

La Rete Europea degli Osservatori Nazionali sull'Infanzia ChildONEurope: origini, attività, reperimento e comparazione di dati qualitativi e quantitativi

di Joseph Moyersoen

1. Le origini di ChildONEurope

Per comprendere le origini della *Rete europea degli osservatori nazionali sull'infanzia* (qui di seguito ChildONEurope), dobbiamo risalire al semestre europeo di Presidenza di turno della Repubblica francese, che si è svolto nella seconda metà del 2000. Infatti è in tale momento che venne deciso dai Paesi dell'Unione europea, di istituire un coordinamento politico in materia di infanzia e adolescenza, con il compito di adottare un Piano d'azione, organizzare una giornata "europea" dell'infanzia e costituire un Gruppo Permanente Intergovernativo denominato *L'Europe de l'Enfance*.

Tale Gruppo Intergovernativo ha svolto riunioni periodiche tra i rappresentanti dei Ministeri nazionali competenti in materia di infanzia e adolescenza durante ogni Presidenza di turno dell'Unione Europea, nonché incontri a livello degli stessi Ministri competenti per l'infanzia, in particolare sotto la presidenza francese, belga e italiana. La creazione del Gruppo permanente intergovernativo *L'Europe de l'Enfance* si basa non solo sulla volontà di conoscere meglio le condizioni di vita di bambini e adolescenti all'interno dell'Unione europea, le politiche che li riguardano e le "buone pratiche", ma evidenzia anche l'esigenza di un confronto per la lotta contro i fenomeni transnazionali, sempre più numerosi, che hanno un impatto negativo sui minori, basti pensare a titolo esemplificativo ai minori stranieri non accompagnati, al traffico di minori ai fini di sfruttamento della prostituzione, dello spaccio di droga e della commissioni di altri reati, al materiale pedo-pornografico scambiato e diffuso via Internet.

Da tale Gruppo Permanente *L'Europe de l'Enfance*, è stata poi avviata la riflessione per la costituzione di una Rete europea di centri, istituti e osservatori nazionali competenti in materia di infanzia e adolescenza denominata ChildONEurope, la quale avrebbe dovuto mantenere con *L'Europe de l'Enfance* un legame privilegiato di informazione e collaborazione nel perseguitento dei suoi fini di raccolta, scambio e analisi d'informazioni su leggi, politiche, dati statistici, ricerche e buone pratiche in materia di infanzia e adolescenza, nello scambio e divulgazione di conoscenze sulle metodologie e sugli indicatori utilizzati a livello nazionale e nel realizzare analisi comparative su argomenti specifici.

La rete ChildONEurope si compone di otto Paesi membri¹ nonché di sette Paesi osservatori², tutti individuati ed indicati dai rispettivi referenti nazionali del Gruppo Intergovernativo *L'Europe de l'Enfance*. I partner osservatori, che si distinguono dai partner membri per il fatto che nelle riunioni assembleari non hanno potere decisionale e che non contribuiscono finanziariamente alle attività del Segretariato, possono tuttavia decidere in qualsiasi momento di diventare partner membri, nominando un osservatorio o altra istituzione nazionale ove già non fosse stato fatto, in grado di seguire i lavori della rete, in particolare di fornire dati pubblici ufficiali sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza.

ChildONEurope si compone di un'Assemblea dei membri che si riunisce almeno due volte all'anno con funzioni decisionali e a cui sono invitati a partecipare anche gli osservatori e di un Segretariato con funzioni propositive, di supporto tecnico-scientifico e di comunicazione fra i membri e gli osservatori della rete stessa. La funzione di Segretariato è svolta dal *Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza*.

2. Le attività di ChildONEurope

Il 24 gennaio 2003 ha avuto così luogo, presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze, la prima riunione dell'Assemblea della Rete durante la quale è stato deciso il nome della Rete: Rete Europea degli Osservatori nazionali sull'infanzia, l'acronimo ChildONEurope, il logo, il programma di attività per l'anno 2003 e sono state affrontate le questioni relative al rapporto con il Gruppo intergovernativo *L'Europe de l'Enfance*, mentre la questione dei finanziamenti dell'attività del Segretariato, è stata risolta per il primo anno 2003 attraverso un totale finanziamento del Ministero del lavoro e delle politiche sociali italiano, con un cofinanziamento aggiuntivo dei membri a partire dal 2004. Sin dall'inizio delle attività della Rete, hanno dimostrato interesse sia gli otto Paesi membri sia i sette Paesi osservatori.

La prima azione concreta di ChildONEurope è stata quella di raccogliere e confrontare una serie di informazioni sulle attività dei suoi membri e osservatori per valutare le possibilità di collaborazione e il *modus procedenti*. I temi su cui concentrare l'attenzione per il primo anno di lavoro sono stati individuati attraverso la redazione e la diffusione di un questionario i cui risultati sono stati elaborati ed esaminati dal Segretariato. Infatti è dall'analisi del questionario che sono emersi

¹ Belgio (Comunità francofona), Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Portogallo e Spagna.

² Austria, Finlandia, Germania, Grecia, Olanda, Regno Unito e Svezia.

come primi temi di interessi condivisi da un lato i dati su demografia e famiglia, dall'altro l'adozione nazionale ed internazionale.

I membri e gli osservatori hanno inoltre espresso un particolare interesse per fenomeni di attualità tra cui in via prioritaria i minori stranieri non accompagnati e l'esclusione sociale. È tuttavia emerso dai dibattiti che ogni tentativo di confronto dei dati rende necessario un'attenta e puntuale chiarimento dell'idea stessa di raccolta di dati ed informazioni a livello transnazionale su meglio ci si soffermerà nel paragrafo successivo.

Durante la seconda Assemblea del 4 luglio 2003, il Segretariato ha predisposto una raccolta di dati demografici e un questionario sull'adozione. A margine del terzo incontro del 5 dicembre 2003 è stato organizzato un seminario sui minori stranieri non accompagnati con un confronto di dati, normative, politiche e buone pratiche di cui viene svolto un approfondimento nel paragrafo 4.

ChildONEurope si è dotata infine di un proprio sito web (www.childoneurope.org), dove sono collocati tutti i risultati dei suoi lavori, informazioni sulla rete, linee di finanziamento e bandi di gara approvati da organi dell'Unione europea, eventi della rete e del gruppo intergovernativo, link ad una lista di organizzazioni internazionali governative e non governative che si occupano di infanzia e adolescenza, oltre ad alcuni servizi informativi svolti dal Segretariato tramite apposita area riservata ai membri e osservatori della rete, come la comunicazione di eventi di carattere transnazionale che si svolgono in uno dei Paesi dell'Unione europea, e *work in progress* degli approfondimenti tematici e comparativi svolti dal Segretariato.

3. La raccolta di dati comparabili

La questione della raccolta di dati comparabili riporta inevitabilmente l'attenzione sugli indicatori con i quali i dati vengono reperiti e mobilita l'energia e le competenze dei partner della rete ChildONEurope. Se da un lato risulta condiviso che il ruolo della rete è di confrontare i dati e di scambiare informazioni e buone pratiche, realizzare concretamente tale confronto risulta complesso in quanto gli strumenti di analisi comuni nel campo degli indicatori sull'infanzia a tutt'oggi scarseggiano. Come sostiene Marc Bertholomé, referente del Belgio (Comunità francofona): “senza entrare nel merito del dibattito teorico sui tipi di indicatori giudicati pertinenti, i membri di ChildONEurope si sono trovati d'accordo sull'opportunità di raccogliere informazioni di carattere sia oggettivo sia soggettivo. Questa linea di condotta è stata accettata fin dai primi tentativi di condivisione delle informazioni relative ai minori stranieri non accompagnati o all'adozione nazionale ed

*internazionale. Peraltro, questi indicatori – intesi come una combinazione di statistiche corrette e rielaborate per ottenere un dato più stabile possibile – non sono solo degli strumenti per descrivere lo stato della società, ma possono permettere anche la definizione di decisioni politiche, il monitoraggio dell'impatto di queste nel tempo e la loro valutazione: si tratta, dunque, di strumenti messi a disposizione delle autorità politiche e decisionali competenti. Inoltre, è importante sottolineare che la costruzione degli indicatori deve fondarsi sul carattere scientifico della ricerca e deve essere concepita indipendentemente da conclusioni politiche “prestabilite”; peraltro, se la decisione politica intende basarsi su dati affidabili, non può ridurre la soluzione delle problematiche concrete a meri calcoli di equilibrio”*³.

La difficoltà della condivisione dei dati inizia con la genesi di uno studio: va tenuto presente che la terminologia utilizzata per indicare gli stessi oggetti non è sempre la stessa per tutti i Paesi; una volta collegato il significato al significante, molto spesso ci si rende conto che il significato non corrisponde esattamente alla stessa realtà definita, ma soltanto a un contenuto simile. Questo comporta la necessità di svolgere una prima riflessione di tutti i partner sulla formulazione delle domande da cui devono scaturire i dati; una riflessione sui sistemi di *thesaurus* delle centri di documentazione e biblioteche specializzate come la *Biblioteca Innocenti Library* che si trova presso l'*Istituto degli Innocenti* di Firenze, da questo punto di vista, non è superflua. Per fare un esempio riportato dalla stesso Marc Bertholomé⁴, una domanda relativa al “numero di bambini in età scolastica primaria” sembrerebbe trovare risposta in una semplice ricerca statistica, a prima vista facilmente comparabile. Tuttavia viene trascurato che a seconda dei Paesi l'età di ingresso e uscita dalla formazione scolastica primaria è differente, così come sono altrettanto differenti sia le modalità di apprendimento, sia gli obiettivi pedagogici fissati per le varie età. Per fare un confronto, si dovrà allora tenere conto di diversi parametri. Questo tipo di ostacolo è più facilmente superabile quando si tratta di costruire degli indicatori **CHIEDERE A ENRICO** soggettivi, per esempio relativi alla problematica della povertà, dei quali si sa che si basano su criteri sia obiettivi (come le risorse confrontate con i redditi medi di una determinata popolazione o l'impatto delle solidarietà cosiddette “ fredde” quali i sistemi di sicurezza sociale o gli aiuti sociali), sia soggettivi (la percezione della precarietà è meno forte in un ambiente in

³ “Nascita e sviluppo della rete europea di osservatori nazionali per l’infanzia”, articolo di M. Bertholomé pubblicato in Cittadini in Crescita, Rivista del Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l’Infanzia e l’Adolescenza, n. 3/2003, 2004, Istituto degli Innocenti, Firenze.

⁴ Cfr nota precedente.

cui la solidarietà “calda” è vissuta quotidianamente). Un’altra difficoltà che si incontra nel realizzare confronti risiede nel fatto che l’infanzia non è una materia menzionata in modo esplicito nei trattati dell’Unione europea. Non esiste un vantaggio diretto per gli Stati nel produrre indicatori che tengano conto di criteri operativi che vanno al di là delle esigenze del loro spazio politico nazionale. Tuttavia, alcune politiche europee riguardano anche i bambini e gli indicatori destinati alla loro valutazione non possono che portare indirettamente a una migliore conoscenza dei dati che li riguardano; così dovrebbe essere per i numerosi indicatori che accompagnano l’elaborazione e la valutazione dei piani d’azione nazionali di inclusione sociale.

4. I primi dati in materia di minori stranieri non accompagnati

In occasione del Seminario ‘‘Minorì stranieri non accompagnati: buone pratiche su politiche nazionali e programmi rivolti all’accoglienza, all’integrazione e al ricongiungimento familiare’’ organizzato da ChildONEurope e svoltosi il 4 dicembre 2003 a Firenze presso l’*Istituto degli Innocenti*, è stato realizzato il primo concreto sforzo della rete sulla raccolta e confronto di dati qualitativi e quantitativi nella materia dei minori stranieri non accompagnati, considerata dalla stessa Assemblea della rete come prioritaria e sulla quale attività fino ad oggi a livello europeo non era stata svolta alcuna comparazione al di fuori della categoria dei minori stranieri richiedenti asilo, che possono ovviamente essere anche non accompagnati.

Dai Paesi Europei che hanno risposto ad un questionario di base (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Italia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Spagna e Regno Unito) è emerso che su tale materia esiste una situazione molto diversificata. Partendo già dalla definizione di “minore straniero non accompagnato che in base all’articolo 1 della decisione 97/ 420/ GAI del Consiglio dell’Unione Europea del 26 giugno 1997 che indica “il cittadino di Paesi terzi rispetto all’UE di età inferiore ai 18 anni che giunge - o resta successivamente al suo ingresso - nel territorio degli Stati membri non accompagnato da un adulto per esso responsabile in base alla legge o alla consuetudine e fino a quando non ne assuma effettivamente la custodia un adulto per esso responsabile”, se la si confronta con le definizioni esistenti a livello nazionale, la dove sussistono, troviamo già alcune differenze. Se per esempio consideriamo quella prevista dall’art. 1 comma 2 del Decreto del presidente del Consiglio dei ministri italiano del 9 dicembre 1999, n. 535, essa definisce il minore straniero non accompagnato presente sul territorio dello Stato come «il minorenne non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell’Unione europea che, non avendo

presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano».

Va peraltro segnalato che la condizione giuridica del minore straniero non accompagnato ha subito in Italia, dal 1998 a oggi, profonde modifiche a causa di una serie di interventi normativi di Parlamento e Governo. Le norme entrate in vigore sono contenute in provvedimenti formalmente eterogenei che disciplinano le diverse problematiche dell'identificazione, dell'affidamento, della tutela, dell'accoglienza, dell'autorizzazione al soggiorno o del rimpatrio del minore straniero non accompagnato. La formazione progressiva della disciplina ha comportato alcuni problemi di coordinamento fra le norme approvate. Le conseguenti lacune e la difformità delle prassi adottate dagli enti pubblici e dalle autorità di pubblica sicurezza rendono importante un esame attento dell'intero corpo normativo. Occorre, d'altro canto, osservare che la normativa in oggetto costituisce il primo vero tentativo del legislatore italiano di disciplinare compiutamente la materia⁵.

Ma senza entrare in un'analisi dell'evoluzione normativa sui minori stranieri non accompagnati⁶, nel Seminario citato sono emerse le peculiarità della normativa italiana rispetto alle normative degli altri Paesi dell'Unione, in particolare per l'istituzione di un organismo centrale, il Comitato Minorì Stranieri, competente per monitorare la condizione di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati, per la cooperazione ed il coordinamento con le altre autorità competenti, per la verifica dello stato dei minori stranieri non accompagnati, per lo sviluppo delle attività in ordine alla promozione della ricerca della famiglia del minore, per l'applicazione di un sistema di assistenza per il rimpatrio e per il censimento del numero dei minori stranieri non accompagnati.

Ma le differenze più significative sussistono rispetto alle procedure esistenti che si attivano al momento della segnalazione della presenza di un minore straniero non accompagnato sul territorio dello Stato, rispetto a organi competenti, strumenti di identificazione, luoghi di accoglienza, tempi di decisione, scelte e soluzioni di integrazione o di riconciliazione familiare presso il Paese di origine.

⁵ A questo proposito si può osservare che prima del 1998 i riferimenti normativi ai minori stranieri erano molto rari. Basti pensare alla legge 39/90 relativa alla competenza del preside a chiedere i permessi di soggiorno, alla segnalazione ai tribunali per i minorenni che richiedevano lo status di rifugiati ecc.

⁶ "L'evoluzione della normativa sui minori stranieri non accompagnati", articolo di J. Moyersoen e G. Tarzia pubblicato in Cittadini in Crescita, Rivista del Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza, n. 3-4/2002, 2003, Istituto degli Innocenti, Firenze.

Tutto ciò è innanzi tutto dovuto al fatto che l'organo competente ad occuparsi di questa categoria di soggetti deboli, varia da Stato a Stato e a seconda di quale è il Ministero a cui si riferisce (sempre che la competenza sia centralizzata e non decentrata come succede per esempio in Germania), ci saranno scelte e metodi diversi: se dipende dal Ministero dell'interno l'approccio sarà basato sui temi della sicurezza e dei flussi migratori, se dipende dal Ministero del lavoro l'approccio sarà legato soprattutto ai temi dell'inserimento nel mondo del lavoro degli stranieri adolescenti, mentre se dipende da Ministero delle politiche sociali allora l'approccio sarà più orientato verso l'integrazione, infine se dipende da un coordinamento di questi ed altri Ministeri, allora l'approccio sarà risultate da un compromesso di orientamenti ed esigenze diverse.

Sulla base delle informazioni raccolte ed inviate dai Paesi membri ed osservatori di ChildONEurope, qui di seguito si possono leggere i primi dati statistici che, anche se non esaustivi e completi, sono molto significativi per fornire uno spaccato generale dell'entità del fenomeno nell'area geografica coperta dalla rete. Nelle tabelle che seguono Francia e Portogallo non sono incluse, in quanto nella propria documentazione la Francia non ha fornito dati sui minori stranieri non accompagnati non avendo a tutt'oggi attivato una rilevazione del fenomeno, mentre il Portogallo ha comunicato che soltanto 10 casi sono stati segnalati nell'anno 2000 e tutti relativi a minori stranieri richiedenti asilo.

Tabella 1 – Minorì stranieri non accompagnati nei Paesi Europei

STATO	ANNO 2002
Austria	2.547
Belgio	2.660
Danimarca	137
Finlandia	74
Irlanda	900 ⁷
Italia	7.040 ⁸
Lussemburgo	11
Olanda	3.232
Spagna	6.329
Regno Unito	6.200
Totale	29.130

Tabella 2 – Minorì stranieri non accompagnati richiedenti e non richiedenti asilo

⁷ Questa è una stima di dati raccolti dall'Irlanda. Si calcola approssimativamente un numero di minori stranieri non accompagnati compreso tra 800 e 1000 all'anno, da quando sono stato istituito un *team* di operatori dei servizi sociali che si occupa dei minori stranieri non accompagnati.

⁸ Dal Rapporto annuale dell'IPRS sulle attività svolte a supporto del Comitato Minorì Stranieri Luglio 2002 – Luglio 2003

STATO	Minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo	Minori stranieri non accompagnati non richiedenti asilo
Austria	-	2.547
Belgio	1.512	1.148
Danimarca	137	-
Finlandia	74	-
Irlanda	900 ⁹	-
Italia	-	7.040 ¹⁰
Lussemburgo	2	9
Olanda	3.232	-
Spagna	-	6.329
Regno Unito	6.200	-
Totale	12.057	17.073

La tabella n. 2 comprende i dati della prima tabella suddivisi a seconda che si tratti di minori stranieri non accompagnati richiedenti o non richiedenti asilo. La distinzione non è irrilevante, anche tenuto conto del fatto che ci sono Paesi che hanno attivato politiche ed interventi *ad hoc* per i minori stranieri non accompagnati (per esempio Italia e Belgio), mentre altri Paesi che considerano tutti i minori stranieri non accompagnati giunti sul proprio territorio aprendo immediatamente l'istruttoria per l'ottenimento dello *status* di rifugiato politico (per esempio Danimarca, Finlandia, Irlanda e Regno Unito).

Risulta evidente che il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati tocca non solo Stati del Sud Europa (per esempio Italia e Spagna), ma anche del Nord Europa (per esempio Regno Unito e Belgio). Infatti i dati vanno rapportati alla popolazione e pertanto va sicuramente segnalato che i 2.660 minori stranieri non accompagnati richiedenti e non richiedenti asilo si rapportano ad uno Stato come il Belgio con una popolazione di 10.239.000 abitanti, mentre i 7.040 minori stranieri non accompagnati non richiedenti asilo si rapportano ad uno Stato come l'Italia con una popolazione di 57.634.000 abitanti.

Inoltre va segnalato che la somma dei minori stranieri non accompagnati presenti in 10 Paesi dell'Unione Europea (devono ancora pervenire informazioni in merito ai dati per Germania, Grecia e Svezia) porta ad una cifra vicina ai 30.000, cifra che sicuramente deve fare riflettere maggiormente, sia a livello nazionale che a livello comunitario.

⁹ Cfr nota n. 4

¹⁰ Cfr nota n. 5

5. I primi dati raccolti da ChildONEurope in materia di adozioni nazionali ed internazionali

Il secondo tema scelto per un approfondimento e un confronto di informazioni, norme, politiche, buone pratiche e dati esistenti, è l'istituto dell'adozione nazionale ed internazionale. La scelta è stata effettuata dall'organo decisionale di ChildONEurope, ossia l'Assemblea, in base ai temi di interesse e altresì alla disponibilità di informazioni e dati da parte degli osservatori nazionali su cui poter svolgere tale approfondimento comparatistico.

Infatti va ricordato che l'istituto dell'adozione nazionale ed internazionale si è notevolmente sviluppato negli ultimi anni divenendo un fenomeno di grande attualità che ha stimolato studi e ricerche in ragione delle importanti proporzioni assunte.

Pertanto su mandato dell'Assemblea, da un punto di vista metodologico il Segretariato ha predisposto un questionario inviato ai componenti della rete per raccogliere le normative, le esperienze e i dati statistici relativi a tale materia, riguardanti 6 macro-aree:

1. servizi di consulenza per l'adozione
2. requisiti degli aspiranti genitori adottivi
3. protocolli operativi che codificano le procedure che portano all'adozione di un minore
4. servizi per il post-adozione
5. eventuali canali preferenziali per le adozioni difficili
6. ricerche attuate in corso.

Al questionario hanno risposto 11 componenti della rete, ossia 8 membri (Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Portogallo, Spagna) e 3 osservatori (Austria, Grecia, Regno Unito).

Tabella n. 3 - Stato delle firme e delle ratifiche della Convenzione de L'Aja sulla tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale

Membri di ChildONEurope	Firma	Ratifica
Belgio	27 gennaio 1999	
Danimarca	2 luglio 1997	1 novembre 1997
Francia	30 giugno 1998	1 ottobre 1998
Irlanda	19 giugno 1996	-
Italia	18 gennaio 2000	1 maggio 2000
Lussemburgo	5 luglio 2002	1 novembre 2002
Portogallo	19 marzo 2004	1 luglio 2004
Spagna	11 luglio 1995	1 novembre 1995

Osservatori di ChildONEurope	Firma	Ratifica
Regno Unito	27 febbraio 2003	1 giugno 2003
Austria	19 maggio 1999	1 settembre 1999
Finlandia	27 marzo 1997	1 luglio 1997
Germania	22 novembre 2001	1 marzo 2002
Grecia	-	-
Svezia	28 maggio 1997	1 settembre 1997
Olanda	26 giugno 1998	1 ottobre 1998

Rispetto alla questione della firma e ratifica della *Convenzione de L'Aja sulla tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale*, dalla tabella n. 3 si rileva che solo la Grecia non ha al momento ancora aderito formalmente al testo della Convenzione. Le adozioni in Grecia possono avere luogo sia richiedendo il supporto di agenzie pubbliche che attraverso canali privati. In quest'ultimo caso, per vedersi riconoscere gli effetti giuridici conseguenti ad un'adozione, gli aspiranti genitori adottivi debbono comunque richiedere alle autorità competenti (*Social Work Department* di ogni Prefettura del Paese) l'espletamento di uno specifico procedimento richiesto dalla disciplina normativa e la situazione è particolarmente delicata perché la maggior parte delle adozioni avvengono appunto attraverso canali privati.

Tabella n. 4 - Legislazioni nazionali in materia di adozione

Membri e osservatori di ChildONEurope	
Austria	Codice civile, artt. 179-185a – Legge sul benessere dei giovani del 1989
Belgio	Codice civile, Titolo VIII, art. 343-370
Danimarca	<i>Non ancora pervenuta</i>
Francia	Legge 5 giugno 1996 Legge 6 febbraio 2006
Grecia	Legge 30 dicembre 1996 n. 2447
Irlanda	Adoption Act 1998
Italia	Legge 184/ 1983, Legge 476/ 98, Legge 149/ 2001
Lussemburgo	Articoli del Codice civile, Codice di procedura civile, Codice penale Legge del 31 gennaio 1998 relativa alla concessione dell'autorizzazione agli enti addetti all'adozione e le loro rispettive obbligazioni
Portogallo	Codice civile (artt. 1973-2002) Decreto legge n. 314/ 78 Decreto legge n. 185/ 93
Regno Unito	Adoption Act 1976 (entrato in vigore nel 1998)
Spagna	Codice civile (artt. 9.4-9.5 and artt. 175-180) Legge organica 1/ 1996 Legge di protezione dei minori delle Comunità Autonome

Come si può rilevare dalla tabella n. 4, tutti i Paesi membri e osservatori possiedono una legislazione che regola la materia delle adozioni nazionali e internazionali. Da segnalare che tra i Paesi membri, 5 dichiarano l'esistenza di significative differenze nella regolamentazione dei due istituti, mentre 3 (Danimarca, Irlanda, Spagna) non possiedono una disciplina diversificata tra adozione nazionale e adozione internazionale. Dei Paesi osservatori solo il Regno Unito non differisce nella relativa disciplina dei due istituti. Negli altri Paesi si evidenziano invece significative differenze. In Francia, ad esempio, mentre gli aspiranti ad un'adozione nazionale debbono rivolgersi necessariamente alle autorità pubbliche competenti che debbono rilasciare loro un documento di nullaosta e seguirli in tutte le fasi previste dalla procedura, per l'adozione internazionale possono essere seguiti anche canali privati. In Austria, invece, le autorità pubbliche in materia di tutela dell'infanzia sono competenti solo in materia di adozioni nazionali, mentre le adozioni internazionali sono gestite unicamente dall'Autorità centrale la cui istituzione è prevista dalla Convenzione de L'Aja. Possiamo quindi affermare che generalmente le differenze tra prassi sottese ad adozione nazionale e internazionale sono dovute principalmente al fatto che diverse sono le autorità competenti nella loro gestione: infatti, le loro modalità di operare, i vincoli ad esse sottese e, non ultimo, la loro capacità di rapportarsi con altri soggetti, anche stranieri, possono essere sostanzialmente diversi.

Per quanto riguarda le diverse tipologie di adozione nei Paesi membri e osservatori della rete, si denota la presenza di due diverse tipologie giuridiche con cui si manifesta l'istituto: l'adozione semplice e l'adozione piena. La prima non comporta la rottura del legame di filiazione tra genitori biologici e minore, e non solo da un punto di vista prettamente giuridico ma anche, ove possibile, affettivo, e in taluni casi è addirittura revocabile; la seconda invece costituisce in capo all'adottato tutti i diritti e i doveri che derivano dallo *status* di figlio legittimo e interrompe il legame di filiazione con i genitori naturali. Per sua natura e, in particolare, per le conseguenze affettive che ne possono derivare, l'adozione piena è difficilmente revocabile. E, anche quando da un punto di vista legislativo una revoca è permessa, viene utilizzata in particolari e rarissimi casi.

In alcuni stati le due diverse tipologie possono convivere (come ad esempio in Francia, Belgio, Portogallo, Lussemburgo e Italia). In altri, viene riconosciuta giuridicamente solo l'adozione piena (Austria, Danimarca, Irlanda, Spagna, Regno Unito).

La possibilità o meno di revocare un'adozione è generalmente connessa ai diversi effetti giuridici dell'adozione semplice e dell'adozione piena. L'adozione semplice infatti può eventualmente, e comunque alla presenza di determinate condizioni e sempre nell'interesse del bambino, essere revocata. Questo accade ad esempio in Belgio, in Francia e Lussemburgo. In Spagna, dove giuridicamente è riconosciuta solo l'adozione piena, non viene data possibilità di revoca. Una situazione particolare, tra i Paesi che si sono resi disponibili alla compilazione del questionario, è quella della Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito: in questi Stati esiste la possibilità di revoca, ma è poco o quasi mai utilizzata. In Portogallo, invece, dal questionario si evince che neppure l'adozione semplice è revocabile.

Analizzando più in dettaglio le procedure sottese alla materia adozioni seguite in ogni singolo Paese, vediamo come tutti i Paesi membri sono riusciti ad elaborare protocolli operativi in grado di coordinare le attività dei diversi soggetti, pubblici e privati, coinvolti nell'iter dell'adozione. In particolare, in quasi tutti i Paesi analizzati nel rapporto, si afferma che l'elaborazione di Protocolli operativi – intesi come prassi di lavoro diverse coordinate e concordate tra soggetti diversi – è resa necessaria dalla presenza di agenzie private specificamente autorizzate ad operare nel settore delle adozioni, in particolare di quelle internazionali.

In tutti i Paesi che si sono resi disponibili alla compilazione del questionario sono stati predisposti servizi con il compito di fornire informazioni agli aspiranti genitori adottivi: nella maggior parte dei casi si tratta sia di soggetti pubblici – assimilabili al servizio pubblico sociale – che di organismi privati: in quest'ultimo caso, si fa riferimento ad associazioni di genitori e ad altri soggetti autorizzati a fornire un supporto agli aspiranti genitori adottivi e a seguire le pratiche di intermediazione per l'adozione nazionale e internazionale. Solo due Paesi – il Portogallo e la Grecia – affermano di utilizzare unicamente i servizi pubblici per l'attività di informazione e formazione ai soggetti che desiderano adottare.

Ogni Paese elabora i propri criteri per definire la cosiddetta “suitability” delle coppie e dei single aspiranti all'adozione, cioè ai criteri predittivi di una buona genitorialità adottiva.

Tali criteri, che si traducono in particolari caratteristiche che una persona deve possedere per poter presentare domanda di adozione, si diversificano da Paese a Paese.

In generale, si può affermare come, nella maggior parte dei Paesi che hanno fornito risposta al questionario inviato, esistono specifiche – anche se differenti in base alle diverse realtà nazionali – limitazioni legate all'età del proponente. Tutti gli stati

membri e osservatori permettono l'adozione da parte dei single ad eccezione dell'Italia. Un discorso a parte va fatto per gli omosessuali: in alcuni Paesi, tra cui Irlanda, Austria e Regno Unito, in base ai principi che tutelano i diritti di uguaglianza, i single che propongono domanda di adozione non possono vedersi respingere la propria domanda di adozione unicamente sulla base del loro orientamento sessuale (così come, a livello più generale, non possono costituire pregiudiziali alla capacità di adottare il colore della loro pelle, o la razza o, ed è quel che più conta, l'età - particolarità questa della sola Irlanda). In Portogallo e in Francia, si afferma in modo esplicito che gli omosessuali non possono adottare; la stessa disciplina vige anche in Danimarca, ma si prevede d'altra parte che un omosessuale può adottare il figlio del convivente se si è registrati come coppia.

In Lussemburgo, va ricordato, in particolare, che l'adozione piena è permessa solo alle coppie unite da vincolo matrimoniale mentre ai single è aperta la strada dell'adozione semplice.

Un altro elemento su cui è stato possibile realizzare un confronto, è costituito dai requisiti per la dichiarazione dello stato di adottabilità di un minore nella procedura relativa all'adozione nazionale. Generalmente, e come requisito primario, si richiede l'esistenza di una situazione di abbandono conclamata e/o dichiarata a seguito di un procedimento giudiziario o amministrativo. Altra condizione per il dispiegarsi degli effetti giuridici di un'adozione è, in molti Paesi, il consenso all'adozione espresso liberamente dai genitori naturali del bambino.

Altri requisiti, suddivisi per Paese, sono indicati nella tabella n. 5:

Tabella n. 5 – Requisiti per la dichiarazione dello stato di adottabilità nella procedura di adozione nazionale

Belgio	Danimarca	Francia	Irlanda	Italia	Lussemborgo	Portogallo	Spagna
1. consenso dei genitori biologici o del tutore	1. consenso dei genitori biologici	1.i genitori biologici devono prestare il proprio consenso all'adozione 2."pupilles de l'etat"(minori senza genitori o con genitori sconosciuti che abbiano più di due mesi ; i bambini orfani; i minori i ai cui genitori è stata tolta la patria potestà) 3.bambini dichiarati	1. minore in stato di abbandono	1.bambini e ragazzi minori degli anni 18 a seguito di un provvedimento giudiziario che ne dichiari lo stato di adottabilità	1.il minore deve avere almeno tre mesi 2.i genitori biologici devono prestare il proprio consenso 3.in alternativa il consenso può essere prestato dal pubblico ministero, o dal servizio sociale che ha	1.minori dichiarati adottabili dalle autorità di sicurezza sociali competenti 2.Dichiarati adottabili dall'autorità giudiziaria competente attraverso un provvedimento giudiziario finalizzato tutelare gli interessi dei minori 3.Figlio del coniuge o dal convivente di fatto del richiedente l'adozione	1.Essere minori di età Eccezionalmente è possibile l'adozione di un maggiorenne quando preesiste una situazione di accoglienza o convivenza iniziata prima dei 14 anni di età del minore stesso 2.Quando i genitori biologici hanno prestato il proprio consenso all'adozione,

		abbandonati dal giudice		in carico il minore 4.il maggiore di 15 anni deve prestare il proprio consenso all'adozione	4.Età del minore -Meno di 15 anni al momento della domanda di adozione -Meno di 18 anni e affidato ai richiedenti l'adozione, o a uno di essi prima dei 15 anni, oppure figlio del coniuge o dal convivente di fatto del richiedente l'adozione	oppure sono sconosciuti e sono privati della patria potestà 3.Valutazione dell'équipe psico sociale che l'adozione rappresenta la miglior soluzione nell'interesse del minore
--	--	-------------------------	--	--	---	--

Grecia	Austria	Regno Unito
1. stato di abbandono del minore 2. consenso da parte dei genitori biologici	1. consenso dei genitori biologici o del tutore	A seguito di un provvedimento giudiziario che ne dichiari l'adottabilità (freeing order) pronunciato nell'interesse del minore

L'esame dei risultati della parte del questionario relativo alle informazioni di tipo quantitativo, ha consentito la costruzione di due tavole comparative. La tabella n. 6 presenta il numero dei minori adottati secondo il Paese di provenienza del minore, il sesso, l'età e l'anno di riferimento, tutto ciò per ogni Paese che ha fornito l'informazione in suo possesso. Rispetto l'adozione internazionale, si può evidenziare che i valori assoluti indicano che i flussi maggiori di minori autorizzati all'ingresso nel Paese si sono avuti in Italia e Spagna, mentre l'adozione nazionale ha fatto registrare i valori assoluti più elevati oltre all'Italia e alla Spagna anche alla Francia. Il Regno Unito, in cui la legislazione in vigore non distingue tra adozione nazionale e internazionale, presenta il più alto numero di adozioni nell'anno tra quelli pervenuti.

Al fine di valutare il numero delle adozioni in un Paese, sarebbe opportuno confrontare il dato con il numero dei minori in stato di adottabilità. Tuttavia, poiché non è risultato disponibile questo valore, l'équipe di esperti statistici del Centro nazionale che ha elaborato per conto del Segretariato della rete la tabella n. 7, ha scelto come misura di riferimento la popolazione di età compresa fra 0 e 17 anni.

Tabella n. 6 – Numero di adozioni distinte per sesso

Paese	Adozioni Internazionali					Adozioni Nazionali				Totale adozioni		
	Anno	M	F	Tot	Popolaz.	M	F	Tot	Popolaz. 0-17 x	M	F	Tot

					0-17 x 10.000				10.000			
Belgio	i 2003° n 2002	-	-	296	2,8	19	16	35	0,3	-	-	-°°
Danimarca	2001	-	-	646	5,6	-	-	47	0,4	279	414	693
Francia	2001	-	-	-	-	-	-	1.195	0,9	-	-	1.195
Irlanda	2001	86	93	179	1,8	-	-	293	2,9	-	-	472
Italia	i 2003 n 2001	1.521	1.239	2.760	2,7	-	-	1.945	1,9	-	-	-°°
Spagna	i 2001 n 2002	-	-	3.428	4,7	-	-	1.028	1,4	-	-	-°°
Regno Unito	2002	-	-	-	-	-	-	-	-	2.759	2.700	5.459

° Il dato sulla popolazione minorile è leggermente superiore in quanto il censimento raccoglie il dato per classi di età 0-19 e non 0-17 e ricopre sia la Regione Vallone che la Regione di Bruxelles, che rispetto alla Comunità francofona sono leggermente superiori

°° Il totale non è calcolabile in quanto si tratta di adozioni nazionali ed internazionali riferite ad annualità diverse.

i = internazionale

n = nazionale

Tabella n. 7 – Numero di adozioni distinte per sesso

Paese	Anno	Fasce di età					Totale
		Inferiore 1 anno	1-4 anni	5-9 anni	10 anni e oltre		
Belgio ****	2003	32	3	0	0		35
Danimarca	2001	191	439	29	34		693
Francia °	2001	792	186	176	41		1.195
Irlanda °°	2001	14	84	106	89		293
Italia °°°	2003	192	1.353	875	340		2.760
Spagna	2001	-	-	-	-		-
Regno Unito	2002	270	2.453	1.649	1.087		5.459
Belgio ****	2003	91,4	8,6	-	-		100,0
Danimarca	2001	27,6	63,3	4,2	4,9		100,0
Francia °	2001	66,3	15,6	14,7	3,4		100,0
Irlanda °°	2001	4,8	28,7	36,2	30,4		100,0
Italia °°°	2003	7,0	49,0	31,7	12,3		100,0
Spagna	2001	-	-	-	-		100,0
Regno Unito	2002	4,9	44,9	30,2	19,9		100,0

° Fasce di età: inferiore a 2 anni; 2-6 anni; 7-12 anni; superiore a 12 anni

°° solo adozioni nazionali

°°° solo adozioni internazionali

**** solo adozioni seguite enti autorizzati

Rispetto alle adozioni internazionali, questo indice - numero di adozioni ogni 1.000 abitanti di 0-17 anni - mostra che le 646 adozioni internazionali della Danimarca sono un valore notevole se confrontati con il numero di minori presenti nella popolazione, circa 6 adozioni ogni 10.000 minori residenti, seguita dalla Spagna con quasi 5 adozioni ogni 10.000 minori. Rispetto invece alle adozioni nazionali, le quasi 1.200 adozioni avvenute in Francia nel 2001 rappresentano solamente una adozione ogni circa 10.000 cittadini di 0-17 anni. Gli indici più elevati per questa seconda categoria appartengono all'Irlanda (con 3 adozioni ogni 10.000 minori residenti), all'Italia (circa 2) e alla Spagna (1,4).

Infine va segnalato che la distribuzione per classe di età dei minori adottati evidenzia come in Irlanda i bambini adottati siano generalmente più grandi rispetto a quelli degli altri Paesi, mentre Danimarca, Italia, e Regno Unito registrano la maggioranza di minori adottati nella classe di età 1-4 anni.

6. Conclusioni

Risulta quindi chiaro dalla descrizione della genesi di ChildONEurope che si tratta di una rete con caratteristiche molto particolari, prima fra tutte il fatto di essersi strutturata come entità di carattere istituzionale e questo non può che costituire un valore aggiunto nel momento in cui il mantenimento costante del collegamento con i responsabili dei processi politici e decisionali dei vari Paesi in materia di infanzia, in particolare del Gruppo Intergovernativo *L'Europe de l'Enfance* sarà di grande utilità fino ad orienta il campo delle loro iniziative.

E' indubbio inoltre che proprio tale peculiarità della rete consentirà di ottenere dei risultati in merito alla comparazione delle informazioni che risultano nelle varie tematiche ancora molto lontane dal poter essere comparate in modo scientifico e approfondito.

Dal 1° maggio 2004 l'Unione europea si è allargata a venticinque Paesi membri con l'ingressi di dieci nuovi Paesi appartenenti all'area dell'Europa centro orientale¹¹ e all'area dell'Europa mediterranea¹².

Nonostante questo allargamento, che implica un riassetto generale di tutta l'Unione nonché un maggior impegno dell'Unione sulle tematiche sociali tenuto conto delle notevoli differenze in materia tra i Paesi dell'Europa occidentale e quelli dell'Europa

¹¹ Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.

¹² Cipro e Malta.

centro orientale, all'Unione europea non è stata assegnata a tutt'oggi una competenza specifica in materia di infanzia e adolescenza.

Tale materia resta di competenza dei singoli Stati membri dell'Unione europea e, in attesa dell'approvazione della Costituzione europea, sarebbe quantomeno auspicabile che gli organi dell'Unione attuino una politica di *mainstreaming*, che comporta il prestare attenzione in tutte le proprie politiche alla materia dell'infanzia dell'adolescenza.

In fine occorre sottolineare che durante il 2004 ChildONEurope svolgerà un'azione di coinvolgimento dei nuovi Paesi membri dell'Unione europea, che già dai primi contatti si sono dimostrati interessati all'attività della rete. Risulterà particolarmente interessante un confronto anche con questi Paesi sui temi già trattati e sui temi di futura trattazione come l'abuso. Infatti la peculiarità storico-politica di questi Paesi sarà di grande arricchimento per la rete, sia come destinatari di alcune buone pratiche individuate nei Paesi della "vecchia" Unione, sia come portatori di altre buone pratiche da diffondere tra gli attuali partner della rete.

L'ampliamento di ChildONEurope ai partner dell'Europa centro orientale costituisce quindi una fonte di interessanti opportunità per la rete che si appresta già ad entrare in una seconda fase della sua storia.