CARTOGRAFIE SOCIALI
Rivista di sociologia e scienze umane
Anno IX, n. 17, 2024

Direzione scientifica
Lucio d'Alessandro e Antonello Petrillo

Direttore responsabile
Arturo Lando

Redazione
Elena Cennini, Anna D'Ascenzio, Fabrizio Greco

Staff di supporto alla Redazione
Giuseppina Della Sala, Federica Graziano, Luca Manunza, Andrea Postiglione

Staff di supporto alla Redazione per le attività di internazionalizzazione
Lucio Castracani, Laura Giovinazzi

Coordinamento redazionale
Stefania Ferraro (Università degli Studi Suor Orsola Benincasa – Napoli)

Comitato di redazione
Manuel Anselmi (Unitelma Sapienza), Marco Armiero (KTH Royal Institute of Technology, Stockholm),Tugba Basaran (Kent University), Davide Caselli (Università Milano-Bicocca), Valentina Castellini (Università di Toronto), Alberto De Nicola (Alma Mater Studiorum Università di Bologna), Nick Dines (Robert Schuman Centre – European University Institute), Stefania Ferraro (Università degli Studi Suor Orsola Benincasa – Napoli), Marcello Maneri (Università di Milano Bicocca), Alessandro Mazzola (University of Liège), Michelangelo Pascali (Università degli Studi Federico II - Napoli), Domenico Perrotta (Università di Bergamo),Valeria Piro (Università degli Studi di Milano), Ciro Pizzo (Università degli Studi Suor Orsola Benincasa – Napoli), Pietro Saitta (Università di Messina), Anna Simone (Università Roma Tre)

Comitato scientifico
Maurizio Bergamaschi (Alma Mater Studiorum Università di Bologna), Emiliano Bevilacqua (Università del Salento), Fabienne Brion (Université Catholique de Louvain-la-Neuve), Sandro Busso (Università degli Studi di Torino), Alessandro Dal Lago (già professore presso Università di Genova), Davide De Sanctis (Università degli Studi Federico II – Napoli), Vincent Dubois (Université de Strasbourg), Didier Fassin (Institute for Advanced Study School of Social Science, Princeton), Domenico Fruncillo (Università degli Studi di Salerno), Fernando Gil Villa (Universidad de Salamanca), Akhil Gupta (University of California), Michalis Lianos (Université de Rouen), Marco Martiniello (University of Liège), Giulio Moini (Sapienza Università di Roma), Carlotta Mozzana (Università Milano-Bicocca), Laurent Mucchielli (CNRS – Centre national de la recherche scientifique), Fabio Quassoli (Università di Milano Bicocca), Salvatore Palidda (già professore presso Università di Genova), Michel Peraldi (CADIS – Centre d'analyse et d'intervention sociologiques), Andrea Rea (Université libre de Bruxelles), Giuseppe Ricotta (Sapienza Università di Roma), Francesca Vianello (Università degli Studi di Padova)

"Cartografie sociali" is a peer reviewed journal

SGUARDI SOCIOLOGICI SUL VIVERE IN CITTÀ

A cura di
Lucio d'Alessandro, Stefania Ferraro, Fabrizio Chello

MIMESIS

SUOR ORSOLA
UNIVERSITY PRESS

Pubblicazione semestrale: abbonamento annuale (due numeri): € 45,00

Per gli ordini e gli abbonamenti rivolgersi a:
ordini@mimesisedizioni.it
L'acquisto avviene per bonifico intestato a:
MIM Edizioni Srl, Piazza Don Enrico Mapelli, 75
20099 – Sesto San Giovanni (MI)
Unicredit Banca – Milano
IBAN: IT 59 B 02008 01634 000101289368
BIC/SWIFT: UNCRITM1234

Cartografie sociali è una rivista promossa da URiT, Unità di Ricerca sulle Topografie sociali.

Direzione e Redazione della rivista hanno sede
presso l'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa
Via Suor Orsola 10 – 80132 Napoli (Italy)
www.unisob.na.it
cartografiesociali@unisob.na.it
cartografiesociali.rivista@gmail.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
SUOR ORSOLA
BENINCASA
FACOLTÀ DI
SCIENZE
DELLA FORMAZIONE



MIMESIS EDIZIONI (Milano – Udine)
www.mimesisedizioni.it
mimesis@mimesisedizioni.it

Isbn (PRINT): 9791222313153
Isbn (ONLINE): 9791222313146
Issn: 2499-7641

© 2024 – MIM EDIZIONI SRL
Piazza Don Enrico Mapelli, 75
20099 Sesto San Giovanni (MI)
Phone: +39 02 24861657 / 21100089

Registrazione Tribunale di Napoli n. 37 del 5 luglio 2012

INDICE

Editoriale: la città come comunità educante
Utopia della realtà?
di Fabrizio Chello, Lucio d'Alessandro, Stefania Ferraro 9

MAPPE

Lo sguardo dei bambini e la città come comunità educante: rappresentazioni, spazi vissuti e pratiche sociali
di Emiliano Grimaldi 21

Violenza nei confronti delle donne tra prevenzione, protezione e sicurezza: la pratica politica nelle città delle case rifugio e dei centri antiviolenza femministi
di Ilaria Boiano 41

Città, sostantivo femminile
Politiche di riconfigurazione dello spazio urbano a partire dalle donne
di Stefania Ferraro 59

Diventare pensabili? Quali spazi e sguardi per le persone LGBTAQI+
Un esercizio di sociologia pubblica
di Cirus Rinaldi 81

Diritti alla storia: una visibile partecipazione al campo LGBTAQI+
di Anna D'Ascenzio 95

Spazio e disabilità tra accessibilità e isonomia
di Ciro Pizzo 117

ROTTE

Tra sicurezza e solidarietà
Uno studio sulla povertà a Palermo durante la pandemia
di Emanuela Chiodo, Antonella Coco 129

Le tournant politique et l'experience
Mouvements sociaux et encadrement idéologique
di Michalis Lianos 149

RILIEVI

Sorvegliare e pulire
Una glossa sul governo dell'elemento irriducibile
di Ciro Tarantino 171

Filantropia e welfare di prossimità
Un progetto urbano di sostenibilità
di Vittoria Fiorelli 185

WUNDERKAMMER

La città come comunità educante: riflessioni socio-pedagogiche e nuove prospettive empiriche per uno sguardo interdisciplinare sullo spazio urbano
di Giancarlo De Marco 195

La programmazione delle politiche locali sulla base dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza
La proposta del Programma UNICEF *Città amiche dei bambini e degli adolescenti*
di Federica Aguiari, Simona Rosati 215

La città ha fondamenta sopra un misfatto
di Anna Cotone 229

TRAVELOGUES

Immagine e metropoli
di Pasquale Liguori 241

Le soluzioni temporanee: i prefabbricati e l'inganno della ricostruzione
di Valeria Boccara 259

Nel reddito minimo, la voce di Taranto
di Giulio Bertoluzza 285

Federica Aguiari, Simona Rosati

LA PROGRAMMAZIONE DELLE POLITICHE LOCALI SULLA BASE DEI DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA

La proposta del Programma UNICEF *Città amiche dei bambini e degli adolescenti*

Abstract:

UNICEF's child friendly Cities Initiative (CFCI) is aimed at inviting municipal administrations to activate a series of processes to develop policies and actions to make cities physical places that create relationships, where the principles set out in the UN Convention on the Rights of Children and Adolescents (CRC) are translated into reality. The objective of the program is to guarantee concrete and sustainable results by developing and strengthening the skills needed by local stakeholders – including administrators – to build a systemic approach to work that looks at the planning of policies for childhood and adolescence through the lens of the rights of minors, according to the holistic vision suggested by the CRC. Rights-based programming requires that development of actions, projects and solutions based on evidence resulting from analyses that consider the real needs of children and adolescents, particularly the most disadvantaged ones, shifting attention from individual and sectoral interventions towards coordination that involves the entire municipal administration, civil society, and minors themselves.

Keywords:

Rights of children and adolescents; UN Convention; Coordination, Participation, Inclusion.

1. *Il contesto internazionale di riferimento*

L'iniziativa *child friendly Cities* (CFCI)[1] è stata promossa da UNICEF e UN-Habitat nel 1996 per rispondere alle richieste formulate nella seconda Conferenza delle Nazioni Unite sugli insediamenti umani (Habitat II) in

1 UNICEF – Child-Friendly Cities Initiative https://www.childfriendlycities.org/.

occasione della quale è stato riconosciuto che il benessere di bambini e adolescenti è indicatore di un *habitat* sano, di una società democratica e di un'amministrazione locale efficiente.

Lo stesso parere viene ripreso nel 2015, con l'adozione, da parte delle Nazioni Unite, dell'Agenda 2030[2] per lo sviluppo sostenibile che stabilisce, con l'Obiettivo 11, il ruolo centrale che le aree urbane possono svolgere per ridurre le diseguaglianze, soprattutto fra i minorenni, contribuendo a garantire il benessere delle future generazioni.

Il significato di benessere di bambini e ragazzi è custodito nei principi della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC)[3], approvata dall'Assemblea delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con Legge del 27 maggio 1991 N. 176. La Convenzione del 1989 è il trattato sui diritti umani più ratificato al mondo e il principale documento di riferimento per chiunque lavori per e con i bambini e gli adolescenti. L'UNICEF è l'Agenzia delle Nazioni Unite richiamata nella Convenzione stessa all'Articolo 45, preposta a promuoverne l'attuazione effettiva.

L'architettura della Convenzione ONU è strutturata su 4 principi fondamentali che ne rappresentano la forza e l'innovazione: il principio di non discriminazione, espresso dall'Articolo 2; il principio del superiore interesse del minorenne, espresso dall'Articolo 3; il principio secondo il quale ogni bambino ha diritto alla vita e ad essere salvaguardato nel suo sviluppo, espresso dall'Articolo 6; infine, ma non ultimo, il principio richiamato dall'Articolo 12 che sancisce il diritto del minorenne ad esprimere la propria opinione e ad essere ascoltato in tutte le scelte che lo riguardano, principio comunemente definito con il termine partecipazione. I quattro principi generali devono essere considerati nell'interpretazione di tutti gli altri diritti enunciati nella Convenzione stessa.

Il concetto di benessere di bambini e ragazzi lega i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDG) dell'Agenda 2030, la cui approvazione rappresenta un'assunzione di responsabilità da parte delle comunità nei confronti delle future generazioni. Per individuare le relazioni esistenti fra diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, l'UNICEF ha realizzato un esercizio pilota che lega la lettura della Convenzione ONU con i 17 Obiettivi dell'Agenda

2 Per un approfondimento cfr. Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile – ASVIS – https://asvis.it/l-agenda-2030-dell-onu-per-lo-sviluppo-sostenibile/.

3 Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'adolescenza 1607611722-convenzionedirittiinfanzia.pdf (datocms-assets.com).

2030[4], evidenziandone i collegamenti anche indiretti e meno evidenti, al fine di fornire uno strumento di interpretazione più ampia e approfondita, utile sia all'attuazione dei diritti sanciti dalla Convenzione ONU, sia al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Il collegamento fra SDG e diritti dei minorenni si evidenzia anche nel ruolo di custode e co-custode che l'UNICEF svolge per 19 indicatori di monitoraggio degli SDG globali[5], negli ambiti della povertà minorile, della malnutrizione, della mortalità infantile e neonatale, dei programmi di sviluppo dei bambini sotto i 5 anni, dei matrimoni precoci, delle mutilazioni genitali femminili, della mortalità materna e dell'assistenza qualificata durante il parto, della violenza contro le donne e le bambine, della registrazione alla nascita, del lavoro minorile, della copertura vaccinale, dello sfruttamento e degli abusi nei confronti dei minorenni. Anche il Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia[6], nelle ultime *Osservazioni conclusive*[7] inviate allo Stato italiano, al punto 5 riporta: «[…] Esorta inoltre lo Stato parte a garantire la partecipazione attiva dei minorenni nell'ideazione e nell'attuazione di politiche e programmi volti a raggiungere i 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile che li riguardino»[8] (Comitato Onu sui Diritti dell'Infanzia 2019, pp.4-5).

La Innocenti Report Card Numero 17[9], *Luoghi e spazi – Ambiente e benessere dei bambini*[10], prende in considerazione il benessere dei bambini e degli adolescenti in rapporto all'ambiente nel quale vivono, analizzando i risultati in 43 Paesi dell'Organizzazione per la Cooperazione

4 Per un approfondimento cfr. *Mapping the Global Goals for Sustainable Development and the Convention on the Rights of the Child* | UNICEF.

5 Per un approfondimento cfr. https://data.unicef.org/sdgs/.

6 Organo delle Nazioni Unite composto da 18 esperti istituito dalla Convenzione ONU, all'Art. 43, con il compito di esaminare i progressi compiuti dagli Stati nell'attuazione della Convenzione stessa. Per approfondimenti cfr. https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crc.

7 Indicazioni non cogenti inviate allo Stato italiano dal Comitato sui Diritti dell'Infanzia a seguito della lettura del rapporto redatto dall'Italia sullo stato di attuazione della Convenzione ONU. La Convenzione ONU prevede un meccanismo di monitoraggio della sua attuazione da parte degli Stati che l'hanno ratificata. Periodicamente gli Stati inviano un rapporto al Comitato sui diritti dell'infanzia che, dopo averlo esaminato, elabora le Osservazioni Conclusive.

8 www.datocms-assets.com/30196/1602520072-osservazioniconclusivecrcitalia2019.pdf.

9 La serie delle Report Card elaborate dall'*UNICEF Research Office-Innocenti* analizza in modo comparato i fenomeni che riguardano l'infanzia negli Stati dell'Unione Europea e dell'OCSE.

10 https://www.unicef.it/pubblicazioni/innocenti-report-card-17-luoghi-e-spazi-ambiente-e-benessere-dei-bambini/.

e lo Sviluppo Economico (OCSE) e dell'Unione Europea (UE) e sottolineando come «[…] La qualità, la fruibilità e la sicurezza delle abitazioni e degli spazi pubblici incidono sulla vita quotidiana dei bambini, con effetti sulla loro salute fisica e mentale e sullo sviluppo cognitivo, emotivo e sociale. […]» (UNICEF IRC, p. 32); è altresì evidenziato il rapporto biunivoco che lega il raggiungimento degli SDG all'affermazione dei diritti di bambini e ragazzi.

Partendo da questa prospettiva globale, attraverso l'iniziativa *child friendly Cities*, propone un approccio di lavoro basato su linee guida internazionali valide per tutti i Paesi nei quali l'iniziativa viene attuata da UNICEF. L'approccio individua nel contesto locale l'elemento centrale della sua azione. Nel corso del tempo l'iniziativa è stata modificata e adattata ai cambiamenti sociali economici e culturali: ad oggi l'iniziativa *child friendly Cities* è attiva in quasi 50 Paesi del mondo, sia ad alto che a basso reddito e coinvolge milioni di bambini e adolescenti. La dimensione locale è un elemento determinante per il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, traguardo che, come abbiamo appena visto, non può prescindere dalla considerazione dei bisogni e dei diritti di bambini e ragazzi.

2. *Il Programma Città amiche dei bambini e degli adolescenti in Italia*

In Italia, il Comitato italiano per l'UNICEF Fondazione ETS propone l'iniziativa *child friendly Cities* nella sua versione italiana: *Programma Città amiche dei bambini e degli adolescenti*[11] (che per brevità chiameremo d'ora in poi solo Programma), adattando le linee guida internazionali UNICEF alla architettura amministrativa dei Comuni italiani.

Nella loro funzione di governo, le amministrazioni locali hanno il compito di delineare l'agenda politica, definendo priorità e interventi finalizzati al miglioramento della qualità della vita della comunità.

In questo loro compito, i Comuni sono chiamati a porre l'attenzione sulla realtà nella quale vivono i bambini e gli adolescenti, coinvolgendoli nelle decisioni che li riguardano, attraverso l'ascolto dei loro bisogni e la creazione di contesti che favoriscano la partecipazione attiva, offrendo possibilità di espressione relative al loro vissuto e alla loro esperienza. Sono le amministrazioni comunali che scelgono di partecipare al Programma, con l'approvazione di una delibera di adesione nella quale rinno-

11 Programma *Città amiche dei bambini e degli adolescenti*, UNICEF Italia, www.unicef.it/cittamiche.

vano l'impegno di dare attuazione, a livello locale, alla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Questo è il primo passo che formalizza l'avvio di un percorso di sviluppo e implementazione strutturato che propone di spostare l'attenzione da interventi singoli e settoriali, a un coordinamento delle politiche per l'infanzia che coinvolga tutte le strutture dell'amministrazione, non solo quelle relative ai servizi direttamente offerti ai bambini e ai ragazzi (vedi ad esempio, i servizi per l'istruzione), ma anche ai servizi legati alla tutela ambientale, la mobilità o la promozione di attività culturali. Ciò implica lavorare al superamento di azioni isolate a favore di processi durevoli e organismi di coordinamento permanenti che permettano continuità di azioni nel tempo e puntino al concreto miglioramento della vita dei bambini nelle città. A seguire, il percorso del Programma prevede il coinvolgimento dell'amministrazione comunale nella predisposizione di una strategia completa e condivisa, elaborata in coordinamento tra i vari assessorati e tra le diverse strutture amministrative e fondata su un'analisi della condizione dei minorenni presenti sul territorio comunale. In base alle evidenze emerse dall'analisi, l'amministrazione comunale procede con l'individuazione delle aree nelle quali è necessario intervenire, predisponendo un piano di azione completo corredato da indicatori di monitoraggio che supporta il Comune nella valutazione dell'impatto sui minorenni delle politiche intraprese. La strategia così predisposta viene inserita all'interno degli strumenti di programmazione che le amministrazioni locali sono tenute ad elaborare secondo la normativa vigente. È fondamentale che queste azioni siano accompagnate da una riflessione sul bilancio comunale, nel quale è necessario venga individuato ed evidenziato, il totale delle spese dedicate alla realizzazione delle azioni previste per dare attuazione alle politiche proposte. Al fine di promuovere un periodico confronto con la società civile, che permetta il coinvolgimento dei soggetti che sul territorio si occupano di infanzia e adolescenza, è prevista l'istituzione (con avviso pubblico) di un organismo di coordinamento, il cui funzionamento dipende dalla responsabilità dell'ente locale a cui partecipano le organizzazioni del Terzo Settore. Questo organismo ha il compito di sollecitare un confronto sulle politiche elaborate, contribuire alla loro implementazione e monitorarne l'efficacia. I rappresentanti degli studenti partecipano di diritto ai lavori dell'organismo, all'interno del quale sono promosse anche altre occasioni per l'ascolto e il coinvolgimento di bambini e ragazzi. Un ulteriore compito dell'organismo consiste nel supportare il Comune rispetto alla redazione di un rapporto periodico sulla condizione della popolazione minorile in città. Il rapporto è diffuso tra tutta la cittadinanza per permettere anche

un'analisi e un confronto pubblici, utile a valutare le azioni compiute dall'amministrazione comunale e dare suggerimenti su quelle ancora da compiere. Una versione *child friendly* del rapporto è diffusa nelle scuole e nei luoghi di ritrovo di bambini e ragazzi per raccogliere le loro opinioni in merito alle politiche su infanzia e adolescenza adottate dal Comune. La partecipazione dei minorenni è proposta come metodo di lavoro che attraversa tutto il processo di attuazione del Programma, con l'obiettivo di giungere all'istituzionalizzazione della partecipazione dei bambini e dei ragazzi nei processi decisionali del Comune. Azioni di sensibilizzazione e campagne di comunicazione sui diritti, così come percorsi e occasioni formative contribuiscono nel tempo, a diffondere competenze e maggiore consapevolezza sui diritti dei minorenni fra gli amministratori, i professionisti e la società civile. Consapevolezza e competenze dell'amministrazione e della società civile a tutti i livelli, sono necessarie affinché sia garantito quanto previsto dall'Articolo 5 della Convenzione ONU, che stabilisce il diritto-dovere dell'intera comunità di orientare il minorenne perché possa esercitare i propri diritti. Infine, in un'ottica di trasparenza e *accountability*, relativamente alle politiche su infanzia e adolescenza intraprese, alle amministrazioni comunali impegnate nel Programma UNICEF è richiesto di dedicare una pagina del proprio sito istituzionale alla pubblicazione degli atti e dei documenti elaborati durante il percorso, per permettere a tutta la cittadinanza di visionarli ed esprimere pareri, commenti, proposte. Lo scopo del Programma non è raggiungere tutti gli obiettivi contemporaneamente, quanto invece, mostrare risultati concreti, graduali e sostenibili, che potranno essere implementati con un impegno continuativo. *Città amiche dei bambini e degli adolescenti* è un programma e non un progetto, poiché lo scopo non è soltanto giungere all'accreditamento come *Città amica dei bambini e degli adolescenti*, ma costruire un processo di attuazione dei diritti in continua evoluzione.

3. *Un approccio basato sui diritti e sulle evidenze*

Il Programma Città amiche dei bambini e degli adolescenti, come tutti gli interventi dell'UNICEF nel mondo, fonda i propri presupposti sulla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ed è strettamente collegato agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Questo significa assumere la Convenzione come un vero e proprio strumento di lavoro. Con questa finalità il Programma propone alle amministrazioni comunali di attuare un approccio basato sui diritti – *child rights based approach* – nello

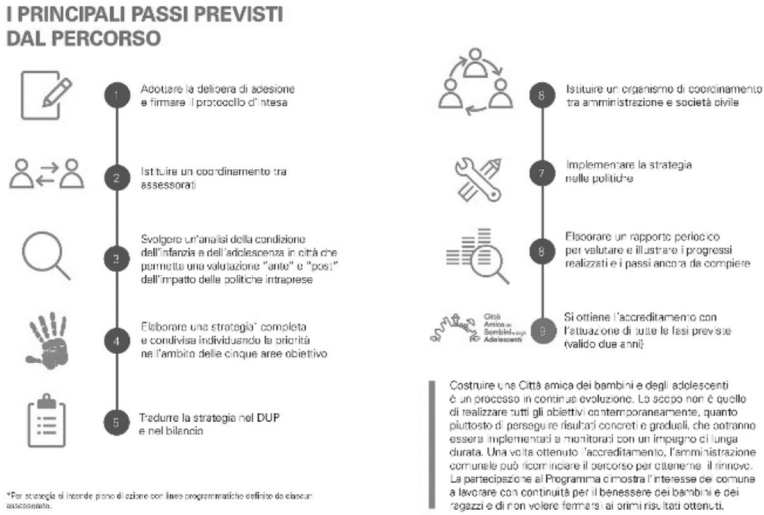

Immagine 1 – Fonte UNICEF Italia[12]

sviluppo della programmazione delle politiche su infanzia e adolescenza. Utilizzare un approccio basato sui diritti implica che i principi stabiliti dalla Convenzione ONU guidino la programmazione in tutti i settori e in tutte le fasi del processo, considerando il minorenne secondo una più complessa visione olistica, tenendo così conto di tutti gli aspetti della sua vita.

Programmare sulla base dei diritti significa dare concretezza a ciascun diritto attraverso l'attuazione di politiche e l'offerta di servizi che lo rendano esigibile.

Le amministrazioni comunali, che quotidianamente si confrontano con le necessità e i bisogni del territorio, ricoprono un ruolo fondamentale nell'individuare e ridurre le disparità di accesso ai servizi di bambini, bambine e adolescenti e quindi nel garantire che nessun minorenne venga lasciato indietro nel godimento dei propri diritti. Sistematizzare le politiche e i servizi, utilizzando un approccio basato sui diritti, permette di non

12 Immagine tratta da *Per ogni bambino, una città amica dell'infanzia e dell'adolescenza* – UNICEF 2018; al link: https://www.datocms-assets.com/30196/1614266160-brochurecittaamicheita2021.pdf

lasciare nessun diritto disatteso. Programmare secondo questa modalità, ha l'obiettivo di fare in modo che ciascun diritto enunciato nella Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, trovi attuazione nelle diverse azioni e nei programmi messi in atto dalla amministrazione comunale. Ma perché questo sia possibile è necessario conoscere la situazione di partenza: per questo il Programma affianca all'approccio basato sui diritti, quello fondato sulle evidenze. La conoscenza diretta del territorio da parte degli amministratori e degli operatori è estremamente preziosa, ma non sufficiente per individuare gli ambiti in cui i diritti non trovano ancora piena realizzazione.

A tal fine, il Programma propone un periodico monitoraggio della condizione dei bambini e dei ragazzi presenti in città, attraverso un lavoro di rafforzamento del sistema di raccolta dati a livello comunale, lavoro che garantisce un efficace osservazione dei fenomeni che coinvolgono la popolazione minorile nei diversi aspetti della vita quotidiana. Questo lavoro, affiancato alla mappatura dei servizi rivolti all'infanzia e all'adolescenza erogati dall'amministrazione comunale, permette una valida conoscenza della condizione dei minorenni, così da fornire all'amministrazione uno strumento analitico, quale base per elaborare politiche efficaci partendo da quelle aree che risultino più carenti in termini di esigibilità dei diritti. Ciò permette anche di individuare gruppi di bambini e ragazzi in condizione di maggiore vulnerabilità, che rischiano di essere discriminati nel godimento dei propri diritti. La mappatura dei servizi e la raccolta dei dati e delle evidenze portano ad identificare i bisogni, individuare le azioni da intraprendere e valutare i progressi raggiunti.

4. *I fondamenti metodologici del Programma Città amiche dei bambini e degli adolescenti*

L'impianto metodologico del *Programma Città amiche dei bambini e degli adolescenti*, compreso quindi l'approccio basato sui diritti e sulle evidenze, è fondato sulle indicazioni per l'attuazione e l'interpretazione della Convenzione ONU, elaborate dal Comitato sui Diritti dell'Infanzia – per brevità Comitato ONU – presenti nei *Commenti Generali*[13] e le *Osservazioni Conclusive.*

13 I Commenti Generali contengono l'interpretazione del contenuto delle norme sui diritti umani elaborata dal Comitato sui Diritti dell'Infanzia per sostenere gli Stati e le organizzazioni della società civile nell'attuazione della Convenzione ONU.

In particolare, nel *Commento Generale n. 5*[14] (Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia 2003), il Comitato ONU individua una serie di misure che gli Stati devono porre in essere per dare concreta attuazione ai principi della Convenzione ONU.

Il Commento indica lo Stato come contraente dell'obbligo di attuare la Convenzione ma precisa che è necessario il coinvolgimento di tutti gli ambiti della società, compresi i minorenni stessi, perché i diritti trovino reale attuazione.

Ai paragrafi 29 e 30 del Commento troviamo i riferimenti alla strategia completa fondata sulla Convenzione ONU, con l'invito a porre l'attenzione delle istituzioni e della società civile nell'individuare e considerare prioritariamente i gruppi di minorenni più vulnerabili. Una strategia così fondata va nella direzione di attuare il principio di non discriminazione in quanto tutti i bambini devono poter godere di tutti i diritti. L'approccio basato sulle evidenze, il monitoraggio e l'analisi della situazione sono richiamati ai paragrafi 45 e 46, nei quali si invitano le istituzioni a tutti i livelli di governo, affinché adottino sistemi di monitoraggio adeguati a valutare il peso sui minorenni delle azioni intraprese. Le azioni o le inazioni delle istituzioni nazionali, ma ancor più delle istituzioni locali, hanno un impatto sui bambini più forte che su qualsiasi altro gruppo nella società. In pratica ogni settore delle politiche (dall'istruzione, alla sanità pubblica, alla mobilità e così via) coinvolge in qualche misura i bambini e gli adolescenti. Le azioni tendono a supportare adeguati sistemi di analisi della situazione e di monitoraggio e valutazione dell'impatto che le decisioni politiche hanno sui bambini e i ragazzi. Tale azione di monitoraggio favorisce il rispetto del superiore interesse del minorenne indicato dall'Art. 3 della Convenzione ONU. Il paragrafo 48 indica nella raccolta e nell'utilizzo dei dati per il monitoraggio e la valutazione dei progressi un elemento fondamentale per l'attuazione della Convenzione in quanto permette la rilevazione delle disparità nella fruizione dei diritti.

Rendere gli investimenti per i minorenni più chiari all'interno dei bilanci è previsto dai paragrafi 51 e 52, che evidenziano come la trasparenza dei bilanci sia necessaria al fine di decidere per investimenti che tengano conto del superiore interesse del minorenne, come previsto dall'Art. 3 della Convenzione ONU e dando attuazione a quanto previsto dall'Art. 4, che impegna le istituzioni affinché adottino tutti i provvedimenti legislativi e amministrativi necessari ad attuare i diritti sanciti dalla Convenzione, nella massima misura possibile.

14 https://www.datocms-assets.com/30196/1607611732-commentogeneralen-5.pdf.

Sempre il Commento Generale n. 5, ai paragrafi 37 e 39, fa riferimento all'importanza del coordinamento fra tutti i settori dell'amministrazione allo scopo di garantire che la presa in carico dei minorenni sia responsabilità dei diversi livelli di governo (valido sia a livello nazionale che locale) e non solo di alcuni dipartimenti; inoltre, il lavoro coordinato dei diversi settori dell'amministrazione permette di evitare sovrapposizioni o ripetizioni di interventi e si traduce in un miglioramento nella ripartizione delle risorse.

Affinché i dettami della Convenzione ONU trovino impulso nei processi e nelle attività dell'amministrazione, è necessario lo sviluppo di capacità e competenze in materia di diritti dei minorenni da parte del personale dell'amministrazione comunale impegnato nel processo di attuazione dei diritti, così come degli operatori che si occupano di infanzia e adolescenza e in maniera più ampia dell'intera società.

Il paragrafo 53 del Commento Generale n. 5 individua nella formazione un elemento essenziale per lo sviluppo di una cultura dei diritti dei minorenni.

Il coordinamento fra amministrazione comunale e società civile favorisce la condivisione tra attori istituzionali e non, ognuno secondo il proprio ruolo, della responsabilità dell'attuazione dei principi enunciati nella Convenzione ONU. Questo aspetto è sottolineato nei paragrafi 56 e 57, che ricordano anche la necessità di coinvolgere i minorenni nel processo di attuazione dei loro diritti, nel rispetto dell'Art. 12 della Convenzione ONU.

Altri riferimenti metodologici del *Programma Città amiche dei bambini e degli adolescenti* si possono ritrovare nelle indicazioni evidenziate dal Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia, all'interno delle ultime Osservazioni Conclusive[15] rivolte all'Italia. Per fare solo alcuni esempi, l'importanza di evidenziare le voci di bilancio dedicate all'infanzia e all'adolescenza trova riscontro nel punto 7, che richiama lo Stato italiano proprio sulla mancanza di trasparenza nelle voci di spesa dedicate ai diritti dei minorenni nei bilanci dello Stato a tutti i livelli di governo. Mentre l'importanza della raccolta ed elaborazione dei dati, al fine di dare piena attuazione alla Convenzione, è evidenziata al punto 9, dove si suggerisce di migliorare il sistema di raccolta degli stessi, in particolare quelli relativi ai servizi sociali, così da garantire che siano prese in considerazione tutte le aree della Convenzione, con lo scopo di facilitare l'analisi della condizione dei minorenni. Anche se la principale responsabilità di assicurare che i diritti dei bambini e degli

15 Vedi nota a piè di pagina n. 7.

adolescenti siano realizzati spetta alle istituzioni, altre parti interessate come le organizzazioni della società civile, il settore privato, il mondo accademico e i media, così come i minorenni stessi, hanno un ruolo importante da svolgere nella costruzione di città più attente alle necessità e ai diritti dei minorenni.

5. *Garantire la partecipazione dei minorenni come modalità di lavoro*

Una partecipazione reale e di qualità, così come prevista non solo dall'Articolo 12 della CRC ma anche come evidenziato dal Commento Generale n. 12[16] (Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia 2009), consiste nell'opportunità per bambini e ragazzi di elaborare ed esprimere la propria opinione e di prendere parte attiva alle questioni che li riguardano. Ciò implica che la persona di minore età passi dall'essere considerata "oggetto" a "soggetto" di diritto, in un clima di dialogo, confronto e comprensione reciproca con l'adulto. La partecipazione e il contributo attivo dei bambini e dei ragazzi a livello locale possono quindi portare a migliorare i servizi, le politiche, i piani di azione, così come a un uso più efficace dei bilanci, a sostegno delle priorità indicate dai ragazzi stessi. L'ascolto delle persone con meno di 18 anni di età è fondamentale se si vuole che i servizi le attività e i progetti rivolti a questa fascia di età rispecchino i loro desideri, le loro aspirazioni e i loro bisogni. Ci sono, inoltre, ragioni pratiche per promuovere la partecipazione dei bambini e dei ragazzi a livello di *governance* locale. Se da una parte, infatti, è importante che essi interagiscano con gli adulti nel contesto delle istituzioni nazionali, la partecipazione a livello locale è considerata la chiave per assicurare che il coinvolgimento sia garantito in maniera costante, dal momento che la prossimità tra Comune e popolazione minorile ivi presente, favorisce certamente l'interazione tra istituzione e cittadini più giovani. Un esempio di promozione della partecipazione a livello locale è rappresentato dall'istituzione dei Consigli Comunali dei Ragazzi (CCR). I CCR, quando sono organizzati secondo procedure riconosciute a livello internazionale che valorizzano il contributo dei bambini che vi partecipano, rappresentano un'importante occasione di ascolto[17].

L'UNICEF ha promosso l'implementazione dei CCR sin dalle prime esperienze realizzate. Le occasioni di partecipazione non devono però

16 https://www.unicef.it/pubblicazioni/il-diritto-del-bambino-e-adolescente-di-essere-ascoltato/.

17 https://www.datocms-assets.com/30196/1673358849-unicef_guida-consigli-dei-ragazzi.pdf.

limitarsi ai soli Consigli Comunali dei Ragazzi. Spesso i partecipanti al CCR sono ragazzi che vivono in un ambiente culturale e sociale già sensibile al tema della partecipazione e raramente nei CCR vi sono rappresentati ragazzi che vivono situazioni di marginalità o di disagio sociale. Per questo è necessario che, insieme alla promozione dei Consigli dei Ragazzi, vengano sperimentati e promossi meccanismi e occasioni di partecipazione che permettano di raggiungere tutti i minorenni, anche coloro che vivono in situazioni di vulnerabilità e che generalmente non prendono parte a processi di promozione della partecipazione. Il *Programma UNICEF Città amiche dei bambini e degli adolescenti* suggerisce alle amministrazioni comunali di istituzionalizzare la partecipazione. Questo avviene solitamente con una modifica dello Statuto comunale, riconoscendo il diritto all'ascolto dei minorenni come elemento fondamentale dei processi decisionali dell'ente. L'ascolto delle opinioni dei minorenni richiede la costruzione di reali percorsi di cittadinanza attiva: ciò può avvenire, ad esempio, nell'elaborazione di piani d'azione che abbiano ricadute dirette o indirette sulla quotidianità dei bambini e degli adolescenti, con il proposito di creare contesti di pari opportunità e inclusione di tutti i bambini e gli adolescenti, specie di coloro che si trovano in condizione di svantaggio sociale. Perché il diritto all'ascolto e alla partecipazione si traduca in un reale esercizio di cittadinanza attiva a livello locale, è necessario garantire che i ragazzi siano coinvolti nella pianificazione, nella progettazione, nell'attuazione e nella verifica delle azioni intraprese dal Comune, sempre considerando che la partecipazione è un processo e non un singolo evento. Non tutte le idee proposte saranno realizzabili o adatte al contesto locale, ma è importante che venga data una restituzione alle istanze emerse e, se è il caso, spiegato il motivo per cui alcune non saranno state accolte.

È compito dei governi a tutti i livelli e della società civile, considerando le diverse responsabilità degli adulti di riferimento (genitori, tutori, insegnanti, ecc.), creare contesti idonei all'esercizio del diritto ad essere ascoltati.

Il Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia, nel Commento Generale n. 12 (Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia 2009), approfondisce il tema del diritto all'ascolto del minorenne, individuandone i requisiti minimi.

Per attuare tale diritto la partecipazione deve essere:

a) trasparente e informata: ai bambini e agli adolescenti devono essere fornite informazioni complete, accessibili, rispettose delle diversità e appropriate all'età;

b) volontaria: i bambini e gli adolescenti devono essere informati del fatto che possono scegliere di partecipare ma anche di smettere di partecipare in qualsiasi momento;

c) rispettosa: chi partecipa deve sentirsi a proprio agio. Tutte le opinioni espresse dai bambini e dai ragazzi devono essere rispettate e valorizzate;

d) rilevante: i bambini e gli adolescenti hanno il diritto di esprimere le proprie opinioni su questioni che essi stessi reputano importanti;

e) facilitata, con ambienti e metodi a misura di bambino e adolescente: occorre prevedere tempi adeguati, forme di comunicazione a misura di bambino (*child friendly*), spazi facilmente raggiungibili, accessibili a tutti e adatti alla comunicazione di gruppo;

f) inclusiva: i bambini e i ragazzi non sono un gruppo omogeneo e la partecipazione deve fornire pari opportunità per tutti, senza discriminazioni di alcun genere;

g) supportata da formazione degli adulti: gli adulti hanno bisogno di preparazione, capacità e sostegno per facilitare in maniera appropriata la partecipazione;

h) sicura e attenta ai rischi: i bambini e gli adolescenti devono essere consapevoli del diritto ad essere protetti da potenziali situazioni a rischio e devono sapere a chi rivolgersi per ottenere aiuto, se necessario. Gli adulti devono prendere tutte le precauzioni per ridurre ogni rischio che possa derivare dalla partecipazione dei minorenni;

i) responsabile: i minorenni devono essere informati su come le loro opinioni sono state interpretate e utilizzate e devono essere fornite loro le opportunità di contestare e influenzare l'analisi dei risultati.

Le raccomandazioni, i documenti internazionali in tema di infanzia, le linee guida nazionali, sono validi strumenti che tradotti nella programmazione e progettazione delle politiche, degli interventi e delle attività, aiutano le istituzioni e la società civile a rendere i principi della Convenzione ONU diritti realmente esigibili dai bambini e dai ragazzi. L'impegno per la piena attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza è un processo dinamico e in continua evoluzione. Alla luce di tutte queste considerazioni, appare difficile che si possa definire una città a misura di bambino sotto tutti i punti di vista.

Possiamo però provare a definire una *Città amica dei bambini e degli adolescenti* come un centro urbano, una comunità o un qualsiasi sistema di governo locale impegnato a realizzare i diritti dei minorenni sanciti nella Convenzione ONU.

È una città o una comunità in cui le opinioni, i bisogni, le priorità e i diritti di tutti i bambini e adolescenti, sono parte integrante delle politiche,

dei programmi e delle decisioni pubbliche. Un luogo che accetta, accoglie e valorizza le differenze e le diversità, caratterizzato da inclusione, partecipazione e coordinamento.

Federica Aguiari
Responsabile Programma UNICEF *Città amiche dei bambini e degli adolescenti*
Simona Rosati
Specialista Programma UNICEF *Città amiche dei bambini e degli adolescenti*

Riferimenti bibliografici

Centro di Ricerca UNICEF Innocenti, 2022, *Luoghi e spazi: ambiente e benessere dei bambini*, Centro di Ricerca UNICEF Innocenti, Firenze, in «www.unicef-irc.org».

Id., 2017, *Costruire il Futuro. I bambini e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile nei paesi ricchi*, Centro di Ricerca UNICEF Innocenti, Firenze, in «www.unicef-irc.org».

Comitato sui Diritti dell'Infanzia, 2003, *Commento Generale N.5 Misure Generali di attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia*, in «www.gruppocrc.net».

Id., 2009, *Commento Generale N.12 Il diritto del bambino e dell'adolescente di essere ascoltato*, in «www.gruppocrc.net».

Id, 2019, *Osservazioni Conclusive*, in «www.gruppocrc.net».

ONU, 1989, *Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, in «www.unicef.it».

UNICEF Italia, 2018, *Manuale Città Amiche dei Bambini e degli Adolescenti. Guida per i comuni che vogliono costruire città a misura di bambini e adolescenti*, in «www.unicef.it».

UNICEF Italia, 2019, *Partecipazione di bambini e adolescenti – Opzioni per l'azione*, in «www.unicef.it».

UNICEF Italia, 2022, *Consigli dei bambini e dei ragazzi: guida per promuovere la partecipazione attiva dei bambini e dei ragazzi*, in «www.unicef.it».