*, in «Minori giustizia», 1994, n. 3, p. 13-20.

Farrar, S., *Child trade on the rise, study finds*, in «The Times Higher Education Supplement», August 30, (2002), p. 36.

Fiore, A., *Buone prassi: il modello organizzativo della Regione Veneto in tema di adozione internazionale*, in «Politiche sociali e servizi», a. 5, 1 (genn./giugno 2003), p. 43-49.

Fletcher, B., *Protecting the rights of the child in intercountry adoption*, in «Adoption & fostering», vol. 17, no. 2, (1993), p. 1.

Galimberti, E., *La richiesta per bambini con handicap provenienti dai paesi stranieri*, in «Minori giustizia», 2003, n. 1, p. 40-43.

Galli, J. et al., *I nuovi Superman: le adozioni nominali dei bambini nati dopo il disastro di Chernobyl*, in «Interazioni», 2005, n. 1 = 23, p. 93-108.

Gallina Fiorentini, P., Martelli, F., Ragaini, C., *Idoneità degli adottanti e disagio del minore adottato attraverso una ricerca in Lombardia*, in «Minori giustizia», 2001, n. 1, p. 133-145.

Galoppini, A., *L'adozione del piccolo marocchino, ovvero, Gli scherzi dell'eurocentrismo*, in «Il diritto di famiglia e delle persone», vol. 33, 1 (genn./mar. 2004), p. 138-150.

Galuppi, G., Grasso, L., *Prime riflessioni dello psicologo e del giudice sui rischi di incognite, debordanze di ruolo e conflitti nell'applicazione della L. 31 dicembre 1998 n. 476 sull'adozione internazionale*, in «Il diritto di famiglia e delle persone», a. 29, 1 (genn./mar. 2000), p. 291-310.

Greenfield, J., *Intercountry adoption: a comparison between France and England*, in «Adoption & fostering», vol. 19, no. 2, (1995), p. 31-36.

Griffini, M., *I nodi problematici della legge nelle prime applicazioni*, in «Minori giustizia», 1999, n. 4, p. 95-101.

Griffini, M., *Sostenere la famiglia adottiva*, in «Famiglia oggi», a. 22, n. 3 (mar. 1999), p. 24-29.

Gualandi, E., *L'adozione internazionale nei diversi paesi europei: modelli a confronto*, in «Politiche sociali e servizi», a. 5, 1 (genn./giugno 2003), p. 25-40.

Guerci, L., *Protezione dalle condizioni di pregiudizio e tutela dell'identità per i bambini stranieri*, in «Minori giustizia», 1999, n. 3, p. 59-63.

L'idoneità all'adozione internazionale, in «Minori giustizia», 2003, n. 1, p. 80-148.

Italia. Commissione per le adozioni internazionali, *Linee guida per l'ente autorizzato allo svolgimento di procedure di adozione di minori stranieri*, in «Minori giustizia», 2001, n. 3-4, 242-258.

Italia. Ufficio centrale per la giustizia minorile, *Indagine sull'andamento dell'adozione in Italia*, a cura di E. Bozanceff, in «Esperienze di giustizia minorile», a. 29 (1992), n. 1, p. 114-152.

Lenti, L., *La ratifica della Convenzione*, in «Famiglia oggi», a. 22, n. 3 (mar. 1999), p. 18-23.

Lorenzini, S., *Verso la sussidiarietà dell'adozione internazionale: dal convegno tenutosi presso la Regione Emilia Romagna il 4 settembre 2001*, in «Infanzia», 5 (genn. 2002), p. 18-25.

Losana, C., *Procedura e contenuti del decreto di idoneità*, in «Minori giustizia», 2003, n. 1, p. 89-96.

Luzzatto, L., Valvo, G., *Il percorso verso l'incontro con il minore straniero e il contributo di enti autorizzati e servizi*, in «Minori giustizia», 2000, n. 4, p. 132-144.

Macario, G., *Percorsi di formazione nazionale per le adozioni internazionali: l'esperienza italiana*, in «Politiche sociali e servizi», a. 5, 1 (genn./giugno 2003), p. 51-60.

Manera, G., *Sulla disciplina giuridica dell'adozione di minori stranieri provenienti da paesi non aderenti alla convenzione dell'Aja del maggio 1993*, in «Il diritto di famiglia e delle persone», vol. 33, 2 (apr./giugno 2004), p. 592-602.

Manera, G., *Valore, contenuto e significato del controllo demandato al T.M. dall'art. 35, commi 2, 3, 4 e 6 della L. n. 476 del 1998 in tema di adozione di minori stranieri*, in «Il diritto di famiglia e delle persone», vol. 32, 3 (luglio/sett. 2003), p. 820-857.

Mazzone, D., *Il bambino adottato e i suoi contesti di vita: confronto con l'esperienza della disabilità*, in «Giornale di neuropsichiatria dell'età evolutiva», vol. 24, n. 2 (ag. 2004), p. 224-227.

Meloni, F., *Quali riforme della legge italiana sull'adozione internazionale*, in «Minori giustizia», n.s., 1994, n. 3, p. 21-26.

McKnight Beckman G., *New treaty on intercountry adoption: XVII session and centennial of the Hague Conference on Private International Law*, in «International legal practitioner», September, 1993, p. 91-92.

Moro, A.C., Vecchiato, T., *I principi della proposta di legge della Fondazione Zancan*, in «Il bambino incompiuto», a. 10, n. 4/5 (sett. 1993), p. 7-20.

Morozzo Della Rocca, P., *Gli enti autorizzati a curare l'adozione quali associazioni di diritto privato esercenti pubbliche funzioni: regole, poteri e responsabilità*, in «Il diritto di famiglia e delle persone», a. 31, 2-3 (apr./sett. 2002), p. 514-529.

Morozzo Della Rocca, P., *La funzione di garanzia della giurisdizione nel procedimento di adozione internazionale*, in «Minori giustizia», 2003, n. 1, p. 64-79.

Morozzo Della Rocca, P., Gageca, S., *Prove di "consumerismo" nella riforma della riforma dell'adozione internazionale*, in «Il diritto di famiglia e delle persone», vol. 34, 3 (luglio/sett. 2005), p. 1033-1043.

Nova Micucci, D., *Superare i legami di sangue*, in «Famiglia oggi», a. 22, n. 3 (mar. 1999), p. 30-37.

Nova Micucci, D., Tortello, M., *Il "prezzo" dell'adozione*, in «Famiglia oggi», a. 20, n. 2 (febb. 1997), p. 41-47.

Le nuove frontiere dell'adozione, in «Prospettive assistenziali», n. 115 (luglio/sett. 1996), p. 27-32.

Occhiogrosso, F., *Il rispetto dell'identità del minorenne in contesti multietnici e multirazziali*, in «Minori giustizia», n.s., 1996, n. 4, p. 14-34.

Onelli, P., *Politiche sociali e politiche per l'infanzia*, in «Il seme e l'albero», a. 5, n. 12 (ago. 1997), p. 21-30.

Pasqualini, C., *Dall'Osservatorio sui servizi sociali: l'adozione internazionale: le dimensioni del fenomeno*, in «Politiche sociali e servizi», a. 5, 1 (genn./giugno 2003), p. 79-91.

Pazè, P., *L'identità degli enti che svolgono per conto terzi pratiche di adozione di minori stranieri*, in «Minori giustizia», 2001, n. 1, p. 14-27.

Peila, P., *Le motivazioni psicodinamiche nella scelta dell'adozione internazionale*, in «Minori giustizia», n.s., 1995, n. 3, p. 25-33.

Pérez Testor, C., Davins, M., Castillo, J.A., *Adozione internazionale e adattamento familiare*, in «Interazioni», 2002, n. 2 = 18, p. 115-125.

Pfund, P.H., *Intercountry adoption: the 1993 Hague Convention: its purpose, implementation, and promise*, in «Family law quarterly», Vol. 28/1, (1994), p. 53-75.

Piccardo, M., *Adozione internazionale: convenzione dell'Aja e nuova disciplina*, in «Il diritto di famiglia e delle persone», vol. 32, 1 (genn./mar. 2003), p. 210-235.

Pilotti, F., *Intercountry adoption: trends, issues and policy implications for the 90s*, in «Childhood», vol. 1, n. 1, (1993), p. 167-177.

Re, P., Lombardi, R., Valvo, G., *Dal "valutare per" al "valutare con" i protagonisti dell'adozione internazionale*, in «Interazioni», 2002, n. 2 = 18, p. 66-81.

- Rosnati, R., *Diventare "famiglia adottiva multi-etnica": una sfida possibile?*, in «La famiglia», a. 33, 194 (mar./apr. 1999), p. 32-44.
- Rubinacci, C., *Gli impegni della scuola per il bambino straniero adottato*, in «Minori giustizia», 2001, n. 1, p. 102-108.
- Sacchetti, L., *Adozione internazionale extraconvenzione: in particolare sulle adozioni di minori russi*, in «Famiglia e diritto», a. 7, n. 5 (sett./ott. 2000), p. 524-528.
- Sacchetti, L., *La natura delle linee guida per l'ente autorizzato*, in «Minori giustizia», 2001, n. 3-4, p. 240-242.
- Sacchetti, L., *I nodi giuridici nell'idoneità all'adozione internazionale*, in «Minori giustizia», 2003, n. 1, p. 97-106.
- Sacchetti, L., *Si muove il diritto transitorio dell'adozione internazionale*, in «Famiglia e diritto», a. 7 (2000), n. 2, p. 202-204.
- Santerini, M., *La formazione interculturale dei genitori adottivi*, in «La famiglia», a. 37, n. 218 (mar./apr. 2003), p. 5-14.
- Scabini, E., *Il figlio venuto da lontano: l'adozione internazionale*, in «Psicologia contemporanea», a. 25, n. 147 (magg./giugno 1998), p. 58-63.
- Selman, P., White, J., *Mediation and the role of "accredited bodies" in inter-country adoption*, in «Adoption & fostering», vol. 18, no. 2, (1994), p. 7-13.
- Sintesi del primo Convegno europeo sull'adozione: la difficile realizzazione di un diritto*, in «Prospettive assistenziali», 121 (genn./mar. 1998), p. 50-53.
- Van Loon, J.H.A. *Intercountry adoption of children: a challenge for international co-operation to protect children's rights*, in «Hague yearbook of international law», (1992), p. 137-163.
- Veneziano, S., *L'ascolto del bambino nell'adozione internazionale*, in «Minori giustizia», 2001, n. 1, p. 42-49.

Etiopia

- 1994-1999 Country Programme of co-operation between the Government of Ethiopia and UNICEF: Master Plan of operations for basic services for children and women*, Addis Abeba, Government of Ethiopia, 1994.
- Admassie, A., *The incidence of child labour in Africa with empirical evidence from rural Ethiopia*, Bonn, ZEF, 2000.
- Appleton, S. et al., *Gender differences in the returns to schooling in three African countries*, Torino, Centro Studi Luca D'Agliano, 1995.
- Are children getting their fair share of budget allocations: summaries of eight child-focused budget studies from: Angola, El Salvador, Ethiopia, Peru, South Africa, Sweden, Vietnam, West Bank and Gaza/Palestine*, Stockholm, Radda Barnen, 2002.
- Aredo, D., *The informal and semi-formal financial sectors in Ethiopia: a study of the iq-qub, iddir, and savings and credit cooperatives*, Nairobi, AERC, 1993.
- Aron, J., *Policy rules and bidding behaviour in the Ethiopian foreign exchange auction*, Oxford, Centre for the study of African economies, 1998.
- Ashkenazi, M., *Reflections on working with Ethiopian families in Israel*, The Hague, Bernard van Leer Foundation, 1991.

Ayalew, D., Dercon, S., Krishnan, P., *Demobilisation, land and household livelihoods: lessons from Ethiopia*, Oxford, Centre for the study of African economies, 2000.

Beneduce, R., *Bambini fra guerra e pace: il caso di Eritrea ed Etiopia: uno studio sui bambini che hanno bisogno di particolari misure di protezione*, Florence, UNICEF - ICDC, 1999.

Berstecher, D. (a cura di), *Education and rural development: issues for planning and research*, Paris, IIEP, 1985.

Bevan, D.L., *The fiscal dimensions of Ethiopia's transition and reconstruction*, Helsinki, UNU/WIDER, 2001.

Bhattacharyya, K. et al., *Community assessment and planning for maternal and child health programs: a participatory approach in Ethiopia*, Arlington, Basics, 1998.

Bhattacharyya, K. et al., *Community demand study for the essential services for health in Ethiopia Project*, Arlington, Basics, 1997.

Brown, M., Charnley, H., Petty, C. (a cura di), *Children separated by war: family tracing and reunification*, London, Save the Children, 1995, Conference report of the meeting held in London, September 1995 by the International Red Cross, The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, the Save the Children Fund (UK), The United Nations High Commissioner for Refugees, the United Nations Children's Fund, with representatives of the governments of Angola, Mozambique, Rwanda, Uganda.

Buchanan-Smith, M., Davies, S., Lambert, R., *A guide to famine early warning and food information systems in the Sahel and Horn of Africa*, Brighton, IDS, 1991.

Capeau, B., Dercom S., *Prices, local measurement units and subsistence consumption in rural surveys: an econometric approach with an application to Ethiopia*, Oxford, Centre for the study of African economies, 1998.

Chaudhury, N., Christiaensen, L., Asadullah, M.N., *Schools, households, risk and gender: determinants of child schooling in Ethiopia*, Oxford, CSAE, 2006.

Children and women in Ethiopia: a situation analysis, Addis Abeba, Unicef, 1989.

Colletta, N.J. et al., *Case studies in war-to-peace transition: the demobilization and reintegration of ex-combatants in Ethiopia, Namibia, and Uganda*, Washington, World Bank, 1996.

Colletta, N.J., Kostner, M., Wiederhofer, I., *The transition from war to peace in sub-Saharan Africa*, Washington, D.C., World Bank, 1996.

Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention: concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Ethiopia, Geneva, UN, 1997.

Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention: initial reports of States parties due in 1993: addendum: Ethiopia, Geneva, UN, 1995.

Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention: second periodic report of Ethiopia to States parties due in 1998, Geneva, UN, 2000.

Croppenstedt, A., Mulat, D., *Determinants of adoption and levels of demand for fertiliser for cereal growing farmers in Ethiopia*, Oxford, Centre for the study of African economies, 1996.

Davies, S., Buchanan-Smith, M., Lambert, R., *Early warning in the Sahel and Horn of Africa: the state of the art: a review of the literature*, Brighton, IDS, 1991.

Degefe, B., *Human capacity building of professionals in sub-Saharan Africa: a case study of economists in Ethiopia*, Nairobi, African Economic Research Consortium, 1994.

Dercon, S., *Food markets, liberalisation and peace in Ethiopia: an econometric analysis*, Oxford, Centre for the study of African economies, 1994.

Dercon, S., Ayalew, L., *Smuggling and supply response: coffee in Ethiopia*, Oxford, Centre for the study of African economies, 1995.

Dercon, S., Krishnan, P., *Changes in poverty in rural Ethiopia 1989-1995: measurement, robustness tests and decomposition*, Oxford, Centre for the study of African economies, 1998.

Dercon, S., Krishnan, P., *Income portfolios in rural Ethiopia and Tanzania: choices and constraints*, Oxford, Centre for the study of African economies, 1995.

Dercon, S., Krishnan, P., *In sickness and in health... risk-sharing within households in rural Ethiopia*, Oxford, Centre for the Study of African economies, 1997.

Devereux, S., *Vulnerable livelihoods in Somali Region, Ethiopia*, London, IDS, 2006.

Dieci, P., Viezzoli, C. (a cura di), *Resettlement and rural development in Ethiopia: social and economic research, training and technical assistance in the Beles Valley*, Milano, F. Angeli, 1992.

Endale, D., *Employment-based safety nets: exploring an alternative approach to limit the adverse consequences of recurrent droughts in Ethiopia*, Helsinki, UNU/WIDER, 1995.

Endale, D., *The Ethiopian famines, entitlements and governance*, Helsinki, UNU/WIDER, 1992.

Endale, D., *External imbalances, famines and entitlements: a case study*, Helsinki, UNU/WIDER, 1992.

Endale, D., *Rural markets, food-grain prices and famines: a study on selected regions in Ethiopia*, Helsinki, UNU/WIDER, 1992.

Eshete, A., *Refugees as pawns: the case of the expulsion of 400,000 Southern Sudanese refugees from Ethiopia, followed by the abduction and forced repatriation of Ethiopian refugees from Sudan*, Rome, [s.n.], 1992.

Eshete, A., *The wars of ethnic cleansing in S/E Ethiopia: new factors for refugee proliferation in the Horn of Africa*, Rome, [s.n.], 1992.

Ethiopia, *Education and training policy*, Addis Ababa, [s.n.], 1994.

Ethiopia. Ministry of education, *Education sector development program II (ESDP-II) 2002/2003 - 2004/2005 (1995 EFY - 1997 EFY): Program action plan (PAP)*, Addis Ababa, Ministry of education, 2002.

Ethiopia. Ministry of education, *Ethiopian teacher development programme [sic] policy document (zero draft)*, [s.l.], Ministry of education, 2006.

Ethiopia. Ministry of education, *Five year education sector capacity development strategic plan: summary version of main report, November 2006*, [s.l.], [s.n.], [2006].

Ethiopia. Ministry of education, *School improvement programme implimentation [sic] guide (zero draft)*, [s.l.], Ministry of education, 2006.

Ethiopia. Ministry of education, *Report of study on how ESDP₃ contributes to the sector strategies outlined in PASDEP, 22 April-27 May 2006*, [s.l.], [s.n.], [2006].

Ethiopia. Ministry of education, *Special needs education program strategy emphasizing inclusive education to meet the UPEC and EFA goals*, Addis Ababa, Ethiopia. Ministry of education, 2006.

Ethiopia. Ministry of education. Department of civics and ethical education, *Governing guideline of the civics and ethical education blue print (zero draft)*, [s.l.], Ministry of education, 2006.

Ethiopia, Somalia, Djibouti country profile: annual survey of political and economic background 1990-91, London, Economist Intelligence Unit, 1990.

Fafchamps, M., Quisumbing, A.R., *Assets at marriage in rural Ethiopia*, Oxford, Centre for the study of African economies, 2000.

Fafchamps, M., Quisumbing, A.R., *Control and ownership of assets within rural Ethiopian households*, Oxford, Centre for the study of African economies, 2000.

Ferro-Luzzi, A. et al., *Seasonal undernutrition in Rural Ethiopia: magnitude, correlates and functional significance*, Washington, IFPRI, c2001.

Fiscal aspects of the transition from war to peace: with illustrations from Uganda and Ethiopia, Oxford, Institute of Economics and Statistics, 1994.

Geda, A., Addison, T., *Ethiopia's new financial sector and its regulation*, Helsinki, UNU/WIDER, 2001.

Growth and foreign debt: the Ethiopian experience 1964-1986, Nairobi, AERC, 1992.

Human Rights Watch/Africa, *Sudan: the lost boys: child soldiers and unaccompanied boys in Southern Sudan*, New York, Human Rights Watch, 1994.

Hyde, K. et al., *Taking stock of girls' education in Ethiopia: preparing for ESPD III*, Addis Ababa, [s.n.], 2004.

Iliffe, J., *The African poor: a history*, Cambridge, CUP, 1987.

In order to translate the New Education and Training Policy (NETP) statements in to action, the Government of Ethiopia developed Education Sector Development Programm (ESDP) – a comprehensive intervention package developed by the government in order to mobilize national..., [s.l.], [s.n.], [2002]

Italian National Committee for UNICEF, *Etiopia: libertà per la bambine*, Roma, Comitato italiano per l'Unicef, [2002], 1 videocassetta.

Joint WHO-UNICEF nutrition support programme: global evaluation, Roma, Istituto superiore di sanità, ICHM, 1991.

Joireman, S. F., *A political model of institutional change*, Torino, Centro Studi Luca D'Agliano, 1996.

Jones, N. et al., *Mainstreaming children into national poverty strategies: a child-focused analysis of the Ethiopian sustainable development and poverty reduction program (2002-05)*, London, Young Lives, 2005.

Jones, N., Tefera, B., Woldehanna, T., *Research, policy engagement and practice: reflections on efforts to mainstream children into Ethiopia's second national poverty reduction strategy*, London, Young Lives, 2005.

Kidane, A., *Indices of effective exchange rates: a comparative study of Ethiopia Kenya and the Sudan*, Nairobi, AERC, 1994.

Krishnan, P., *Family background, education and employment in urban Ethiopia*, Oxford, Institute of Economics and Statistics, 1994.

Krishnan, P., Gebre Selassie, T., Dercon, S., *The urban labour market during structural adjustment: Ethiopia 1990-1997*, Oxford, Centre for the study of African economies, 1998.

Kronlid, K., *Household welfare and education in urban Ethiopia*, Helsinki, UNU/WIDER, 2002.

Lambert, R. et al., *Famine early warning and food information systems in the Sahel and Horn of Africa: an annotated bibliography*, Brighton, IDS, 1991.

Leonard, A., Cassie Landers, C. (a cura di), *Child care: meeting the needs of working mothers and their children*, New York, Seeds, 1991.

Listening to the children: child workers in the shadow of AIDS, Nairobi, UNICEF/ESARO, 2001.

Mekonnen, A. et al., *Child nutritional status in poor Ethiopian households: the role of gender, assets and location*, London, Young Lives, 2005.

Mekonnen, A., Jones, N., Tefera, B., *Tackling child malnutrition in Ethiopia: do the sustainable development poverty reduction programme's underlying policy assumption reflect local realities?*, London, Young Lives, 2005.

Mengistae, T., *Age-size effects in productive efficiency: a second test of the passive learning model*, Oxford, Centre for the study of African economies, 1995.

Mengistae, T., *Skill formation and job matching effects in wage growth: the case of manufacturing workers in Ethiopia*, Oxford, Centre for the Study of African economies, 1998.

Mengistae, T., *Wage rates and job queues: does the public sector overpay in Ethiopia?*, Oxford, Centre for the Study of African economies, 1998.

Negussie, B., *Traditional wisdom and modern development: a case study of traditional peri-natal knowledge among elderly women in Southern Shewa, Ethiopia*, Stockholm, University of Stockholm, 1988.

Ohsako, T. (a cura di), *Violence at school: global issues and interventions*, Paris, UNESCO, 1998.

Perznieto, P., Jones, N., *The social impacts of trade liberalisation: how can childhood poverty be reduced?*, London, Young Lives, 2005.

Planning for sustainability of UNDP country programmes and projects: case study Ethiopia, Berlin, GDI, 1988.

Proceedings of the Nairobi Symposium on national capacity building for child survival and development, Florence, UNICEF-ICDC, 1989.

Riddell, J.C., Dickerman, C., *Country profiles of land tenure: Africa 1986*, Madison, LTC, 1986.

Report on the formation of Addis Ababa Girls Forum, [s.l.], [s.n.], 2005.

Rural integrated basic services (RIBS): genesis, progress & prospects, Addis Ababa, Unicef, 1989.

Save the children United Kingdom, Ethiopian Government's disaster prevention and preparedness agency and bureau, *Managing risks and opportunities: an understanding of livelihoods in Somali regional state, Ethiopia*, [s.l.], [s.n.], [2003].

Smart, A., Tiruneh, A., *Teaching and learning materials: policy and strategy*, Addis Abeba, [s.n.], 2006.

South Nations Nationalities People Regional State. Education bureau, *Education sector development program [sic]: ESDP III, 2005/06 – 2009/10, 1998 EFY – 2002 EFY*, Awassa, Regional education bureau, [2002].

Summary record of the 349th meeting held at the Palais des Nations, Geneva, on Thursday, 9 January 1997, at 10 a.m., Geneva, UN, 1997.

Summary record of the 350th meeting held at the Palais des Nations, Geneva, on Thursday, 9 January 1997, at 3.00 p.m., Geneva, UN, 1997.

Summary record of the 351st meeting held at the Palais des Nations, Geneva, on Friday, 10 January 1997, at 10 a.m., Geneva, UN, 1997.

Taffesse, A.S., *Compulsory grain delivery, crop prices and the dynamics of crop supply*, Oxford, Centre for the study of African economies, 1998.

Tronvoll, K., *Ethiopia: a new start?*, London, MRG, 2000.

Uganda, Ethiopia, Somalia, Djibouti: Analysis of economic and political trends, London, Economist Intelligence Unit, 1990.

Uganda, Ethiopia, Somalia, Djibouti: the EIU country report, no. 4, 1990, London, EIU, 1990.

Unicef in Ethiopia, Addis Ababa, Unicef, 1987.

UNICEF, *Urban basic services: reaching children and women of the urban poor*, New York, Unicef, 1984.

United Nations High Commissioner for Refugees. Programme and Technical Support Section, World Health Organization. Rehabilitation Unit, *Equal opportunities for all: a community-based rehabilitation project for refugees, Kampala, Uganda, 23-27 September 1996*, [s.l.], [s.n.], [1996?].

Webb, P., Von Braun, J., Yyohannes, Y., *Famine in Ethiopia: policy implications of coping failure at national and household levels*, Washington, IFPRI, 1992.

Weeramantry, C.G. (a cura di), *The impact of technology on human rights: global case-studies*, Tokyo, UNU, 1993.

Weir, S., *Concealed preferences: parental attitudes to education and enrolment choice in rural Ethiopia*, Oxford, Centre for the study of African economies, 2000.

Weir, S., *The effects of education on farmer productivity in rural Ethiopia*, Oxford, Centre for the study of African economies, 1999.

Weir, S., *Intergenerational transfers of human capital: evidence on two types of education externalities*, Oxford, Centre for the study of African economies, 2000.

Weir, S., Knight, J., *Adoption and diffusion of agricultural innovations in Ethiopia: the role of education*, Oxford, Centre for the study of African economies, 2000.

Weir, S., Knight, J., *Education externalities in rural Ethiopia: evidence from average and stochastic frontier production functions*, Oxford, Centre for the study of African economies, 2000.

Woldehanna, T. et al., *Child labour, gender inequality and rural/urban disparities: how can Ethiopia's national development strategies be revised to address negative spill-over impacts on child education and well-being*, London, Young Lives, 2005.

Woldehanna, T. et al., *Education choices in Ethiopia: what determines whether poor households send their children to school?*, London, Young Lives, 2005.

Woldehanna, T., Jones, N., *How pro-poor is Ethiopia's education expansion? A benefit incident analysis of education since 1995/96*, London, Young Lives, 2006.

Woldehanna, T., Jones, N., Tefera, B., *Children's educational completion rates and achievement: implications for Ethiopia's second poverty reduction strategies*, London, Young Lives, 2005.

Women, work and the need for child care: opportunities for programmatic collaboration: a review of Unicef-supported programmes in Nepal, Ecuador, and Ethiopia, New York, Unicef, 1992.

Working women and the need for child care: opportunities for programmatic collaboration: a review of Unicef-supported programmes in Nepal, Ecuador and Ethiopia, New York, Unicef, 1990.

*Finito di stampare nel mese di settembre 2007
presso il Centro Stampa
della Scuola Sarda Editrice, Cagliari*

