

ANGELA VILLANI

*Tutela dell'infanzia e cooperazione allo sviluppo:  
il contributo dell'UNICEF e il caso italiano  
(1947-1965)*

**Abstract:** *The United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF) was established in December 1946 to rescue mothers and children in Europe and Asia after the World War II. From the beginning it contributed to enhance the protection of motherhood and childhood within the UN political agenda and the policies of the recipient countries. In Europe, it acted at first as a humanitarian agency and then it started technical assistance programmes, urging states to build efficient welfare systems. After the emergency on the continent had ended, it shifted its interests towards Third World, thus helping to connect child welfare with economic/social development of less developed countries. In that context, UNICEF applied some successful European experiences. Italy, which was initially beneficiary of the Fund's programs and then member of the organization, was one of the most meaningful model.*

**Keywords:** Children; Development; UNICEF; Italy; Food and health security.

Nel 1947 uno studio elaborato dall'economista dello sviluppo Hans Singer, all'epoca nello *staff* dell'UN Economic Affairs Department e impegnato nel più noto lavoro sulle ragioni di scambio di lungo periodo, si occupò di esaminare il rapporto fra le condizioni dell'infanzia e le prospettive di sviluppo delle realtà arretrate.<sup>1</sup> Per la prima volta, si stabiliva un nesso fra le cattive *performance* economiche di quelle società e le condizioni della popolazione infantile: la malnutrizione, la diffusione di malattie, la mancanza di istruzione e di servizi adeguati per la tutela di madri e bambini impedivano di produrre benessere a livello permanente. Come scrisse lo stesso Singer qualche anno dopo, l'obiettivo dello sviluppo richiedeva un investimento in capitale umano e una programmazione che ponesse le esigenze dell'infanzia in cima alle priorità nazionali.<sup>2</sup> Quello studio, i cui risultati anticipavano riflessioni maturate nel dibattito sullo sviluppo

---

<sup>1</sup> Lo studio fu pubblicato a cura dell'UNICEF col titolo *The Role of Children in Economic Development: Report at the Invitation of Unicef's Executive Director*, New York, Unicef, 1947. A ricostruire la vicenda è lo stesso Singer nella intervista contenuta in UNIHP, *Interview with Hans Singer*, Cd-Rom of the Complete Oral History Transcript of UN Voices. Ricorda questo primo contributo di Singer anche J. SHAW, *Sir Hans Singer: The Life and Work of a Development Economist*, Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan, 2002, pp. 142-147.

<sup>2</sup> Cfr. H. SINGER, *International Development: Growth and Change*, New York, McGraw-Hill, 1966, p. 66.

solo alla fine degli anni sessanta, fu commissionato dal direttore esecutivo dell'UNICEF, il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia nato a dicembre del 1946 per continuare l'opera di assistenza umanitaria già avviata a favore delle madri e dei bambini nei territori attraversati dalla guerra.<sup>3</sup>

Quando ancora non esisteva consapevolezza del legame fra la tutela dell'infanzia e la questione dello sviluppo e il dibattito sulle realtà arretrate era ancora alle origini all'interno delle Nazioni Unite, l'UNICEF intraprese un cammino che contribuì ad inserire l'attenzione per i bisogni dell'infanzia all'interno delle strategie per il Terzo Mondo. Tale percorso si giovò dell'esperienza iniziale che il Fondo compì in Europa e in Asia, laboratori importanti per sperimentare strategie e modalità operative che il nuovo organismo mutuò dalle esperienze pregresse di assistenza umanitaria. Pur nascendo con un mandato speciale e temporaneo, infatti, l'UNICEF divenne il punto di riferimento per i tanti soggetti internazionali che nei decenni precedenti avevano lavorato per costruire una rete internazionale per la promozione del benessere dell'infanzia e della maternità: da una parte, le agenzie umanitarie e gli organismi di collaborazione sociale e culturale, di cui massima espressione fu la Società delle Nazioni (SDN) e gli ambienti dell'associazionismo ginevrino; dall'altra, l'illustre precedente rappresentato dall'UNRRA, da cui il Fondo per l'infanzia delle Nazioni Unite ereditò le due direttrici di *relief and rehabilitation*.<sup>4</sup> Come l'organizzazione che la precedette, nacque con l'intento di coniugare le operazioni di soccorso con i primi provvedimenti per la ricostruzione secondo un modello ben preciso fondato sul concetto di sicurezza sociale, inteso come antidoto ai totalitarismi e strumento per la stabilità e il benessere delle nazioni.

Quest'articolo intende ricostruire il contributo dell'UNICEF al dibattito sullo sviluppo fra il dopoguerra e la metà degli anni sessanta, e il suo contributo alla valorizzazione

---

<sup>3</sup> Sulla storia dell'UNICEF si vedano: J. MORRIS, *The Origins of UNICEF, 1946-1953*, Lanham, Lexington Books, 2015; R. JOLLY, *Unicef (United Nations Children's Fund). Global governance that works*, London and New York, Routledge, 2014; e i più datati Y. BEIGBEDER, *New Challenges for UNICEF: Children Women and Human Rights*, New York, Palgrave, 2001; M. BLACK, *Children First: The Story of UNICEF, Past and Present*, New York, Oxford University Press, 1996; e EAD., *The Children and the Nations: The Story of UNICEF*, New York, Unicef, 1986.

<sup>4</sup> Cfr. JOLLY, *UNICEF*, cit., p. 25. Sulla storia dell'UNRRA si veda, fra tutti, *The History of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration, Prepared by a Special Staff under the Direction of George Woodbridge*, 3 voll., New York, Columbia University Press, 1950.

della tutela dell'infanzia sia all'interno dell'agenda politica dell'ONU, che nelle politiche dei paesi beneficiari. In tal senso, il caso dell'Italia, il secondo fra i paesi europei per ammontare di aiuti ricevuti dall'UNICEF, sarà presentato come occasione per il Fondo di diffondere una visione nuova della tutela dell'infanzia nell'Europa della ricostruzione e, successivamente, come modello da utilizzare nelle aree in via di sviluppo.<sup>5</sup>

### *Il ruolo dell'UNICEF*

#### *1. Assistenza umanitaria e welfare per l'infanzia nel secondo dopoguerra*

Il 28 aprile del 1947 una missione dell'UNICEF partì alla volta dell'Europa per verificare lo stato dei bisogni dell'infanzia prima di procedere all'invio degli aiuti. Oltre a William Schmidt, consulente sanitario per il Joint Distribution Committee delle Nazioni Unite, facevano parte del gruppo alcuni personaggi di spicco della medicina sociale del tempo: la pediatra statunitense Martha M. Eliot, che diresse, insieme a Katherine Lenroot, l'US Children's Bureau, sostenendo l'urgenza politica oltre che sociale della protezione dell'infanzia e della maternità a livello nazionale e globale;<sup>6</sup> e il polacco Ludwig Rajchman, presidente del consiglio di amministrazione dell'UNICEF e grande sostenitore della sua istituzione,<sup>7</sup> già direttore della Organizzazione d'igiene della SDN e poi dirigente dell'UNRRA.<sup>8</sup> Fra la fine di aprile e la fine di giugno di quell'anno essi poterono constatare che, nonostante i progressi e la buona volontà delle organizzazioni umanitarie e delle autorità locali che avevano operato nell'ultima fase del conflitto, la situazione era ancora drammatica: alti tassi di mortalità infantile, di malnutrizione, di

---

<sup>5</sup> Sul rapporto fra Italia e UNICEF ci permettiamo di rinviare più ampiamente al nostro *Dalla parte dei bambini. Italia e UNICEF fra ricostruzione e sviluppo*, Padova, CEDAM-Kluwer, 2016.

<sup>6</sup> Cfr. J. MORRIS, *UNICEF, Syphilis and the State: Negotiating Female Citizenship in the Post-Second World War World*, in «Women's History Review», XIX, 4, 2010, p. 636. Martha Eliot dal 1947 fu al servizio dell'UNICEF come direttrice dei servizi di consulenza tecnica dell'organizzazione.

<sup>7</sup> Cfr. BLACK, *The Children and the Nations*, cit., p. 32; J. CHARNOW, *Maurice Pate: UNICEF Executive Director, 1947-1965*, Unicef History Series, Monograph XIII, New York, Unicef, July 1989, pp. 26-27.

<sup>8</sup> Su Rajchman si vedano M.A. BALIŃSKA, *Ludwik Rajchman, Medical Statesman*, New York, Central European University Press, 1998; EAD., *Rajchman, Ludwik Witold*, in B. REINALDA - K.J. KILLE - J. EISENBERG, eds., *Io Bio: Biographical Dictionary of Secretaries-General of International Organizations*, in [www.ru.nl/fm/iobio](http://www.ru.nl/fm/iobio).

abbandono, diffusione di malattie, assenza di medicinali, di vaccini e di assistenza sanitaria.<sup>9</sup>

Si trattava di una situazione in parte già descritta qualche anno prima alla conferenza di Hot Springs che, nel giugno del 1943, aveva attirato l'attenzione sul problema della sicurezza alimentare, riprendendo ampiamente le formulazioni del primo dopoguerra, quando la SDN aveva elaborato studi specifici sul legame fra economia, alimentazione e salute.<sup>10</sup> Dopo il conflitto, la situazione s'inasprì e ciò avvenne nonostante l'intervento dell'UNRRA, che aveva affiancato i piani di razionamento allo sviluppo della produzione. Due furono le ragioni principali: la politica agricola mantenuta dai maggiori produttori, che continuarono a proteggere il mercato interno anche a discapito del *relief*; e le cattive annate di raccolti che colpirono alcuni dei maggiori esportatori di derrate alimentari. Tutto ciò accadeva nella fase di difficile riavvio dell'economia mondiale, con il *dollar shortage* che pregiudicava le importazioni e la conflittualità sociale in aumento.<sup>11</sup>

Nel corso del 1946 quella situazione fu ulteriormente documentata sia dall'UNRRA,<sup>12</sup> ormai alla fine della sua attività, sia dalla Famine Emergency Commission, voluta dal presidente Truman nel marzo del 1946 e diretta da Herbert Hoover.<sup>13</sup> La missione che questa aveva compiuto in Europa registrò che 20 milioni di bambini soffrivano per la mancanza dei cosiddetti *protective foods*, cioè cibi ad alto contenuto proteico, lipidico e vitaminico. Senza un intervento globale, il rischio era di condannare l'infanzia ad un

<sup>9</sup> Cfr. *UNICEF Program Assistance to European Countries*, Unicef History series, Monograph III, New York, Unicef, June 1986, p. 2. Sul viaggio di ricognizione compiuto dai funzionari del Fondo in Europa nella primavera del 1947 si veda l'intervista a Martha Eliot in Schlesinger-Rockefeller Oral History Project, *Interviews with Martha May Eliot, M. D., November 1973-May 1974*, in UNICEF ARCHIVES, <http://www.unicef.org/about/history/files/CF-HST-MON-1986-001-education-au-developpment-mono-I-FR.pdf>, in <http://www.CF-HST.NET/Unicef-Temp/doc-Repository/doc/doc313904.pdf>.

<sup>10</sup> Sul contributo della SDN in questi settori si rimanda a J.L. BARONA, *The Problem of Nutrition*, Brussels, Peter Lang, 2010; I. BOROWY, *Coming to Terms with World Health: The League of Nations Health Organisation 1921-1946*, Frankfurt am Main-New York, Peter Lang, 2009.

<sup>11</sup> Cfr. S. FARRE, *Colis de guerre. Secours alimentaires et organisations humanitaires (1914-1947)*, Rennes, Press Universitaires de Rennes, 2014, pp. 221-224; K. LOWE, *Savage Continent: Europe in the Aftermath of World War II*, New York, St. Martin's Press, 2012, pp. 38-40.

<sup>12</sup> Cfr. UNRRA, European regional office, Division of operational analysis, n. 46, *The food Situation in Continental Europe*, London, 1946.

<sup>13</sup> Sugli esiti della missione Hoover si vedano i diari di Hugh Gibson, collaboratore dell'ex presidente statunitense durante l'intera durata del *tour*: H. GIBSON, *Food Mission: Diaries of Hugh Gibson, 1946 and 1947*, in HOOVER ARCHIVES AT STANFORD UNIVERSITY, Hugh Gibson Papers, in <http://www.hoover.org/library-archives/col-lections/food-mission-diaries-hugh-gibson-1946-and-1947>.

destino peggiore rispetto a quello imposto dalla guerra.<sup>14</sup> Dati analoghi furono riportati nel 1946 dal primo *World Food Survey* della FAO, secondo il quale circa 2/3 della popolazione mondiale risultava malnutrita, situazione che incideva sui livelli di mortalità e sulla diffusione delle malattie. A partire da quel primo documento e per alcuni decenni, la FAO propose ai governi di collaborare su vari fronti: ampliare la produzione agricola, in particolare nei paesi in difficoltà, modernizzando le tecniche agricole e operando un'accorta programmazione nazionale; affrontare i problemi dei maggiori produttori, alle prese con le questioni dei redditi degli agricoltori e con la gestione dei surplus; e, infine, regolamentare gli scambi internazionali attraverso accordi multilaterali.<sup>15</sup>

Nell'immediato, tuttavia, si doveva far fronte all'emergenza e, in vista dell'esaurirsi dell'esperienza dell'UNRRA nel corso del 1946, l'assemblea generale dell'ONU nei primi mesi dell'anno rivolse un appello ai governi e alle agenzie internazionali per garantire la sicurezza alimentare e sanitaria.<sup>16</sup> Anche l'UNICEF accolse quel richiamo e già prima di compiere la missione di ricognizione in Europa cominciò a definire la sua strategia. Il Fondo era nato per fornire soccorso ai bambini e alle madri di tutti i paesi devastati dal secondo conflitto mondiale che ne avessero richiesto l'intervento, senza discriminazione di razza, credo, nazionalità, *status* o fede politica. Dopo aver approvato le richieste di assistenza, l'organismo avrebbe affidato la direzione dei programmi e la loro esecuzione ai governi beneficiari, impegnandosi a riattivare la rete di servizi socio-assistenziali interni in continuità con il lavoro dell'UNRRA. La ripartizione delle spese per la realizzazione dei progetti sarebbe avvenuta sulla base del principio della contropartita, che doveva rappresentare un incentivo iniziale ai governi assistiti per accedere a una piena autonomia nella gestione dei programmi, una volta conclusa l'azione dell'UNICEF.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Cfr. FARRE, *Colis de guerre*, cit., pp. 228-230.

<sup>15</sup> Cfr. FAO, *World Food Survey*, Washington, Fao, July 5, 1946.

<sup>16</sup> Cfr. D.J. SHAW, *The UN World Food Programme and the Development of Food Aid*, London and New York, Palgrave, 2001, p. 20; A.L.S. STAPLES, *The Birth of Development: How the World Bank, Food and Agriculture Organization, and World Health Organization Changed the World, 1945-1965*, Kent, Kent State University Press, 2006, pp. 84-86.

<sup>17</sup> Sulla struttura e sul funzionamento dell'UNICEF, si veda BEIGBEDER, *New Challenges for UNICEF*, cit., pp. 43-60. Sulle modalità *standard* degli accordi fra il Fondo e i governi assistiti, cfr. COMITATO ITALIANO

Il 7 gennaio 1947 la seconda riunione del consiglio di amministrazione indicò tre priorità: il soccorso alimentare, quello sanitario e la formazione dello *staff* che avrebbe operato nei paesi beneficiari. Per realizzare tali obiettivi, il Fondo aveva bisogno di conoscere i bisogni essenziali dei paesi ai quali avrebbe rivolto la sua attenzione, ma soprattutto le risorse a sua disposizione, che in base al mandato ricevuto poteva ottenere da contributi governativi o privati.<sup>18</sup> A quello scopo si mossero tutti quei soggetti che avevano sostenuto la nascita dell'organismo, a partire dalla società civile. A condurre quest'azione di *lobbying* furono, ad esempio, gli operatori umanitari che lavorarono per le tante associazioni private, cresciute esponenzialmente dopo la guerra.<sup>19</sup> Soprattutto negli Stati Uniti, questi soggetti furono spesso guidati dall'idea che prestare soccorso all'infanzia fosse un obbligo per scongiurare il pericolo di abbandonare un'intera generazione alle conseguenze nefaste della guerra e del comunismo. Secondo alcuni studi, nel mondo dell'associazionismo privato prevalse l'idea che l'assistenza a madri e bambini rappresentasse un'opportunità per esportare il modello culturale statunitense, nell'intento di porre le premesse alla nascita di società libere e democratiche. La protezione dei soggetti più vulnerabili, la cura per la crescita e per l'espressione individuale e l'amore familiare costituirono valori da utilizzare per allevare una nuova generazione in grado di promuovere libertà politica e sviluppo economico.<sup>20</sup>

In prima linea nel sostenere le richieste dell'UNICEF vi furono il direttore esecutivo, Maurice Pate,<sup>21</sup> e gli altri funzionari del Fondo, in particolare Martha Eliot, la vicepresidente canadese del Board, Adelaide Sinclair, Rajchman e John Charnow, segretario del Board. Altri esponenti di spicco del mondo politico statunitense a favore della causa

UNICEF, a cura di, *Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF)*, pubblicazione della SIOI, Padova, CEDAM, 1957, p. 15.

<sup>18</sup> Cfr. UNITED NATIONS, Official Records, Economic and Social Council, *Summary Records of the First Meeting of the Work Committee*, E/Icef/2, January 7, 1947, pp. 2, 5.

<sup>19</sup> Sulla crescita delle organizzazioni internazionali non governative fra 1945 e 1949 si veda S. SALVATICI, *Nel nome degli altri. Storia dell'umanitarismo internazionale*, Bologna, il Mulino, 2015, pp. 189-192.

<sup>20</sup> Cfr. S. FIELDSTON, *Raising the World: Child Welfare in the American Century*, Cambridge and London, Harvard University Press, 2015, pp. 47-53; MORRIS, *UNICEF, Syphilis and the State*, cit., p. 632.

<sup>21</sup> Maurice Pate aveva collaborato con Hoover in Belgio durante la Grande Guerra. Alla fine del primo conflitto mondiale era stato al servizio dell'ARA in Polonia e nel 1939 aveva coordinato da Washington gli aiuti alla popolazione polacca e lavorato poi per l'American Red Cross. Nel 1946 aveva seguito lo stesso Hoover nella sua missione per valutare lo stato dei bisogni alimentari mondiali. Cfr. CARNOW, *Maurice Pate*, cit., pp. 5-25, 78.

furono Eleanor Roosevelt, membro della rappresentanza nazionale all'ONU, e il già menzionato Hoover, che si spese sia presso la Casa Bianca, sia al congresso. Altrettanto determinata fu l'ex dirigenza dell'UNRRA, in particolare il suo direttore generale, Fiorello La Guardia, e il suo vice, sir Robert Jackson.<sup>22</sup>

Nel maggio del 1947 arrivò il primo degli stanziamenti statunitensi per un valore di 40 milioni di dollari, di cui 15 subito disponibili secondo la cosiddetta *matching clause*. Quest'ultima imponeva di ottenere nel più breve tempo possibile l'impegno di altri donatori. Pur potendo contare sull'impegno del Canada, che aveva promesso 5 milioni di dollari, e sul residuo di fondi UNRRA, stanziati per l'avvio dell'attività, l'azione da svolgere appariva ardua.<sup>23</sup> Così, la dirigenza del Fondo cominciò a prendere contatti con i governi interessati all'assistenza, ai quali fu richiesto di segnalare solo le necessità più urgenti vista la scarsità di risorse e l'impossibilità di una programmazione di lungo periodo.<sup>24</sup> A giugno, il comitato programmi approvò un piano provvisorio di aiuti in generi alimentari di prima necessità per un valore di 9 milioni di dollari, destinato a dieci paesi europei e alla Cina.<sup>25</sup>

Nel selezionare le categorie di prodotti da inviare, già in quella fase si tenne conto degli studi sul problema della malnutrizione che nel frattempo la FAO stava realizzando e della prossima istituzione della WHO, alle quali l'UNICEF chiese di elaborare linee guida comuni per i propri programmi. Sulla base di studi ormai consolidati, la priorità fu assegnata alla somministrazione di latte, l'alimento che racchiudeva tutti i nutrienti considerati essenziali per la corretta crescita dell'infanzia e per il quale sia il trasporto che la conservazione risultavano agevoli.<sup>26</sup>

L'importanza del latte si era affermata nella scienza della nutrizione e nella pratica medica sin dal primo dopoguerra, quando l'industria di lavorazione dei generi alimentari aveva subito un'evoluzione grazie all'applicazione di tecnologie innovative

---

<sup>22</sup> Cfr. *ibid.*, p. 27; MORRIS, *The Origins of Unicef*, cit., pp. 60-61.

<sup>23</sup> Cfr. COMITATO ITALIANO UNICEF, a cura di, *Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia*, cit., p. 29.

<sup>24</sup> Cfr. BLACK, *The Children and the Nations*, cit., pp. 34-35; JOLLY, *Unicef*, cit., p. 12.

<sup>25</sup> Cfr. UNITED NATIONS, Official Records, Economic and Social Council, XII Session, suppl. n. 3, *Final Report of the First Executive Board of the United Nations International Emergency Children Fund*, December 11, 1946 – December 31, 1950, E/Icef/160, p. 3. I destinatari di quei primi fondi furono: Austria, Albania, Cecoslovacchia, Cina, Finlandia, Francia, Grecia, Jugoslavia, Polonia e Italia.

<sup>26</sup> Cfr. FAO/WHO INTERIM COMMISSION, *Report on Child Nutrition*, Washington D.C., Fao, 1947.

che riuscirono a garantire alcuni degli standard nutrizionali richiesti dagli esperti e ad accelerare la commercializzazione di molti prodotti.<sup>27</sup> Nel caso dell'industria di lavorazione del latte, uno dei settori più attivi, gli Stati Uniti avanzarono velocemente fino a creare un'eccedenza di prodotto in polvere, che durante la guerra fu destinato alle truppe alleate. Nel 1945 gli Stati Uniti, insieme al Canada, erano il principale produttore mondiale. L'enorme disponibilità, unita alla posizione di forza che l'amministrazione statunitense mantenne all'interno delle organizzazioni internazionali come maggiore finanziatore e al prevalere delle cognizioni nutrizionali sopra ricordate all'interno delle agenzie dell'ONU, concorsero a dare la priorità assoluta alla fornitura di latte nei programmi di aiuto dell'UNICEF.<sup>28</sup> Già utilizzato negli anni dell'UNRRA, il latte in polvere divenne nel dopoguerra l'elemento simbolo della lotta contro la malnutrizione; in un'altra prospettiva, le confezioni di prodotto *made in Usa* divennero un ottimo strumento di propaganda statunitense all'inizio della guerra fredda.<sup>29</sup>

## 2. I primi risultati in Europa

Con queste premesse e superando le difficoltà finanziarie iniziali grazie all'arrivo di nuovi contributi, il Fondo riuscì portare a termine il primo periodo di mandato, concluso nel 1950, mantenendo la propria struttura e realizzando obiettivi importanti. Solo quell'anno ebbe a disposizione circa 150 milioni di dollari per realizzare i programmi per l'infanzia in 64 paesi e in quattro continenti. Fra il 1949 e il 1950, il culmine dell'azione in Europa, 6 milioni di bambini ricevettero razioni supplementari giornaliere di latte e di altri generi alimentari all'interno delle strutture scolastiche e attraverso i servizi socio-assistenziali.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Cfr. R.W. WELCH - P.C. MITCHELL, *Food Processing: A Century of Change*, in «British Medical Bulletin», LVI, 1, 2000, pp. 1-17. Sugli sviluppi dell'industria del latte negli Stati Uniti si veda K. SMITH-HOWARD, *Pure and Modern Milk: An Environmental History since 1900*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2014, cap. 1.

<sup>28</sup> Cfr. J.A. GILLESPIE, *International Organizations and the Problem of Child Health, 1945-1960*, in «DYNAMIS. Acta Hisp. Med. Sci. Hist. Illus.», 23, 2003, pp. 133-134; BLACK, *The Children and the Nations*, cit., pp. 42-45.

<sup>29</sup> Cfr. MORRIS, *The Origins of Unicef*, cit., pp. 73-84.

<sup>30</sup> Cfr. UNITED NATIONS, Official Records, Economic and Social Council, Twelfth Session, Supplement no. 3, *Final Report of the First Executive Board of the United Nations International Emergency Children Fund*, December 11, 1946– December 31, 1950, E/Icef/160, p. 32 ss.



La semplice fornitura del prodotto, acquistato dall'UNICEF o ad esso donato da singoli governi, non forniva però soluzioni stabili per la nutrizione dell'infanzia. Il rapporto della FAO sulle condizioni dell'alimentazione e dell'agricoltura nel 1948 segnalava, infatti, che in Europa permanevano problemi legati alla scarsa produzione di derrate agricole e di derivati animali e il sistema degli scambi risultava ancora gravemente condizionato dalla dipendenza dall'estero.<sup>31</sup> I paesi europei sperimentavano non solo una penuria di capi di bestiame, ma anche la mancanza di industrie dotate del *know-how* e di strutture per una corretta igienizzazione e diffusione del prodotto, nonché una scarsa consapevolezza della popolazione in merito all'importanza del consumo. Per affrontare su basi permanenti quella problematica, la dirigenza del Fondo, in collaborazione con la FAO, s'impegnò a costruire nuovi impianti per la produzione di latte o rivitalizzare le industrie esistenti, che in alcuni paesi europei potevano considerarsi già sviluppate. L'obiettivo era di contribuire alla loro autosufficienza, stimolando la produzione secondo le tecniche più moderne, per rendere possibile la commercializzazione di un prodotto igienicamente perfetto e a buon mercato. Si puntò a introdurlo come alimento della dieta quotidiana, a cominciare dall'infanzia, e a diffondere la consapevolezza delle sue proprietà nutritive presso le famiglie attraverso le istituzioni scolastiche e assistenziali.<sup>32</sup>

Alla fine di novembre del 1948, una missione di tecnici dell'UNICEF visitò dieci paesi europei per valutare la fattibilità del programma.<sup>33</sup> Il Fondo avrebbe fornito macchinari e materie prime non disponibili nei paesi assistiti, mentre questi ultimi avrebbero coperto le spese d'impianto e di distribuzione e garantito la fornitura gratuita del prodotto a scopi assistenziali per un certo periodo di tempo. Fino al 1950, grazie al sostegno dell'UNICEF, furono prodotti 2,5 milioni di litri di latte in impianti attivi in 8 paesi europei. Il successo del programma indusse a estenderlo successivamente ai paesi

---

<sup>31</sup> Cfr. FAO, *The State of Food and Agriculture, 1948*, Washington, D.C., Fao, 1949, pp. 98-99.

<sup>32</sup> Cfr. BLACK, *The Children and the Nations*, cit., pp. 46-48; Gillespie, *International Organizations and the Problem of Child Health*, cit., p. 136.

<sup>33</sup> A beneficiarne furono: Italia, Finlandia, Grecia, Polonia, Romania, Jugoslavia, Austria, Bulgaria e Cecoslovacchia. Cfr. *Osservatore italiano presso le Nazioni Unite a Ministero degli Affari Esteri* (MAE), telesspresso (teles.) 1176, 2 dicembre 1948, in ARCHIVIO STORICO-DIPLOMATICO DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, Roma (ASMAE), Serie Affari politici (AP) 1946-1950, Organizzazioni internazionali (OI), busta (b.) 21, fascicolo (f.) 1.

del Mediterraneo orientale, dell'America centrale e dell'Asia, ma con risultati non comparabili a quelli ottenuti in Europa.<sup>34</sup>

Anche i progressi realizzati dal Fondo in campo sanitario furono incoraggianti in termini di lotta a malattie di larga diffusione. Solo in Europa, nella campagna di massa contro la tubercolosi, lanciata nel 1947 con il contributo dell'UNICEF e proseguita l'anno successivo dalla WHO, 30 milioni di persone furono sottoposte al test e 10 milioni furono vaccinate in meno di 3 anni. L'ampio uso di penicillina e di altri medicinali ormai a basso costo di produzione fu in grado di ridurre l'incidenza della malattia, abbassando il tasso di mortalità a meno della metà del periodo bellico.<sup>35</sup> Anche nei programmi contro la malaria, ancora a metà del XX secolo molto diffusa a livello mondiale, la produzione industriale di sostanze per bonificare i territori e di medicinali per alleviare le condizioni dei malati aprì nuove prospettive sia per la salute pubblica, sia per l'agricoltura.<sup>36</sup>

All'inizio degli anni cinquanta, gli ottimi risultati delle campagne sanitarie indussero l'UNICEF a finanziare ancora quella tipologia di programmi in Europa. Come nel caso del *Milk Conservation Program*, la logica rimase quella di garantire l'autosufficienza dei paesi beneficiari, che furono aiutati a modernizzare i loro sistemi attraverso la formazione del personale, la produzione diretta di vaccini e medicinali per prevenire e curare autonomamente le malattie più comuni e il trasferimento di strumenti e di tecniche innovative, ad esempio per la cura di gestanti e neonati.<sup>37</sup>

Fino a quel momento e limitandoci all'Europa, il Fondo per l'infanzia contribuì ad introdurre modalità di sviluppo nuove e temi di discussione, sia sul piano

---

<sup>34</sup> Cfr. UNITED NATIONS, Official Records, Economic and Social Council, Twelfth Session, Supplement no. 3, *Final Report of the First Executive Board of the United Nations International Emergency Children Fund*, December 11, 1946 – December 31, 1950, E/Icef/160, p. 32 ss.

<sup>35</sup> Cfr. BLACK, *The Children and the Nations*, cit., pp. 49-53. MORRIS, *The Origins of Unicef*, cit., pp. 95-98.

<sup>36</sup> I paesi che ne beneficiarono maggiormente furono l'Ungheria, la Polonia, la Jugoslavia e l'Italia. Cfr. BLACK, *The Children and the Nations*, cit., pp. 115-116. Sull'impegno dell'UNICEF contro la malaria sia in Europa che negli altri continenti si veda *ibid.*, capitolo 5. Sull'attività della WHO si vedano J. SIDDIQI, *World Health and World Politics: The World Health Organization and the UN System*, Columbus, University of South Carolina Press, 1995, pp. 128-134; Y. BEIGBEDER - M. NASHAT - M.A. ORSINI - J.F. TIERCY, *The World Health Organization*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Pub.- Kluwer, 1998, pp. 125-130.

<sup>37</sup> Cfr. BLACK, *The Children and the Nations*, cit., pp. 49-55; B.B. ILERCIL, *Unicef Program Assistance to European Countries*, cit.

dell'alimentazione sia su quello della sanità, che intendevano spingere i singoli governi a considerare quei settori non tanto come azioni filantropiche, ma come strumenti di promozione dello sviluppo sociale ed economico, secondo un approccio che intese valorizzare i diritti fondamentali di madri e bambini, su un piano di uguaglianza e non discriminazione, piuttosto che la loro tutela speciale. Oltre ad agire come agenzia umanitaria, dunque, il Fondo sollecitò i paesi beneficiari a ricostruire i propri sistemi di *welfare* per l'infanzia, indirizzandoli alla costruzione di un sistema autosufficiente, solido e rispettoso del principio di sicurezza sociale. Ciò avvenne in un contesto europeo particolarmente permeabile a quegli impulsi, segnato dal processo di elaborazione delle nuove costituzioni nazionali, dal dibattito sulla rifondazione del concetto di cittadinanza e di costruzione dello stato sociale.<sup>38</sup>

L'azione dell'UNICEF, in sintesi, agì come stimolo al processo di modernizzazione delle società, contribuendo all'edificazione dei sistemi nazionali di assistenza per l'infanzia e la maternità che si realizzò nel secondo dopoguerra.<sup>39</sup> Ciò avvenne con maggiore facilità nel vecchio continente, che in quella fase prestò particolare attenzione ai temi della cittadinanza democratica e dette vita a diversi sistemi di *welfare* a partire dall'esperienza di legislazione sociale dei decenni precedenti.

### 3. *La questione dello sviluppo arriva all'UNICEF*

Fino al 1950 le campagne umanitarie e i programmi di assistenza tecnica in Europa impegnarono quasi totalmente il bilancio del Fondo. Fra il 1947 e il 1950 l'80% delle risorse dell'UNICEF, per un ammontare superiore ai 60 milioni di dollari, fu speso nel vecchio continente.<sup>40</sup> Dal 1950 in avanti quella tendenza s'invertì, segnalando che la fase critica poteva dirsi superata, fatta eccezione per alcune realtà dell'area sud-

---

<sup>38</sup> Su questi temi si rimanda a F. CONTI - G. SILEI, G., *Breve storia dello stato sociale*, Roma, Carocci, 2013; P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. IV, *L'età dei totalitarismi e della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2001

<sup>39</sup> Cfr. N. BERKOVITCH, *From Motherhood to Citizenship: Women's Rights and International Organizations*, Baltimore and London, The John Hopkins University Press, 1999, pp. 130-138.

<sup>40</sup> Cfr. *The Work of the United Nations International Children's Emergency Fund: Its Origin and Policies, Statements to the General Assembly of the United Nations by the Honorable Alan S. Watt, Australian Delegation, and The Honorable Eleanor Roosevelt, United States Delegation*, United Nations International Children's Emergency Fund, Lake Success, New York, May 1949, in UNICEF ARCHIVES, CF/HST/1985-034/Anx.02/02.

orientale che fino agli anni sessanta richiesero la prosecuzione di programmi nei settori dell'istruzione primaria, della formazione professionale e della produzione alimentare. Nei paesi dell'Europa dell'Est, invece, la guerra fredda comportò l'interruzione dei rapporti con l'UNICEF all'inizio degli anni cinquanta, cosa che avvenne nello stesso momento anche in Cina.<sup>41</sup>

I buoni risultati e l'esaurirsi dell'emergenza sembravano preludere alla chiusura del Fondo; nelle aree extra-europee, tuttavia, il Fondo trovò nuove motivazioni per mantenere la sua attività e spunti ulteriori per estendere campi d'azione e strategie. Nel caso dell'Asia, si trattò non solo di soccorrere le popolazioni vittime del conflitto in un contesto da ricostruire, ma di confrontarsi con la questione del sottosviluppo.

In tutto il continente asiatico nel 1945, 450 milioni di bambini vivevano in condizioni croniche di fame, malattia e malnutrizione. Qualsiasi programma su vasta scala per l'assistenza alimentare risultò irrealizzabile, considerata l'ampiezza dei territori, la quantità dei soggetti interessati, la mancanza di comunicazione, di strutture, di servizi e di amministratori esperti. Si decise, così, di diversificare gli interventi, privilegiando i programmi sanitari, proponendo sia la fornitura di materiali di laboratorio, vaccini, medicinali e prodotti per la bonifica idrica e dei terreni; sia la formazione di medici e paramedici.<sup>42</sup> All'inizio degli anni cinquanta le tipologie di assistenza sperimentate in Asia furono estese all'America Latina e incontrarono le stesse difficoltà. Quelle esperienze indussero a ripensare il proprio ruolo. Ampliare il raggio d'azione, a livello geografico e settoriale, significava superare il mandato originario e implicava un impegno finanziario più gravoso. L'assistenza umanitaria, ormai limitata alle situazioni di emergenza, lasciava spazio alla dimensione tecnica, le cui formule peraltro erano già state recepite dal Fondo sia nei programmi sanitari, sia in quelli per la costruzione delle centrali del latte.<sup>43</sup>

L'importanza dell'assistenza tecnica come pre-condizione per sostenere lo sviluppo economico delle aree arretrate, del resto, era il *leit motiv* degli studi elaborati fra la fine

---

<sup>41</sup> Cfr. ILERCIL, *Unicef Program Assistance to European Countries*, cit.; BLACK, *The Children and the Nations*, cit., pp. 58-61.

<sup>42</sup> Cfr. W. WONG, *Unicef in Asia: A Historical Perspective*, Unicef History Series, Monograph X, Unicef, New York, June 1988.

<sup>43</sup> Cfr. BLACK, *The Children and the Nations*, cit., pp. 69-81.

degli anni quaranta e l'inizio della decade successiva dagli economisti al servizio delle Nazioni Unite. Quelle riflessioni, che partivano dall'analisi delle cause e delle possibili soluzioni al problema del sottosviluppo, indicavano senza dubbio la necessità per i paesi più poveri di maturare conoscenze e competenze per incamminarsi sulla strada della modernizzazione. Frutto congiunto del lavoro degli economisti delle Nazioni Unite e dell'impegno statunitense, nell'ambito del *Point Four Programme*, fu l'*Expanded Program of Technical Assistance* (EPTA), la prima istituzionalizzazione sul piano multilaterale delle politiche di assistenza al Terzo Mondo, che richiese un confronto all'interno dell'ONU per adeguare il sistema di cooperazione economico-sociale esistente.<sup>44</sup>

Fu in quel contesto che la sopravvivenza dell'UNICEF fu messa in discussione. Sebbene avesse svolto egregiamente il proprio ruolo, le sue funzioni avrebbero potuto essere ripartite fra le agenzie specializzate e il nuovo sistema di assistenza tecnica lanciato con l'EPTA. Si aprì allora un dibattito all'interno del quale prevalse il partito dei sostenitori del Fondo, capitanato, oltre che dalla sua dirigenza, dai paesi di recente indipendenza; questi ultimi intendevano trasformare l'UNICEF in un organismo permanente e al servizio della causa dello sviluppo. Le resistenze dei maggiori donatori, USA e Canada in primo luogo, furono superate grazie ad un nuovo compromesso che prolungava di un triennio il mandato dell'UNICEF, posticipandone, di fatto, l'istituzionalizzazione. Già in quella fase fu sancito il cambiamento di rotta del Fondo, che spostava ufficialmente l'attenzione ai programmi a lungo termine a favore dei PVS.<sup>45</sup>

L'azione sul campo aveva evidenziato che le problematiche dell'infanzia e della maternità nel Terzo Mondo richiedevano un investimento diverso, su settori nuovi, secondo una programmazione di lungo periodo. Nonostante potesse contare soltanto su

---

<sup>44</sup> Sul dibattito all'ONU si vedano R. JOLLY - L. EMMERIJ - D. GHAI - F. LAPEYRE, *UN contributions to Development Thinking and Practice*, Bloomington, Indiana University Press, 2004, pp. 50-54, 68-71; e O. STOKKE, *The UN and Development: From Aid to Cooperation*, Bloomington, Indiana University Press, 2009, pp. 45-59. Sulla politica statunitense in questa fase, si veda L. TOSONE, *La politica di assistenza americana (1949-1963)*, in EAD. - L. TOSI, a cura di, *Gli aiuti allo sviluppo nelle relazioni internazionali del secondo dopoguerra. Esperienze a confronto*, Padova, CEDAM, 2006, pp. 1-7. Più in generale, sul *Point Four Program*, si veda S.Y. SHENIN, *The United States and the Third World: The Origins of Postwar Relations and the Point Four program*, New York, Nova Science Pub. Inc., 2000.

<sup>45</sup> Sul dibattito che condusse all'istituzionalizzazione del Fondo, si vedano JOLLY, *Unicef*, cit., pp. 13-19; MORRIS, *The Origins of UNICEF*, cit., pp. 110-120.

un mandato a tempo definito, fra il 1950 e il 1953 l'UNICEF si misurò con quello scenario, grazie ad un incremento importante delle risorse a disposizione. Fra il 1951 e il 1953, infatti, il bilancio era cresciuto da 7.917.000 a 16 milioni di dollari, con un aumento dell'80% rispetto al 1950. I maggiori contribuenti fino al 1953 rimasero gli stati del Nord America e dell'Europa, con in testa gli Stati Uniti; crebbe il numero dei paesi asiatici contribuenti netti, che passarono da 5 a 13; e anche quello dei paesi latino-americani, che aumentarono da 5 a 11.<sup>46</sup>

Il 6 ottobre 1953 una nuova risoluzione dell'assemblea generale, seguita da una raccomandazione unanime dell'ECOSOC, decretò la continuazione del suo mandato a tempo indefinito. Obiettivo dell'UNICEF divenne quello di creare le condizioni favorevoli per la realizzazione di programmi di sviluppo a lungo termine, in collaborazione con l'ONU e con i maggiori donatori internazionali.<sup>47</sup> Gli aiuti umanitari lasciarono il passo ai programmi di assistenza tecnica, destinata a diventare l'unico terreno d'intervento delle Nazioni Unite per lo sviluppo, come avrebbero mostrato gli esiti del progetto del SUNFED.<sup>48</sup>

#### 4. *Una nuova agenzia per lo sviluppo*

La ridefinizione della strategia dell'UNICEF cominciò a marzo del 1953, quando si aprì il dibattito sul bilancio dell'ultimo triennio.<sup>49</sup> Archivate le difficoltà finanziarie e potendo contare su risorse in crescita, l'UNICEF iniziò a ridefinire le linee guida delle sue attività. L'impulso iniziale arrivò dal direttore esecutivo che a settembre di quell'anno presentò al *Board* alcune riflessioni che fornirono la base per le discussioni.<sup>50</sup> Le condizioni dell'infanzia nel mondo non potevano migliorare con interventi settoriali, bensì attraverso un'azione più ampia e integrata in collaborazione con le agenzie specializzate. L'impegno sostenuto fino a quel momento, in particolare la

<sup>46</sup> Cfr. E/Icef/248, February 5, 1954. Dati aggiornati definitivamente nel successivo report dell'*Executive Board* in E/Icef/178, November 1954.

<sup>47</sup> Cfr. A/Res.802, VIII, October 6, 1953. E/Res495, XVI, July 20, 1953. UNITED NATIONS, *Yearbook of the United Nations, 1953*, New York, Dept. of Public Information, 1954, pp. 466-468.

<sup>48</sup> Cfr. BEIGBEDER, *New Challenges for UNICEF*, cit., p. 18. Sul progetto del SUNFED e sui suoi esiti si veda STOKKE, *The UN and Development*, cit., pp. 83-116.

<sup>49</sup> Cfr. E/Icef/Sr. 107-108, March 25, 1953.

<sup>50</sup> Cfr. E/Icef/236, September 3, 1953.

partecipazione alle campagne sanitarie mondiali e la logica dell'aumento della produzione alimentare, secondo Pate, non era stato sufficiente ad affrontare la massa di bisogni dell'infanzia nel mondo. Spesso i PVS non possedevano adeguate risorse da stanziare in bilancio per proseguire i programmi e mantenere i risultati raggiunti, né le risorse umane per attuare le tipologie di interventi richiesti; il basso reddito pro-capite della popolazione e la scarsa diffusione di conoscenze, inoltre, rendevano ulteriormente difficile creare mercati interni per prodotti nuovi e una consapevolezza diffusa di standard nutrizionali e di pratiche igienico-sanitarie adeguate. Era necessario definire una programmazione di medio-lungo periodo, seguendo criteri che tenessero conto delle esigenze dei paesi beneficiari e dei limiti strutturali dei loro sistemi; era da rivedere, ad esempio, la regola della contropartita nella realizzazione dei progetti, così come quella di fornire solo beni non presenti nel paese.<sup>51</sup>

Le proposte di Pate, discusse e approvate alla sessione di settembre del *Board*, diedero ottimi spunti di riflessione per sviluppare l'azione successiva, anche se l'avvio non fu immediato. Fino al lancio della prima decade dell'ONU per lo sviluppo, infatti, la priorità dell'UNICEF continuò ad essere assegnata ai programmi di lotta alle malattie, in particolare alla malaria, gestiti in collaborazione con il WHO, che nel 1955 lanciò il piano globale di sradicamento.<sup>52</sup> L'UNICEF fornì vaccini, medicinali, strutture di laboratorio e materiale sanitario vario, investendo in tali attività quasi metà del proprio bilancio annuale fino alla fine del decennio. Quei programmi ebbero successi importanti in Europa, nel continente americano e in alcune parti dell'Asia. Minori risultati si ebbero in Africa, dove alla fine degli anni sessanta si abbandonò l'approccio globale, volto allo sradicamento della malattia, per adottare la strategia della limitazione.<sup>53</sup>

Fu la scarsa incidenza ottenuta dalle campagne di massa che fece spazio ai progetti di portata più limitata e indirizzati ad accogliere bisogni primari e rivolti soprattutto alle

---

<sup>51</sup> Cfr. *ibid.*

<sup>52</sup> Cfr. SIDDIQI, *World Health and World Politics*, cit., pp. 133-134.

<sup>53</sup> Sull'impegno contro la malaria nelle aree extra-europee e sui risultati più modesti che indussero a modificare l'approccio si rimanda a BLACK, *The Children and the Nations*, cit., pp. 114-140.

piccole comunità e alle aree rurali, in sinergia con le agenzie specializzate.<sup>54</sup> Si cominciò a dare importanza alla fornitura di servizi specifici, come l'approvvigionamento idrico e la costruzione di servizi igienici, e al settore del *Maternal and Child Welfare*. Si rafforzò l'attenzione per le attività di formazione e per l'istruzione e si affermò un interesse inedito per il ruolo delle donne all'interno delle società meno sviluppate, stimolata dalle sollecitazioni dell'UNESCO sin dall'inizio del decennio per migliorare l'istruzione femminile nell'ottica della cura dei figli.<sup>55</sup>

L'altro grande capitolo dell'assistenza UNICEF, quello per la nutrizione, si distinse ancora fra la fornitura diretta di derrate, che subì un decremento notevole e fu riservata solo ai casi di emergenza, e il sostegno alla realizzazione di impianti per la produzione di alimenti proteici. Questi ultimi, in particolare i *Milk Conservation Programs*, in Europa diedero ottimi risultati e furono progressivamente estesi all'America Latina, ai paesi del Mediterraneo e dell'Asia, con esiti non del tutto positivi. A fronte di un contributo finanziario significativo per le attrezzature e la formazione del personale, infatti, l'obiettivo di fornire a donne e bambini latte in quantità sufficiente e a buon mercato fu raggiunto solo in parte, tanto che alla fine degli anni sessanta non si sarebbe più sponsorizzata la creazione di nuovi impianti, tornando all'invio di surplus. Anche l'idea di sostenere la produzione di alimenti proteici alternativi al latte si sarebbe rivelata fallimentare, nonostante un investimento totale fino al 1965 di circa 24 milioni di dollari.<sup>56</sup> In generale, la realizzazione dei programmi condotti fino a quel momento nei PVS, sia sul piano della nutrizione che su quello sanitario, risultò estremamente difficoltosa per mancanza di infrastrutture, di personale specializzato e di strutture adeguate e accessibili, per le condizioni climatiche e per le resistenze culturali. Tutti quei fattori complicarono anche la parte preliminare della programmazione, lo studio cioè della reale portata dei problemi che s'intendevano risolvere.

---

<sup>54</sup> Cfr. UNITED NATIONS, Official Records, Economic and Social Council, XVI session, suppl. 6A, *United Nations International Children's Emergency Fund: A Special Report of the Executive Board*, March 25, 1953, E/Icef/226, in UNICEF ARCHIVES, Cf/HST/1985-034/Anx.02/04, cit., E/Icef/249, February 22, 1954.

<sup>55</sup> Cfr. V. HAZZARD, *Women, the Long Voyage: A Historical Perspective*, Unicef History Series, Monograph VII, New York, Unicef, March 1987, p. 2.

<sup>56</sup> Cfr. BLACK, *The Children and the Nations*, cit., pp. 145-167.



Già a metà degli anni cinquanta l'UNICEF sperimentò sul campo la difficoltà di realizzare gli obiettivi posti nella programmazione per i PVS. Si comprese che lo sforzo messo in campo avrebbe potuto avere un impatto positivo solo a condizione che le autorità nazionali ne recepissero gli intenti e avessero la possibilità di proseguirne l'azione, elaborando politiche nazionali specifiche e mettendo a disposizione risorse economiche. Sul finire del decennio, la realtà del Terzo Mondo richiese all'UNICEF di rivedere nuovamente la propria strategia. Si pose la necessità di diversificare l'assistenza a seconda delle esigenze del singolo paese beneficiario e, sulla base di una disponibilità crescente di risorse finanziarie, si strutturarono programmi di medio-lungo termine fondati sul cosiddetto *country approach*. Il problema della povertà richiedeva a quelle società di contribuire ai programmi sulla base dei bisogni e delle culture di cui erano espressione. Era un fatto che le condizioni dell'infanzia, dalla fase prenatale fino all'età scolare, dipendevano non solo dall'impegno assunto dallo stato, ma più in generale dall'ambiente in cui i bambini crescevano, dalla famiglia alla comunità locale. Si cominciò a privilegiare, dunque, l'assistenza alle piccole comunità, secondo il modello del *community development*, attraverso la formazione di personale locale da destinare ai servizi socio-sanitari e alla diffusione di pratiche igieniche e nutrizionali adeguate. Sul piano alimentare, si diede spazio al sistema dell'*applied nutrition*, secondo il quale la fornitura di aiuti per rendere le comunità locali autosufficienti nella produzione di beni alimentari di prima necessità si affiancava all'attività di educazione nutrizionale, i cui principali destinatari erano le istituzioni scolastiche e le famiglie. Le donne, in particolare, potevano rappresentare una risorsa inestimabile in questo genere di progetti e già all'interno dei movimenti indipendentisti che attraversarono il continente africano si distinsero nel reclamare diritti, assistenza e soprattutto istruzione e lavoro.<sup>57</sup>

L'UNICEF non espresse, almeno fino agli anni sessanta, un interesse specifico per la questione dell'emancipazione femminile, interessandosi unicamente alla dimensione

---

<sup>57</sup> Cfr. UNITED NATIONS, Official Records, Economic and Social Council, Unicef, *Progress Report of the Executive Director*, E/Icef/336, March 18, 1957; e *ibid.*, E/Icef/374, September 30, 1958; M. BLACK, *The Children and the Nations*, cit., pp. 204-205.

della maternità secondo una visione di genere alquanto tradizionale.<sup>58</sup> Fino alla prima decade per lo sviluppo, inoltre, la direzione del Fondo evitò di legare la propria azione alla tutela dei diritti dell'uomo, puntando piuttosto ad accogliere i bisogni di base e a programmare interventi concreti che dessero risultati tangibili secondo un approccio integrato. Fu con la *Dichiarazione sui diritti del fanciullo* del 1959, frutto del lavoro della commissione per i diritti umani, che il Fondo per l'infanzia fu proiettato in quella dimensione.<sup>59</sup>

Il rapporto *Children of the Developing Countries*, presentato da Pate a giugno del 1961,<sup>60</sup> raccolse tutte quelle riflessioni e le sintetizzò nella formula “*the whole child*”. L'UNICEF si impegnava a considerare le necessità del bambino nella loro totalità e complessità, fornendo non solo cibo e altri beni di prima necessità, ma promuovendo l'autosufficienza dei PVS nei settori cruciali per il benessere dell'infanzia che ormai comprendevano anche l'istruzione, il rispetto dei diritti fondamentali, la valorizzazione del ruolo delle donne in quelle società. La validità di questa nuova strategia fu riconosciuta da un gruppo di insigni economisti che, nell'aprile del 1964, si riunirono a Bellagio nella sede della fondazione Rockefeller. Si trattava di studiosi che sostenevano la dimensione sociale dello sviluppo, fra i quali Jan Tinbergen, il futuro premio Nobel per l'economia, Alfred Sauvy e Hans Singer, insieme a V.K.R.V. Rao, capo della commissione del governo indiano per la programmazione nazionale e primo sostenitore del SUNFED.<sup>61</sup> Con il documento finale di quell'incontro, la tutela dell'infanzia non solo entrava definitivamente all'interno della strategia per lo sviluppo economico del Terzo Mondo, ma contribuiva ad ampliarla secondo una visione globale e integrata, che insisteva sui bisogni primari, chiedeva di assegnare priorità al benessere dei minori nella

---

<sup>58</sup> Cfr. HAZZARD, *Women, the Long Voyage*, cit.

<sup>59</sup> Cfr. M. BLACK, *Children First: The Story of UNICEF, Past and Present*, New York, Oxford University Press, 1996, p. 22; P.W. JONES - D. COLEMAN, *The United Nations and Education: Multilateralism, Development and Globalisation*, London and New York, Routledge, 2005, pp. 143-144.

<sup>60</sup> Cfr. E/Icef/431, June 7, 1961.

<sup>61</sup> Gli altri partecipanti furono i ministri per la programmazione economia della Tunisia e della Tanzania, gli osservatori delle commissioni economiche regionali dell'ONU, delle agenzie specializzate (FAO, WHO, ILO) e dell'*UN Bureau of Social Affairs*. Cfr. H.D. STEIN, *Unicef in Bellagio: A Memoir*, Unicef History Paper, New York, Unicef, 2007. Sulla conferenza si veda anche R. JOLLY, *UNICEF, Economists and Economic Policy: Bringing Children into Development Strategies*, in I. ORTIZ - L. MOREIRA DANIELS - S. ENGLBERTSDÓTTIR, eds., *Child Poverty and Inequality: New Perspectives*, New York, Unicef, Division of Policy and Practice, 2012, pp. 2-3.

programmazione nazionale di lungo periodo e introduceva definitivamente il *country approach* come metodo di lavoro. In tal senso, scegliendo di calibrare gli interventi a seconda delle necessità e delle esigenze dei PVS, che da tempo invocavano interventi mirati, e non sulla base di standard validi per tutti, lasciava ai singoli paesi la responsabilità di contribuire direttamente allo sviluppo e all'UNICEF una funzione di sostegno.<sup>62</sup>

Quell'approccio anticipava in larga misura la visione dello sviluppo maturata nel corso degli anni settanta, quando l'aumento della povertà e delle disuguaglianze, nonostante le buone *performance* macro-economiche in alcuni paesi del Terzo Mondo, indusse a spostare l'attenzione verso la dimensione sociale dello sviluppo.

### *Il caso italiano*

#### *1. Il paese dell'infanzia martoriata dalla guerra*

Come nel resto del continente, anche in Italia la guerra aveva provocato una generale penuria di materie prime e di beni di prima necessità, danneggiato i settori produttivi e la rete di infrastrutture, generato migliaia di profughi e sfollati, nuovi focolai di malattie, nuova povertà.<sup>63</sup> Il dato che racchiudeva questo stato di cose si riferiva all'andamento dei tassi di mortalità infantile, che, con la seconda guerra mondiale, avevano registrato un nuovo incremento, arrivando in media al 115‰ fra il 1941 e il 1943. Nel 1946 il livello era sceso all'87‰, ponendo l'Italia fra i paesi occidentali con tassi maggiori; quella situazione rimase invariata fino a metà degli anni cinquanta, mantenendo la media annua nazionale al 60%. Si trattava di condizioni migliori rispetto

---

<sup>62</sup> Cfr. STEIN, *Unicef in Bellagio*, cit.

<sup>63</sup> Fra i numerosi studi sull'economia italiana del secondo dopoguerra, si vedano, ad esempio, G. MORI, *L'economia italiana tra la fine della seconda guerra mondiale e il "secondo miracolo economico"*, in F. BARBAGALLO, a cura di, *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. I, *La costruzione della democrazia. Dalla caduta del fascismo agli anni cinquanta*, Torino, Einaudi, 1994, pp. 131-134; V. ZAMAGNI, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia 1861-1981*, Bologna, il Mulino, 1990, pp. 409-413. Sulle condizioni della società italiana, si vedano E. VOLPI, *Storia della popolazione italiana dall'Unità ad oggi*, Firenze, La Nuova Italia, 1989, pp. 135 ss.; G. FIOCCO, *L'Italia prima del miracolo economico. L'inchiesta parlamentare sulla miseria, 1951-1954*, Manduria, Lacaita, 2004, pp. 8-12.

alla situazione registrata in Europa meridionale e centro-orientale, ma gli indicatori restavano ancora oltre la soglia critica.<sup>64</sup>

L'emergenza alimentare, solo in parte legata alle conseguenze del conflitto e alle distorsioni nel sistema degli scambi, si riferiva alle carenze strutturali dell'economia italiana. Il paese possedeva una forte caratterizzazione rurale, ma un sistema agricolo frammentato e arretrato, dipendente dalle importazioni.<sup>65</sup> La situazione di miseria delle famiglie, senza casa e con un reddito *pro-capite* dimezzato rispetto ai valori del 1938, si ripercuoteva principalmente su quella delle madri e dei minori; per questi ultimi le condizioni risultavano peggiori se inseriti all'interno di strutture per bambini orfani o abbandonati. Stime dell'UNRRA documentarono che, dopo la liberazione, 250.000 soggetti in Italia erano ospitati negli orfanotrofi o nelle case comunali e, ancora nel 1948, ben 10.000 risultavano abbandonati o senza una sistemazione definitiva.<sup>66</sup> Ad essi andavano aggiunti i fanciulli di strada, 180.000 nel 1946 nelle sole città di Napoli, Roma e Milano. I rapporti dei prefetti dei maggiori centri urbani denunciarono fenomeni di delinquenza e prostituzione minorile in una situazione generale di degrado e povertà.<sup>67</sup>

Pur avendo ereditato una struttura complessa di enti sanitari ed assistenziali, pubblici e privati, cresciuti durante il ventennio fascista, e un buon patrimonio di conoscenze mediche e nutrizionali, i governi italiani non riuscirono a risollevarsi senza l'aiuto internazionale.<sup>68</sup> Per affrontare quelle emergenze, subito dopo la firma dell'armistizio poterono contare su varie forme di aiuto, inviato da organizzazioni private o concesso dalle autorità alleate fra il 1943 e il 1947;<sup>69</sup> la parte più rilevante dell'assistenza ricevuta

---

<sup>64</sup> Cfr. G.A. CORNIA, *Child Poverty and Deprivation in the Industrialized Countries: from the End of World War II to the End of the Cold War Era*, in ID. - S. DANZIGER, eds., *Child Poverty and Deprivation in the Industrialized Countries, 1945-1995*, Oxford, Oxford University Press, 1997, pp. 25-26; B.R. MITCHELL, *European Historical Statistics, 1750-1975*, London, Macmillan, 1981, p. 141.

<sup>65</sup> Cfr. E. BERNARDI, *La riforma agraria in Italia e gli Stati Uniti. Guerra fredda, Piano Marshall e interventi per il Mezzogiorno negli anni del centrismo degasperiano*, Bologna, il Mulino, 2006, p. 36.

<sup>66</sup> Cfr. UNRRA, Division of operational analysis, *Unrra's Welfare Programme in Italy*, vol. I, *Supplementary feeding of mothers and children*, London, Unrra, 1946.

<sup>67</sup> Cfr. D. MACARDLE, *Children of Europe: Their War-Time Experiences, Their Reactions, and Their Needs, with a Note on Germany*, London, Gollanz, 1949, pp. 202-204, 300; S. COLARIZI, *La seconda guerra mondiale e la Repubblica*, Torino, UTET, 1984, pp. 330-331.

<sup>68</sup> Su questi aspetti si rimanda a VILLANI, *Dalla parte dei bambini*, cit., pp. 16-36.

<sup>69</sup> Per una sintesi degli aiuti statunitensi ricevuti dall'Italia fra il 1943 e il 1947, si veda F. FAURI, *Il Piano Marshall e l'Italia*, Bologna, il Mulino, 2010, pp. 129-134.

prima dell'approvazione del piano Marshall arrivò dall'UNRRA e fu destinata sia ai bisogni essenziali della popolazione sia alla ripresa produttiva. Due accordi con quell'organizzazione portarono in Italia i soccorsi e le direttive per la ricostruzione del sistema di *welfare* per la maternità e l'infanzia e gestirono l'assistenza ai profughi e agli sfollati, in attesa che fosse istituita l'International Refugees Organization.<sup>70</sup>

Con quelle premesse, nel maggio del 1947 il governo italiano accolse favorevolmente l'offerta di aiuti dell'UNICEF.<sup>71</sup> Peraltro, l'Italia aveva già mostrato il suo interesse per l'ONU e per le sue agenzie specializzate, ottenendo gradualmente di rientrare nell'ILO, di essere ammessa alla FAO, alla WHO, negli organismi che prepararono la nascita dell'IRO ed iniziando l'iter che l'avrebbe condotta nell'UNESCO a novembre del 1947. A quelle agenzie, alle quali sarebbe toccato il compito di promuovere condizioni di progresso economico e sociale e di sviluppo delle società, l'Italia intendeva rivolgersi per ottenere sostegno nell'azione di ricostruzione e nella prospettiva di una sua ammissione all'ONU, dalla quale si attendeva il riconoscimento del nuovo corso democratico che la Resistenza e il processo costituente testimoniavano.<sup>72</sup>

I primi carichi di merci destinati all'infanzia europea giunsero anche in Italia fra l'estate e l'autunno del 1947.<sup>73</sup> A novembre dello stesso anno fu firmato il primo degli

---

<sup>70</sup> Cfr. S. SALVATICI, "Not enough food to feed the people": *L'Unrra in Italia (1944-1945)*, in "Contemporanea", XIV, 1, 2011, pp. 83-84, 90-97. Per un quadro dettagliato dell'assistenza fornita dall'UNRRA all'Italia, si rimanda a UNRRA, *The History of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration*, cit., pp. 257-294. In particolare, sui programmi di *welfare* rivolti a madri e bambini, si veda UNRRA, European regional office, Division of operational analysis, *Unrra's Welfare Programme in Italy*, vol. I, *Supplementary feeding of mothers and children*, cit.

<sup>71</sup> Delegazione del governo italiano per i rapporti con l'UNRRA (Deleg. it. UNRRA), *Verbale della riunione tenuta presso la Missione italiana dell'Unrra, sabato 24 maggio 1947 con i rappresentanti dell'ICEF*, in Acs, Minint, Aai, Presid., b. 71, f. 1, Unicef. Sulle modalità *standard* degli accordi fra il Fondo e i governi assistiti cfr. COMITATO ITALIANO UNICEF, a cura di, *Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia*, cit., p. 15.

<sup>72</sup> Sulle motivazioni dell'interesse italiano per l'ONU e sulle posizioni espresse dalle forze politiche sin dall'8 settembre 1943, si rimanda a L. TOSI, *Alle origini della politica estera della repubblica. L'Italia e la nascita dell'Onu*, in «La Comunità Internazionale», LIX, 3, 2004, pp. 419-461; ID., *Le "stigmati di San Francisco". De Gasperi e la mancata ammissione dell'Italia all'ONU*, in P.L. BALLINI, a cura di, *Quaderni degasperiani per la storia dell'Italia contemporanea*, vol. IV, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012, pp. 193-238. Sull'ammissione italiana alla FAO e sui primi anni di attività, si veda L. TOSI, *L'Italia e la FAO (1946-1955)*, in E. DI NOLFO ET ALII, a cura di, *L'Italia e la politica di potenza in Europa (1950-1960)*, Milano, Marzorati, 1992, pp. 545-584. Sulla storia dell'ammissione italiana all'UNESCO, cfr. L. MEDICI, *Dalla propaganda alla cooperazione. La diplomazia culturale italiana nel secondo dopoguerra (1944-1950)*, Padova, CEDAM, 2009, pp. 115-132.

<sup>73</sup> Cfr. DEL. IT. UNRRA, *Relazione sulla conferenza del Comitato Programmi del Fondo internazionale di*

accordi con il Fondo,<sup>74</sup> che finanziò due gradi tipologie di programmi di assistenza materiale fra il 1947 e il 1949: quello alimentare, destinato a madri e bambini in condizioni di indigenza, che consistette principalmente nell'invio di generi alimentari di prima necessità, soprattutto latte in polvere, distribuito nelle mense scolastiche e nelle strutture socio-assistenziali; e quelli sanitari, che si concretizzarono sia nell'invio di medicinali e macchinari sia nelle campagne di vaccinazione di massa contro la tubercolosi e nei programmi di sradicamento della malaria.

Quando l'UNICEF spostò la sua attenzione fuori dall'Europa, ritenuta ormai fuori dalla fase emergenziale, e cominciò a specializzarsi in assistenza tecnica alle aree arretrate, nuove tipologie di programmi furono destinate ai paesi europei, Italia compresa. Sul fronte sanitario, visti anche i risultati eccellenti delle campagne di massa sopra ricordate, si privilegiarono interventi di portata ridotta e più specifici, relativi alla formazione del personale e alla fornitura di macchinari all'avanguardia in settori specialistici, come la cura dei prematuri e la riabilitazione dei fanciulli con disabilità.<sup>75</sup>

Anche in Italia l'UNICEF contribuì alla nascita e alla ricostruzione dell'industria di lavorazione del latte. Nel quadro della crescita economica vissuta dal paese nel corso degli anni cinquanta e della modernizzazione agricola introdotta dal contributo dei fondi ERP, quei programmi ebbero un ottimo impatto e concorsero a migliorare gli standard di vita della popolazione, poiché contribuirono a diffondere il consumo di un prodotto igienicamente sano e ricco di tutti i nutrienti essenziali per superare la malnutrizione e le patologie ad essa collegate. Con quei programmi, inoltre, l'UNICEF stimolò l'evoluzione di quel comparto produttivo, oltre che la maturazione di nuove politiche agricole e della nutrizione; infine, richiese l'impegno iniziale nella distribuzione gratuita del latte a scopi assistenziali, contribuendo a mantenere i risultati raggiunti con i precedenti programmi rivolti agli indigenti.<sup>76</sup> All'interno di quei programmi l'Italia, fra

---

*emergenza per l'Infanzia (Icef), Parigi, 18-23 agosto 1947*, in ASMAE, Ap 1946-1950, Oi, b. 21, f. 1. Dati su questi primi stanziamenti anche in MAE, Sii a Del. It. Unrra, 7 ottobre 1947, in ASMAE, Ap 1946-1950, Oi, b. 21, f. 1; e E/Icef/42, February 9, 1948.

<sup>74</sup> Cfr. UNITED NATIONS, Treaty Series, 1950, no. 236, *Accordo tra il Fondo Internazionale di Emergenza per l'Infanzia e il governo italiano*, Washington, 6 novembre 1947.

<sup>75</sup> Sui programmi sanitari finanziati dall'UNICEF in Italia si veda, più ampiamente, VILLANI, *Dalla parte dei bambini*, cit., pp. 77-83, 131-133.

<sup>76</sup> I risultati dei programmi in Italia nel corso degli anni cinquanta in UNICEF, Executive Board, *Unicef*

l'altro, sviluppò originali programmi di educazione alimentare, che sperimentò attraverso progetti pilota in alcune città, contribuendo a consolidare il contributo già ricevuto dal Fondo e fornendo a quest'ultimo il modello di un'esperienza innovativa.<sup>77</sup>

Più in generale, la stagione dell'intervento dell'UNICEF in Italia contribuì alla modernizzazione del settore della cura dell'infanzia e della maternità, alla riduzione dei tassi di mortalità infantile e dell'incidenza delle malattie. I programmi dell'UNICEF portarono in Italia le tecniche di produzione più moderne, conoscenze e buone pratiche nel settore della nutrizione, in quello sanitario e dell'assistenza sociale, mettendo tecnici e politici di fronte ad una cultura nuova, di matrice anglosassone, che legava benessere dell'infanzia e ricostruzione democratica in Occidente.<sup>78</sup>

Nel fornire assistenza all'Italia, infatti, l'UNICEF chiese di adeguarsi ai propri standard e di costruire un sistema di *welfare* moderno ed efficiente.<sup>79</sup> Queste richieste, che immaginò come stimolo alla ricostruzione secondo il proprio modello, s'inserirono nel dibattito ricco di spunti e di entusiasmi che precedette e accompagnò in Italia la fase costituente. In quella cornice, la classe politica antifascista recepì molte delle istanze che si affermarono nel dopoguerra nel novero della tutela dei diritti umani. Si era, infatti, alla vigilia della dichiarazione universale del 1948 che individuò la famiglia come cellula fondamentale della società che aveva diritto a essere protetta anche contro le interferenze arbitrarie degli stati.<sup>80</sup> In Italia i padri costituenti intesero segnare una discontinuità con l'ideologia fascista e puntarono a un nuovo *status* di cittadinanza per

---

*Aid to Europe: Statement to the Unicef Executive Board on 9 September 1953, by Charles A. Egger, E/Icef/239, September 11, 1953; e ibid., E/Icef/382, July 1959. Sui progressi del settore si veda anche AAI, Il Latte. Alimento per tutti nel pensiero di fisiologi, igienisti e clinici italiani, Roma, Istituto nazionale della nutrizione, 1957.*

<sup>77</sup> Un esempio per tutti fu quello realizzato dal sindaco di Firenze, Giorgio La Pira, a partire dall'inverno del 1951. Si veda L. PAGLIAI, *Giorgio La Pira e il piano latte. La funzione sociale della Centrale*, Firenze, Polistampa, 2010.

<sup>78</sup> Sul rapporto fra politiche per l'infanzia e guerra fredda, si rimanda a M. PEACOCK, *Innocent Weapons: The Soviet and American Politics of Childhood in the Cold War*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2014; FIELDSTON, *Raising the World*, cit.

<sup>79</sup> Cfr. DEL. IT. UNRRA, *Verbale della riunione tenuta presso la Missione italiana dell'UNRRA, sabato 24 maggio 1947 con i rappresentanti dell'ICEF*, in Acs, Minint, Aai, Presid., b. 71, f. 1, Unicef. Sulle modalità e sulle condizioni poste dall'UNICEF ai governi assistiti cfr. COMITATO ITALIANO UNICEF, a cura di, *Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF)*, cit., p. 15.

<sup>80</sup> Cfr. T. ZAHRA, *I figli perduti: la ricostruzione delle famiglie europee nel secondo dopoguerra*, Milano, Feltrinelli, 2012, pp. 130-132. M. MINESO, *Stato e infanzia nell'Italia contemporanea. Origini, sviluppi e fine dell'Omni 1925-1975*, Bologna, il Mulino, 2007, p. 144.

donne e minori.<sup>81</sup> Con l'avvio della prima legislatura repubblicana quei richiami, tuttavia, rimasero inattuati come del resto gran parte della carta. Le ragioni furono legate alle scarse risorse finanziarie da destinare a quel capitolo nel contesto della ricostruzione, che fu concepita prioritariamente come processo di crescita economica, piuttosto che come opportunità di costruire un *welfare state* strutturato e completo. Non giovarono alla realizzazione di quella prospettiva, poi, né la tensione politica fra i maggiori partiti, alimentata dalla guerra fredda, né la più generale resistenza opposta dalla miriade di enti e strutture pre-esistenti rispetto all'esigenza di riformare il sistema assistenziale italiano.<sup>82</sup>

Gli ambienti del cattolicesimo sociale e del socialismo riformista, che erano stati i più fervidi sostenitori della questione sociale, sostenuti dall'associazionismo femminile e dagli strati più attivi della società civile, mantennero quegli obiettivi anche dopo il 1948, rappresentando il luogo politico più vicino ai richiami dell'UNICEF. In quei contesti si sosteneva l'esigenza di gestire gli aiuti internazionali secondo un progetto politico accorto che tenesse in considerazione la dimensione sociale della ricostruzione, alla quale si legava il processo di rinnovamento democratico del paese. Fra gli interlocutori di spicco di questo *milieu* vi fu Lodovico Montini, figlio del deputato popolare Giorgio e fratello del futuro pontefice Paolo VI, che De Gasperi volle alla presidenza della delegazione del governo italiano per i rapporti con l'UNRRA e che, dal 1947, pose alla guida dell'amministrazione per gli aiuti internazionali (AAI). Si trattava dell'ente pubblico scelto per guidare una parte delle attività assistenziali italiane, a partire da quelle sostenute dai contributi internazionali; fu proprio l'AAI, infatti, a mantenere i legami con l'UNICEF e con le altre organizzazioni internazionali impegnate nel settore della cooperazione sociale. Montini proveniva dalla tradizione del volontariato cattolico bresciano e apparteneva a quella generazione di cattolici di sinistra che sostenevano l'impegno dello stato per il bene comune e la giustizia sociale, valori da lui stesso trasfusi nel codice di Camaldoli.<sup>83</sup> Come presidente dell'AAI,

---

<sup>81</sup> Cfr. MINESSO, *Welfare e minori nell'Italia del Novecento*, cit., pp. 147-183.

<sup>82</sup> Cfr. M. FERRERA, *Il welfare state in Italia*, Bologna, il Mulino, 1984, pp. 37-40.

<sup>83</sup> Su Lodovico Montini e sulla sua formazione si rimanda a L. BARBAINI, *Cattolicesimo, modernità, europeismo in Lodovico Montini*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 2013. Sull'esperienza dell'AAI si vedano i saggi contenuti in A. CIAMPANI, a cura di, *L'Amministrazione per gli aiuti internazionali. La*



Montini gestì i rapporti con l'UNICEF, mostrando una sensibilità non comune sui temi dell'assistenza sociale e coinvolgendo gruppo di soggetti, membri dell'associazionismo femminile, tecnici ed esperti di scienze mediche e nutrizionali, parti dell'amministrazione pubblica, accomunati dall'esigenza di dare alla ricostruzione una dimensione sociale, oltre che economica.

Nell'autunno del 1948, quando le trattative iniziali con il *Board* dell'UNICEF si erano concluse e i programmi erano stati avviati, Montini e i funzionari dell'AAI, insieme al ministero degli esteri, sostennero la richiesta di ammissione al Fondo per l'infanzia. I moventi furono identici a quelli che avevano guidato le analoghe richieste rivolte alle agenzie specializzate: vi era la tendenza generale a considerare l'ingresso nel sistema delle Nazioni Unite come uno strumento di riabilitazione internazionale del paese; si valutavano, inoltre, i benefici che ne potevano derivare, sia in termini politici che di nuovi aiuti da ricevere, grazie alla possibilità di influenzare dall'interno le decisioni del Fondo.<sup>84</sup> Nella stessa direzione era andata anche la richiesta di ammissione all'IRO, che secondo Montini avrebbe portato "conseguenze concrete", cioè nuova assistenza e la possibilità di presentare le esigenze del sistema italiano.<sup>85</sup>

Quelle riflessioni arrivarono alla vigilia del dibattito che si svolse all'ECOSOC e in assemblea generale fra il 1949 e il 1950 e che decretò la trasformazione del Fondo in una agenzia dell'ONU per lo sviluppo del Terzo Mondo. L'Italia, pur essendo fuori dal *Board*, si spese per la sopravvivenza del Fondo e per il mantenimento della sua vocazione umanitaria. Di fronte al cambiamento di rotta, che coincise con la sua elezione al consiglio di amministrazione a dicembre del 1950, i rappresentanti italiani dovettero confrontarsi con la tendenza a considerare l'Europa già salva e con una

---

*ricostruzione dell'Italia tra dinamiche internazionali e attività assistenziali*, Milano, FrancoAngeli, 2002.

<sup>84</sup> Cfr. Cigliana a Montini, *Appunto sul viaggio in Cecoslovacchia, Polonia, Danimarca e Francia*, 29 ottobre 1948, in ACS, Minint, Aai, Presid., b. 60, f. Unicef 7, Viaggio in Cecoslovacchia, Polonia, Danimarca, Francia, 11/20 novembre 1948. Cambi alla Presidenza del Consiglio (PCM), Gabinetto (GAB.), 14 gennaio 1949, in ASMAE, Ap 1946-1950, Oi, b. 21, f. 2. Lo stesso presidente dell'AAI in parlamento aveva sostenuto l'opportunità della candidatura. Cfr. Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, I legislatura, Documenti, disegni di legge e relazioni, n. 245 A, *Relazione dell'on. Montini per la Commissione Esteri*, 17 dicembre 1948, pp. 4-5.

<sup>85</sup> Cfr. Atti Parlamentari, Camera, Discussioni, seduta del 15 febbraio 1949, pp. 6327-6332.

strategia che ormai aveva spostato il *focus* degli interventi verso l'Asia e l'America latina.<sup>86</sup>

## 2. *L'Italia nell'UNICEF: nuovi aiuti e nuove responsabilità*

Nel momento in cui l'UNICEF muoveva i primi passi nel campo dell'assistenza al Terzo Mondo, l'Italia non si interessò al dibattito sullo sviluppo che si stava svolgendo all'interno dell'ONU e alle sue connessioni con le dinamiche della guerra fredda. Semmai, provò ancora a intercettare canali di assistenza per le proprie esigenze di modernizzazione interna. Sia alle Nazioni Unite, sia negli altri organismi multilaterali nei quali era rappresentata, infatti, continuò a porre l'accento sui persistenti bisogni nazionali e cercò nuove occasioni di sostegno ai propri programmi.

Nel primo triennio di attività al consiglio di amministrazione, i rappresentanti italiani mantennero una posizione di basso profilo, richiamando costantemente la scarsa considerazione riservata alle aree depresse del continente europeo. Fino all'inizio degli anni sessanta, riuscirono a ottenere nuovi limitati fondi per sostenere i programmi già in corso di attuazione,<sup>87</sup> ebbero la sponsorizzazione dell'UNICEF nel corso dei negoziati per accedere al nuovo piano di aiuti statunitensi lanciato nel 1954 per lo smaltimento dei surplus agricoli<sup>88</sup> e chiesero assistenza per la Somalia. In quest'ultimo caso, oltre ad ottemperare agli obblighi imposti dal mandato di amministrazione fiduciaria, furono sollecitati dagli Stati Uniti, che già in quella fase dedicarono al Corno d'Africa un'attenzione speciale, in ragione degli interessi strategici occidentali che vi erano concentrati. L'impegno richiesto all'Italia contro la presenza comunista nell'area passava attraverso un ampliamento dei flussi di assistenza che, tuttavia, per ragioni legate alle priorità imposte dai piani di sviluppo interno e dall'assenza di una politica nazionale di cooperazione ben strutturata, non trovarono i riscontri richiesti

---

<sup>86</sup> Cfr. UNITED NATIONS, Official Records, Economic and Social Council, Twelfth Session, Supplement no. 3, *Final Report of the First Executive Board of the United Nations International Emergency Children Fund*, December 11, 1946 – December 31, 1950, E/Icef/160, p. 32 ss. M. BLACK, *The Children and the Nations*, cit., pp. 59-61, 69-77.

<sup>87</sup> Cfr. VILLANI, *Dalla parte dei bambini*, cit., pp. 149-151.

<sup>88</sup> Cfr. Cao Pinna a Montini e Cambi, *Missione negli Usa, Contatti con gli uffici italiani ed internazionali di New York*, 9 febbraio 1954, in ACS, AAI, Presid., b. 57, f. Programma surplus (cartella nr. 1/b), sf. Relazioni dott. Cao Pinna missione Usa.

dall'amministrazione americana.<sup>89</sup> Si cercò di ovviare a quei limiti richiedendo l'intervento delle organizzazioni internazionali impegnate nel settore.

Il 28 maggio 1956 l'Italia firmò con il Fondo un protocollo aggiuntivo che estese al paese africano i termini e le condizioni dell'accordo originario del 6 novembre 1947.<sup>90</sup> Nei mesi successivi fu richiesta e ottenuta la prosecuzione degli aiuti nel settore sanitario fino al 1959. Altri programmi di assistenza alimentare, per il *training* di personale specializzato e gli aiuti di emergenza elargiti in occasione della carestia che colpì la popolazione somala fra il 1958 e il 1959, segnarono l'ultima fase del mandato di amministrazione fiduciaria italiana.<sup>91</sup>

Ancora a metà degli anni cinquanta, in un contesto internazionale profondamente mutato, all'interno del quale i termini della cooperazione allo sviluppo si inserivano fra le dinamiche del conflitto bipolare, la risposta del governo italiano restava condizionata dalla necessità di non distogliere lo sguardo dai problemi economici interni, nonostante gli indicatori principali segnalassero i primi segni del decollo economico. La carta delle aree depresse, così come le ricadute politiche dell'assistenza statunitense in senso anti-comunista, furono utilizzate come strumenti di pressione per ottenere il rinnovo fino al 1962 dell'accordo con l'amministrazione Eisenhower per i surplus agricoli.<sup>92</sup> Gli esiti dell'*Inchiesta sulla miseria*<sup>93</sup> e il problema meridionale denunciarono effettivamente la persistenza di miseria e disagio sociale, particolarmente rilevante nel caso della popolazione infantile. I lavori della commissione parlamentare, che aveva operato sotto

---

<sup>89</sup> Riferimento agli interessi statunitensi nel Corno d'Africa in L. TOSONE, *Aiuti allo sviluppo e guerra fredda. L'amministrazione Kennedy e l'Africa sub-sahariana*, Padova, CEDAM, 2008, pp. 199-224.

<sup>90</sup> Cfr. NATIONS UNIES, *Recueil des Traités, Protocole additionnel à l'Accord signé le 6 novembre 1947 concernant les activités du FISE en Italie. Signé à New-York, le 28 mai 1956*, vol. 243-5, n. 3445, pp. 45-49.

<sup>91</sup> Cfr. E/Icef/Sr. 162, October 22, 1956. UNITED NATIONS, Official Records, Economic and Social Council, Unicef, Program Committee, *Recommendation of the Executive Director for an Allocation, Somaliland under Italian Administration, Malaria Control*, E/Icef/L. 1120, August 9, 1957. Si veda anche Plaja a Mae, 4 ottobre 1958, in ASMAE, Rappresentanza permanente d'Italia alle Nazioni Unite (Rpi Onu), versamento (vers.) II, b. 15, f. Unicef-Somalia. Sull'attività in Somalia nel decennio dell'amministrazione fiduciaria, cfr. MAE, *Rapport du Gouvernement Italien à l'Assemblée Générale des Nations Unies sur l'administration de tutelle de la Somalie*, voll. I-X, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1950-1960.

<sup>92</sup> Cfr. AAI, *Svolgimento del programma attuale. Richieste di aiuti per il 4° anno*, 2 settembre 1957, in ACS, Minint, Aai Presid., b. 57, f. Programma surplus USA. Trattative per nuovo accordo 1957.

<sup>93</sup> Cfr. i risultati dell'inchiesta in CAMERA DEI DEPUTATI, *Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, voll. I-IX, Roma, Camera dei Deputati, 1953.

la presidenza di Ezio Vigorelli e la vice presidenza di Montini a partire da giugno del 1952, rivelarono che un quarto della popolazione italiana, concentrata essenzialmente nel meridione e nelle isole e di cui facevano parte 3 milioni di bambini, viveva ancora in condizioni di povertà.<sup>94</sup> Ciò confermava i dati del secondo *World Food Survey* della FAO che proprio nel 1952 aveva annoverato l'Italia, unico caso in Occidente, fra i paesi che avevano una disponibilità alimentare non sufficiente a garantire il fabbisogno calorico quotidiano.<sup>95</sup>

Fino alla fine degli anni cinquanta, l'Italia all'UNICEF mantenne una posizione da stato beneficiario, piuttosto che avere coscienza di essere un paese che doveva contribuire al benessere dell'infanzia nel Terzo Mondo. Ciò era testimoniato anche dal contributo finanziario modesto al bilancio dell'organizzazione. Nel 1949, nella prospettiva della candidatura, il governo stanziò 500.000 dollari; due anni dopo fu deciso un nuovo contributo *una tantum* di 100.000 dollari, la cui erogazione avvenne con estrema difficoltà.<sup>96</sup> Nell'autunno del 1953, a qualche mese di distanza dalla sua rielezione al consiglio di amministrazione dell'UNICEF, un nuovo progetto di legge stabilizzò il contributo italiano a 40.000 dollari annui per cinque anni e a partire dall'esercizio finanziario 1952-1953.<sup>97</sup>

### 3. Un modello per l'UNICEF e un esempio per il Terzo Mondo

L'ammissione dell'Italia all'ONU fu accompagnata da dichiarazioni di interesse per la cooperazione economica, sociale e culturale e per la presenza all'interno dell'ECOSOC, che di quei settori era l'organo di riferimento principale.<sup>98</sup> In realtà, subito dopo l'ingresso fu molto attenta a valorizzare il ruolo delle Nazioni Unite nella soluzione

<sup>94</sup> Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, Cpm, *Elementi e dati statistici estratti dagli Atti dell'inchiesta parlamentare sulla miseria in Italia*, Roma, Camera dei Deputati, 1953, pp. 7-14, 21-22.

<sup>95</sup> Cfr. FAO, *Second World Food Survey*, Rome, Fao, 1952; TOSI, *L'Italia e la Fao*, cit., p. 570.

<sup>96</sup> Cfr. AAI, *Verbale della XXII riunione del Comitato dell'Amministrazione Aiuti Internazionali, tenuta il giorno 8 agosto 1951 alle ore 20*, in ACS, Minint, Aai, Segreteria del vice direttore generale Lucio Sergi Rosati, 1945-1962 (Segr. Rosati), b. 3, f. 9. Aai, *Verbale della XXV riunione del Comitato dell'Amministrazione Aiuti Internazionali, tenuta il giorno 26 giugno 1952, alle ore 17*, *ibid.*

<sup>97</sup> Cfr. E/Icef/248, February 5, 1954. Rpi Onu a Mae, teles. 2461/1607, 17 dicembre 1953, in ACS, Minint, Aai, Pres., b. 72, f. Pratiche Unicef 1955 varie. COMITATO ITALIANO UNICEF, a cura di, *Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia*, cit., p. 124.

<sup>98</sup> Cfr. *Celebrazioni dell'entrata dell'Italia nelle Nazioni Unite*, in «La Comunità Internazionale», XI, 1, 1956, 1, pp. 7-26.

delle crisi internazionali, come nel caso di Suez o durante la crisi ungherese, ma più che puntare all'elezione al consiglio economico e sociale, chiese un seggio elettivo in consiglio di sicurezza, preoccupandosi di guadagnare uno *status* paritario rispetto ai propri alleati. Con quella richiesta, il governo Segni e i successivi governi di marca centrista che lo seguirono nel corso del decennio intendevano essere coinvolti, ad esempio, nei negoziati sul disarmo che dentro le Nazioni Unite avevano una delle sedi di confronto. D'altro canto, essere coinvolti nei dibattiti dell'ECOSOC nel momento dell'affermazione delle istanze terzomondiste risultava particolarmente impegnativo, considerata la presenza crescente dei paesi afro-asiatici e la rilevanza dell'anti-colonialismo, e implicava la necessità di districarsi fra le richieste del Terzo Mondo, i vincoli della solidarietà occidentale e le proprie esigenze di sviluppo interno. Nel primo quinquennio di presenza nell'organizzazione, dunque, l'ONU rappresentò per l'Italia il teatro della solidarietà occidentale, piuttosto che il luogo del dialogo fra Occidente e Terzo Mondo, come avrebbero voluto i neo-atlantisti.<sup>99</sup>

Fu solo a partire dalla fine del decennio che questa dimensione cominciò ad essere progressivamente abbandonata. Il primo passo fu segnato dalla breve esperienza del secondo gabinetto guidato da Fanfani, che puntò sulla cooperazione multilaterale allo sviluppo nel contesto più generale della valorizzazione delle Nazioni Unite, facendosi promotore di alcune proposte, come il progetto per il Medio Oriente e la richiesta di un ruolo più forte per le Nazioni Unite nella soluzione delle crisi internazionali. Questo cambiamento di strategia fu segnato anche dall'aumento del contributo italiano alle agenzie specializzate e ai programmi dell'ONU, annunciato a settembre del 1958 e onorato dal 1960.<sup>100</sup> A partire da quell'anno, l'Italia raddoppiò il contributo al fondo speciale e al programma ampliato di assistenza tecnica, aumentò la somma versata al bilancio generale dell'ONU e la quota per l'UNICEF passò da 100.000 a 300.000 dollari, per un totale di circa 180 milioni di lire.<sup>101</sup>

---

<sup>99</sup> Cfr. A. VILLANI, *L'Italia e l'Onu negli anni della coesistenza competitiva (1955-1968)*, Padova, CEDAM, 2007, pp. 49-88.

<sup>100</sup> Cfr. A/Pv. 758, XIII, 25 settembre 1958. Le cifre dei contributi in MAE, Servizio storico e documentazione, *Cronistoria documentata delle attività italiane alle Nazioni Unite (1 Ottobre 1947 - 31 Dicembre 1969)*, a cura di A. D'ANNEO, Roma, s.d.

<sup>101</sup> Cfr. A/Pv. 804, XIII, 23 settembre 1959. A/Pv. 876, XV, 28 settembre 1960. Quell'intento fu

Queste scelte, segno della maggiore attenzione della politica estera italiana per la cooperazione multilaterale, oltre che per la valorizzazione dell'ONU, furono la risposta ai richiami degli Stati Uniti a condividere il peso del *foreign aid*; segnarono, inoltre, anche una sensibilità nuova per i temi dello sviluppo, che cominciava a maturare in circoli ristretti e limitatamente a poche figure del panorama politico nazionale.<sup>102</sup> Tale visione fu seguita, nel corso degli anni sessanta, dai governi delle convergenze democratiche e poi dal centro-sinistra. Ne fu prova il voto favorevole sulla dichiarazione contro il colonialismo a dicembre del 1960, di fronte all'astensione di USA, Gran Bretagna e Francia; così come la richiesta di intervento dell'ONU nel corso delle crisi internazionali che si susseguirono nel corso del decennio, da Cuba al Medio Oriente fino al Sud-Est asiatico; fino all'elaborazione di alcune proposte, come quella del comitato di studio per affrontare la questione della rappresentanza cinese o il progetto di moratoria nucleare.<sup>103</sup>

Pur condizionata da alcuni fattori ingombranti, come la questione alto-atesina e i legami commerciali con il governo sudafricano,<sup>104</sup> sul piano della cooperazione economica e sociale l'Italia tentò di elaborare una strategia propria, che espresse anche all'interno dell'UNICEF nei dibattiti che accompagnarono il cambiamento di strategia del Fondo. I rappresentanti italiani furono presenti al *Board* senza soluzione di continuità fino al 1965, motivati dal concomitante impegno all'ECOSOC sin dal 1961. Essi sostennero il nuovo approccio globale e integrato, ricordando l'importanza cruciale della dimensione sociale nelle politiche di ricostruzione e la produttività

---

confermato durante i colloqui che il presidente del consiglio Segni e il ministro degli esteri Pella ebbero con l'amministrazione Eisenhower durante la visita a Washington alla fine di settembre del 1959. US DEPARTMENT OF STATE, *Foreign Relations of the United States*, 1958-60, vol. VII, part 2, *Western Europe*, Washington, US GPO, 1993, docc. 241-258, pp. 537-571.

<sup>102</sup> Cfr. KAUFMAN, *Trade and Aid*, cit., pp. 183-185. E. CALANDRI, *Italy's Foreign Assistance Policy 1959-1969*, in «Contemporary European History», XII, 4, 2003, p. 509.

<sup>103</sup> L'insistenza sulla valorizzazione dell'organismo trovò concreta applicazione anche nel sostegno finanziario e logistico alle missioni di *peace-keeping* già attive, cioè l'UNEF e l'UNOC; nel contributo alla soluzione della crisi finanziaria dell'organizzazione, che si evidenziò all'inizio degli anni sessanta; e nell'appoggio all'ampliamento dei consigli permanenti e alle altre istanze di riforma che provenivano dai paesi afro-asiatici e latino-americani. Fu in quel contesto che, a settembre del 1965, Fanfani riuscì ad ottenere a larga maggioranza l'elezione alla presidenza dell'assemblea generale. Su questi temi si rinvia a VILLANI, *L'Italia e l'Onu*, cit., pp. 133-145.

<sup>104</sup> Cfr. *ibid.*, *passim*.

dell'investimento nel benessere dell'infanzia;<sup>105</sup> accolsero positivamente, poi, gli esiti della conferenza di Bellagio, sottolineando l'importanza dei nuovi settori di intervento e proponendo l'UNICEF come garante del *welfare* per l'infanzia nei piani di sviluppo bilaterale finanziati dai maggiori donatori.<sup>106</sup> Su un altro fronte, quello della tutela dei diritti dell'infanzia, oltre ad aver contribuito all'elaborazione della dichiarazione del 1959 all'interno della commissione per i diritti umani, l'Italia ne richiamò costantemente il valore nel corso dei dibattiti sull'evoluzione della strategia del Fondo.<sup>107</sup>

Il contributo di idee che i rappresentanti italiani diedero nella prima metà degli anni sessanta non si limitò alle dichiarazioni di intenti. Quando il Fondo immaginò che “certe zone e certi programmi” realizzati in Europa nell'immediato dopoguerra potessero divenire fonte di esperienza, di osservazione e di *training* per i PVS,<sup>108</sup> il caso italiano fu immediatamente considerato per i progetti di educazione alimentare e per i programmi di produzione del latte.

In quest'ultimo caso, l'Italia registrò risultati eccellenti. Il successo sia in termini di produzione e di consumo, che di commercializzazione del prodotto divenne un modello per alcuni paesi dell'Europa mediterranea, come la Grecia, la Spagna e la Jugoslavia, che non avevano raggiunto risultati paragonabili in quel settore. Per questo, nell'aprile del 1962 il *Board* decise di stanziare a favore di quei tre paesi alcune borse di studio per esperti da formare in Italia.<sup>109</sup>

Nel caso dei programmi di educazione alimentare, l'AAI si era distinta per aver avviato alcuni progetti pilota sin dalla metà degli anni cinquanta, quando ancora l'UNICEF non aveva espresso interesse in quell'ambito. Si trattò di esperienze nate a margine dei programmi latte, finanziati dallo stesso Fondo ma, soprattutto, nel contesto dell'accordo italo-statunitense per la gestione dei surplus. L'obiettivo dell'AAI era di

---

<sup>105</sup> Cfr. E/Icef/Sr. 246, March 16, 1960. E/Icef/Sr. 264, 269, August 29, 1961. Cfr. L. MONTINI, *Assistenza all'infanzia e politica di sviluppo nel mondo*, in «Assistenza d'Oggi», XII, 4, 1961, pp. 3-11.

<sup>106</sup> Cfr. E/Icef/Sr. 316, June 23, 1964.

<sup>107</sup> Sul sostegno alla dichiarazione espresso all'interno dell'UNICEF cfr. E/Icef/Sr. 246, March 16, 1960. Sul contributo italiano in commissione per i diritti umani si veda ROSSI, *Tutela dei diritti umani e Realpolitik*, cit., pp. 83-86.

<sup>108</sup> Cfr. Cao Pinna a Plaja, 8 luglio 1961, in ASMAE, Rpi Onu, vers. II, b. 45, f. Unicef-Parte generale 1957-1969.

<sup>109</sup> Cfr. E/Icef/447/Add. 5, April 18, 1962, pp. 8-10.

formare e diffondere una coscienza nutrizionale presso la popolazione, non solo per costruire un mercato interno, ma per evitare pericolose sperequazioni sociali negli anni del boom economico.<sup>110</sup> Negli stessi anni, peraltro, e sempre a partire dal settore dell'istruzione, il modello italiano fu valorizzato anche dall'UNESCO, che utilizzò nei paesi africani l'esperienza fatta nel Mezzogiorno nei programmi per l'educazione degli adulti.<sup>111</sup> Già in quella fase, l'Italia maturava una propensione per l'assistenza tecnica e per la dimensione multilaterale degli aiuti, due aspetti che sarebbero divenuti centrali nella strategia del paese verso il Terzo Mondo.

L'interesse per l'infanzia nel mondo non si disperse nonostante l'uscita dell'Italia dal Consiglio di amministrazione alla fine del 1965. Quello stesso anno, fu presentata la proposta di candidatura di Montini alla direzione dell'UNICEF, di cui la rappresentanza italiana a New York si fece promotrice dopo la scomparsa di Pate, ma che si scontrò con la candidatura vincente dello statunitense Henry Labouisse.<sup>112</sup>

Alla vigilia della seconda decade dell'ONU per lo sviluppo, quando si prospettò la possibilità di una nuova elezione al *Board*, che poi giunse nel 1970, l'Italia avrebbe sottolineato il rinnovato interesse aumentando il contributo annuale al Fondo, che passava da 200 a 300 milioni di lire.<sup>113</sup>

### *Conclusioni*

Fra la sua istituzione e la metà degli anni sessanta, l'UNICEF fu impegnata a dimostrare che la tutela dell'infanzia non era questione da affrontare con la mera assistenza umanitaria in situazioni di emergenza, essendo, al contrario, un aspetto essenziale del concetto di capitale umano elaborato dagli economisti. Obiettivi e strategie, che sarebbero maturati nel contesto del dibattito sui modelli per lo sviluppo, furono il frutto

<sup>110</sup> Cfr. VILLANI, *Dalla parte dei bambini*, cit., pp. 124-132, 153-164. Sul contributo dell'AAI in tema di sicurezza alimentare, si veda anche S. INAUDI, *Assistenza ed educazione alimentare: l'Amministrazione per gli aiuti internazionali, 1947-1965*, in «Contemporanea», III, 3, luglio-settembre 2015, pp. 373-400.

<sup>111</sup> Il riferimento specifico è all'esperienza dei centri di cultura popolare, istituiti nel Mezzogiorno d'Italia a cura dell'Unione nazionale per la lotta all'analfabetismo. Su quest'argomento si veda MEDICI, *Aspetti e momenti della partecipazione italiana all'Unesco*, cit., p. 92.

<sup>112</sup> Cfr. Lettera Vinci a Lupis, 29 gennaio 1965, in ASMAE, Rpi Onu, vers. II, b. 45, f. Unicef parte generale 1957-1959. Vinci a Lupis, 3 febbraio 1965, *ibid.* Vinci a Lupis, lettera riservata-personale, 10 febbraio 1965, *ibid.*

<sup>113</sup> Cfr. MAE, Dgap, al Minint, Rpi Onu, Rpi presso le OI, Ginevra, marzo 1969, in Acs, Minint, Aai, b. 70, f. contributo del governo italiano.



di una linea che l'organizzazione sperimentò sin dalle origini, ma che in fondo erano legate al carattere speciale del suo ruolo e delle sue funzioni. Come ha sottolineato Richard Jolly, infatti, l'UNICEF fu un organismo che, differentemente dalle agenzie specializzate, non si occupò di produrre norme internazionali o di fornire semplicemente conoscenze ed *expertise* in uno specifico settore; esso associò assistenza umanitaria ad assistenza tecnica, sperimentò e mise a punto direttamente sul campo una metodologia di lavoro multidisciplinare, maturata attraverso l'attività di funzionari di diversa formazione che, nella maggior parte dei casi, avevano un *background* legato alle pratiche umanitarie e alla cooperazione sociale della prima metà del secolo. La sua struttura decentralizzata, inoltre, con più di metà del personale presente sui territori dei PVS, la presenza di un bilancio autonomo e, dunque, di una capacità di spesa più flessibile, nonché la crescente disponibilità finanziaria sperimentata a partire dal 1953 gli consentirono di verificare nel breve periodo l'impatto dei programmi e di confrontarsi con le *élites* governative e con la società civile per migliorare passo dopo passo strategie e approcci.<sup>114</sup>

Su quel presupposto il Fondo aveva impostato la sua strategia di *capacity building* nel sostenere l'azione degli stati per la costruzione di moderni sistemi di *welfare* per l'infanzia e la maternità.<sup>115</sup> Fu quello che accadde in Europa, prima metà dell'assistenza dell'UNICEF e presto esempio di buone pratiche che lo stesso organismo avrebbe utilizzato nelle aree extra-europee.

L'Italia fu uno di questi modelli, avendo sperimentato direttamente l'assistenza dell'UNICEF e avendo ottenuto alcuni risultati rilevanti. Fino a quando aveva dato priorità alle esigenze dello sviluppo interno, vantando una posizione da paese beneficiario, mantenne una posizione assai critica rispetto all'apertura verso le istanze del Terzo Mondo, rivendicando invece l'attenzione per le aree depresse del continente europeo. Alla fine degli anni cinquanta, per ragioni legate all'evoluzione del contesto internazionale, che ormai teneva insieme guerra fredda e questione dello sviluppo, e al boom economico, riuscì a condividere il progetto dell'UNICEF e, anzi, a presentarsi

---

<sup>114</sup> Cfr. JOLLY, *Unicef*, cit., pp. 19-24; JOLLY - EMMERIJ - WEISS, *UN Ideas That Changed the World*, cit., p. 145.

<sup>115</sup> Cfr. JOLLY, *Unicef*, cit., p. 26.

come un esempio per i PVS. Così come avvenne all'UNESCO, i risultati di alcuni programmi condotti con successo in Italia fecero di quest'ultima un punto di riferimento per altre realtà in via di sviluppo. Si trattava di esperienze maturate nel settore dell'educazione alimentare e della produzione di latte, due momenti in cui i benefici dell'assistenza tecnica proposta dall'UNICEF si erano sommati al bagaglio di *expertise* nazionale, producendo risultati tanto incoraggianti da venire esportati.

A metà degli anni sessanta, quando ancora la politica nazionale di cooperazione allo sviluppo muoveva i primi passi e manifestava tutta la difficoltà di accogliere le richieste di aiuti finanziari e di revisione del sistema commerciale globale, l'Italia fece del modello offerto attraverso le agenzie specializzate la sua ricetta. Facendo di necessità virtù, la propensione per l'assistenza tecnica e per la dimensione multilaterale degli aiuti divennero punti di forza della politica italiana di cooperazione con il Terzo Mondo.

Nel momento in cui i teorici della modernizzazione definivano i paradigmi universali dello sviluppo, che continuava ad essere sinonimo di crescita economica, l'Italia accolse il nuovo corso dell'UNICEF, che intendeva rispettare le specificità dei paesi beneficiari, richiamando l'attenzione sui bisogni primari della popolazione e invocando un approccio integrato per il benessere dell'infanzia. In anticipo rispetto alle riflessioni degli anni settanta, l'UNICEF indicò che qualsiasi azione a favore dei PVS avrebbe dovuto considerare obiettivi sociali e culturali, non solo quelli meramente economici.