



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 5.2.2008
COM(2008) 55 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Riservare ai minori un posto speciale nella politica esterna dell'UE

{SEC(2008) 135}

{SEC(2008) 136}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Riservare ai minori un posto speciale nella politica esterna dell'UE

1. INTRODUZIONE

L'Unione europea profonde un grande impegno inteso a promuovere i diritti dei minori e soddisfarne i bisogni di base, quale parte integrante delle politiche interne e esterne. Nel quadro di tale impegno, la comunicazione *Verso una strategia dell'UE sui diritti dei minori*, adottata il 4 luglio 2006, definisce il processo di elaborazione di una strategia comunitaria a lungo termine sui diritti dei minori.

Una delle iniziative indicate nella comunicazione del 2006 è l'elaborazione di un piano d'azione sui minori in materia di azione esterna. La presente comunicazione, insieme con i documenti di lavoro dei servizi della Commissione *I diritti dei minori nell'azione esterna e Minori in situazioni di emergenza e di crisi*, è intesa a contribuire allo sviluppo della suddetta strategia a lungo termine, insieme agli *Orientamenti in materia di promozione e tutela dei diritti del bambino*, adottati dal Consiglio nel dicembre 2007.

I piani d'azione allegati esortano ad una maggiore partecipazione dell'UE nell'impegno su scala mondiale per il rispetto e la promozione dei diritti dei minori, e individuano azioni specifiche di competenza della Commissione europea.

2. PERCHÉ AI MINORI SPETTA UN POSTO SPECIALE NELL'AZIONE ESTERNA DELL'UE?

Finora l'importanza, in termini sociali, dei minori e del loro sano sviluppo e la speciale attenzione che occorre dedicare al pieno rispetto dei loro diritti, non hanno ricevuto sufficiente rilievo. I bambini e gli adolescenti¹ rappresentano un terzo della popolazione mondiale e oltre la metà della popolazione dei paesi in via di sviluppo. Essi costituiscono un insieme del tutto particolare, con speciali esigenze e diritti. I loro diritti tuttavia sono regolarmente violati o trascurati e la loro voce non viene ascoltata neanche in merito alle questioni che li riguardano direttamente.

Investire nei bambini e nei giovani oggi significa investire nel futuro. Garantire ai giovani un'istruzione di qualità, ideali positivi, competenze e senso di responsabilità sociale vuol dire dare loro la possibilità di diventare adulti con solidi valori sociali, con la volontà e la capacità di dare un contributo costruttivo allo sviluppo economico e sociale delle loro comunità. I bambini e i giovani provvisti di queste qualità diventeranno probabilmente a loro volta dei buoni genitori.

¹ Come stabilito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, la categoria comprende tutte le persone di età inferiore a 18 anni. Le menzioni degli adolescenti è intesa a riflettere meglio l'identificazione degli stessi minori in vari gruppi di età.

In ultima analisi i progressi della condizione infantile sono essenziali per prevenire la fragilità degli Stati e garantire a lungo termine lo sviluppo sostenibile, la coesione sociale, la stabilità e la sicurezza umana a livello nazionale, regionale e globale.

La lotta contro i crimini che colpiscono particolarmente i minori, come la tratta di esseri umani, deve basarsi su misure concrete volte a proteggerli dalla violenza e dallo sfruttamento. Alle misure intese a prevenire tali crimini si deve affiancare l'assistenza ai minori che ne sono vittime, onde garantirne la riabilitazione, il recupero e l'inclusione sociale a lungo termine.

L'Unione europea è pienamente impegnata alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio (OSM), in buona parte connessi al benessere e allo sviluppo adeguato di bambini e adolescenti, compresi gli obiettivi della salute, dell'istruzione, dell'acqua e dell'alimentazione². Tutti gli OSM sono volti a rispondere a grandi sfide che minacciano lo sviluppo mentale e fisico dei minori in molte parti del mondo. Attualmente appare probabile che non tutti i paesi riusciranno a raggiungere i traguardi previsti dagli OSM. Pertanto, a meno che non vengano prese misure che pongano i minori al centro delle politiche di sviluppo, le probabilità di realizzare gli OSM diminuiranno considerevolmente.

È necessario che l'azione comunitaria in materia di relazioni esterne, sviluppo e aiuti umanitari, sia incentrata sui minori, in considerazione non solo della loro vulnerabilità, ma anche della loro giovane età, della loro relativa mancanza di esperienza e della loro dipendenza dalle cure degli adulti. I minori sono particolarmente vulnerabili agli effetti della disgregazione dei nuclei familiari, allo sfruttamento commerciale e alla tratta di esseri umani. Essi sono inoltre particolarmente esposti alla fragilità degli Stati e ai conflitti armati e sono soggetti ai rischi per l'alimentazione e la salute, che possono mettere a repentaglio il loro sviluppo normale o addirittura la loro vita.

I diritti dei minori sono strettamente connessi a quelli delle madri. Quando non sono garantiti la salute sessuale e riproduttiva, i diritti e la protezione sociale di base delle madri, la salute e il benessere dei figli ne risentono direttamente. Attualmente una gravidanza su tre non è né desiderata né programmata, una partoriente su due non è assistita da una levatrice qualificata e più di tre milioni di neonati muoiono ogni anno di complicazioni insorte durante o subito dopo il parto. Molti altri subiranno per tutta la vita le conseguenze delle malattie da cui la madre era affetta durante la gravidanza o di un parto non sicuro. Ogni anno nascono oltre 300.000 bambini sieropositivi³. Ogni anno almeno 10 milioni di bambini di età inferiore a cinque anni muoiono per cause che si sarebbero potute evitare.

L'istruzione rimane una sfida primaria. In tutto il mondo 72 milioni di minori in età scolare, per il 57% bambine, non vanno a scuola. I bambini abbastanza fortunati da frequentare una scuola ricevono un'istruzione di qualità molto variabile⁴.

Inoltre 110 milioni di bambini e di adolescenti coinvolti nel lavoro minorile sono concretamente privati della possibilità di ricevere un'istruzione. In molti casi, si tratta di attività che violano la convenzione ILO del 1973 sull'età minima di ammissione al lavoro. Per di più le condizioni di lavoro sono spesso rischiose e i minori sono costretti a lavorare in

² Gli OSM relativi alla povertà e alla fame (1), all'istruzione (2), alla parità di genere (3), alla sopravvivenza dei bambini (4), alla salute materna (5), alle malattie collegate alla povertà (6) e all'acqua e ai servizi igienici (7).

³ *The World Health Report 2005: Make Every Mother and Child Count* (relazione sulla sanità nel mondo 2005: fare in modo che ogni mamma e ogni bambino conti).

⁴ *UNSECO EFA Global Monitoring Report 2007*.

condizioni di schiavitù o cadono vittime della tratta di esseri umani in violazione delle convenzioni n. 29 e n. 182 dell'ILO, relative rispettivamente al lavoro forzato e alle forme peggiori di lavoro minorile. Numerosi adolescenti in cerca di occupazione hanno grandi difficoltà a trovare un lavoro dignitoso. Spesso non sono disponibili programmi di formazione professionale e di sviluppo delle competenze, e molte persone al primo impiego sono costrette a lavorare nel sommerso senza beneficiare della protezione sociale. Per rendere i bambini e gli adolescenti capaci di svolgere un ruolo attivo nella società e di contribuire pienamente al progresso delle loro comunità è essenziale dedicare la necessaria attenzione all'istruzione.

La mancata tutela della salute e dei diritti sessuali e riproduttivi delle adolescenti favorisce relazioni sessuali e matrimoni forzati e gravidanze indesiderate, contribuendo direttamente ad accrescere il tasso di diffusione dell'HIV nei paesi in via di sviluppo.

Vi sono gruppi di minori e di adolescenti che hanno esigenze speciali e che sono particolarmente a rischio: meritano una speciale attenzione i minori appartenenti a minoranze etniche, migranti, profughi e rifugiati, esposti alle conseguenze di conflitti armati, arruolati in corpi militari, orfani o privati delle cure dei genitori, affetti da HIV/AIDS, disabili. Le ragazze sono particolarmente vulnerabili e sono esposte ad ulteriori rischi.

Le crisi umanitarie, siano esse causate dall'uomo, come i conflitti armati, o dovute a cause naturali, si ripercuotono pesantemente su minori e adolescenti. In tali circostanze, i minori soffrono in maniera sproporzionata di malnutrizione e malattie, che causano tassi elevati di mortalità. Inoltre gran parte delle vittime di mine antiuomo è costituita da minori. I minori sono maggiormente esposti al reclutamento in gruppi armati, allo sfruttamento sessuale, al lavoro forzato e alla tratta internazionale di esseri umani. Il rischio che tali abusi si verifichino aumenta in tempi di crisi, per l'indebolimento dei tradizionali meccanismi di protezione e di sostegno da parte della comunità e per la separazione dei minori dalle loro famiglie. Le crisi di lunga durata hanno un effetto devastante sui minori che vi sono esposti. Tali crisi creano vere e proprie "generazioni perdute" le quali, avendo conosciuto solo violenza e instabilità durante l'età evolutiva, rischiano di perpetuare i conflitti e le crisi. Le ragazze che vivono in zone di conflitto o in campi per profughi e rifugiati sono particolarmente esposte a varie forme di violenza, domestica o sessuale.

A queste situazioni critiche si aggiunge il fatto che la voce dei bambini e degli adolescenti non viene generalmente ascoltata o presa in considerazione nelle discussioni, nei dibattiti e nelle decisioni a livello familiare, comunitario, locale, nazionale o internazionale, che incidono sulla loro vita. Il fatto che i minori non vengano ascoltati costituisce una violazione dell'articolo 12 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia⁵.

3. QUADRO NORMATIVO

I diritti dei minori fanno parte dei diritti umani universali che l'UE è impegnata a rispettare in forza di trattati internazionali ed europei, tra cui in particolare la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia⁶ e i suoi due protocolli⁷. La Convenzione definisce quattro

⁵ Articolo 12, paragrafo 1: Gli Stati parti garantiscono al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, le opinioni del fanciullo essendo debitamente prese in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità.

⁶ Per il testo integrale della Convenzione e dei suoi protocolli opzionali cfr. <http://www.unicef.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/51>.

principi basilari da applicare a tutte le azioni che riguardano i minori: non discriminazione (art. 2), interesse superiore del minore (art. 3), diritto alla sopravvivenza e allo sviluppo (art. 6) e rispetto delle opinioni (art. 12). L'Unione europea ha inoltre aderito alla Dichiarazione del millennio e agli Obiettivi di sviluppo del millennio. Essa è favorevole all'attuazione dell'Agenda del Cairo e della Piattaforma d'azione di Pechino, che contengono entrambe disposizioni sui diritti dei bambini e degli adolescenti. Infine l'UE sostiene il piano d'azione *Un mondo a misura di bambino*, adottato nel 2002 al termine della sessione speciale delle Nazioni Unite sull'infanzia.

Promuovere i diritti dei minori e rispondere alle loro esigenze di base per mezzo dell'azione esterna dell'UE sono due compiti che rientrano nel più ampio contesto dell'impegno dell'UE a promuovere i diritti umani in generale. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea contiene quindi un esplicito riconoscimento dei diritti dei bambini (art. 24), compreso il diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere, alla libertà di espressione, al rispetto delle loro opinioni e alla considerazione del loro interesse superiore in tutti gli atti che li riguardano.

La comunicazione del 2006 *Verso una strategia dell'UE sui diritti dei minori* descrive l'elaborazione di una strategia comunitaria a lungo termine sui diritti dei minori, comprendente anche un migliore coordinamento, la consultazione delle parti interessate, una maggiore considerazione dei diritti dei minori nei vari settori di intervento e la valutazione dell'impatto sui minori della legislazione comunitaria attuale. L'UE si impegna a promuovere e a rafforzare il lavoro in rete e la rappresentanza dei minori nell'Unione e livello mondiale, e si adopera per coinvolgerli ufficialmente in tutte le consultazioni e le azioni relative ai loro diritti e alle loro esigenze. La comunicazione propone anche degli indicatori relativi ai diritti dei minori e una più attenta verifica dell'impatto sui minori della legislazione esistente.

Nel campo delle relazioni esterne, vari diritti dei minori sono tutelati da politiche comunitarie per lo sviluppo, ad esempio i diritti connessi all'istruzione⁸, alla salute⁹, all'occupazione, l'inclusione sociale e il lavoro dignitoso¹⁰, e alla tratta di esseri umani¹¹. Anche la politica comunitaria in materia di diritti umani e di democratizzazione nei confronti dei paesi terzi dà particolare rilievo alla tutela dei diritti dei minori, specie nel contesto dell'applicazione degli *Orientamenti dell'Unione europea sui bambini e i conflitti armati*¹². Il Consiglio ha recentemente adottato gli *Orientamenti in materia di promozione e tutela dei diritti del bambino*¹³, comprendenti una strategia di attuazione che individua come primo settore prioritario la lotta a tutte le forme di violenza contro i minori. Gli orientamenti, che invitano a promuovere le sinergie e a rafforzare la cooperazione interistituzionale, comprendono

⁷ Sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati e sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini.

⁸ Istruzione: comunicazione "Istruzione e formazione nel contesto della riduzione della povertà nei paesi in via di sviluppo" e successiva risoluzione del Consiglio su "Istruzione e povertà".

⁹ Comunicazione su "Salute e riduzione della povertà", risoluzione del Consiglio su "Salute e povertà", comunicazione e programma d'azione sulle malattie collegate alla povertà nell'intervento esterno e relative conclusioni del Consiglio.

¹⁰ Comunicazione "Lavoro dignitoso per tutti, dichiarazione dell'UE sulla globalizzazione", adottata dal Consiglio europeo nella seduta del 14 dicembre 2007.

¹¹ Anche la comunicazione sulla tratta di esseri umani dà la priorità ai minori e alla dimensione globale della tratta.

¹² Adottati dal Consiglio dell'Unione europea l'8 dicembre 2003.

¹³ http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/guidelines/04_child/rights_child_en.pdf.

iniziative in materia di tutela dei minori promosse dalla Commissione europea e mirano a rafforzare la coerenza tra le attività degli Stati membri e quelle delle istituzioni comunitarie.

Il processo di allargamento costituisce un'altra eccellente occasione per promuovere i diritti dei minori. Uno dei criteri per l'adesione all'UE è il conseguimento, da parte del paese candidato, di una stabilità istituzionale tale da garantire la democrazia, lo Stato di diritto e i diritti umani, nonché il rispetto e la tutela delle minoranze. In base a detti criteri, definiti a Copenaghen nel 1993 dal Consiglio europeo, la Commissione promuove le riforme in materia di protezione dei minori e sorveglia attentamente, durante tutto il processo di adesione, i progressi compiuti in relazione a tali diritti.

La presente comunicazione persegue anche lo sviluppo di un approccio integrato alla promozione dei diritti dei minori a livello internazionale, grazie ai vari strumenti disponibili nel contesto dell'azione esterna dell'UE. L'assunto di base è che soddisfare le esigenze basilari dei bambini e degli adolescenti è essenziale per tutelarne i diritti.

Gli aiuti umanitari dell'UE intervengono in situazioni di emergenza per far fronte ai bisogni e tutelare la vita, per prevenire e alleviare le sofferenze e preservare la dignità umana, garantendo al tempo stesso i principi umanitari fondamentali, nel rispetto della neutralità, dell'imparzialità e dell'indipendenza. In questa ottica, gli aiuti umanitari sono forniti unicamente in situazioni di necessità, tenendo conto nello specifico degli individui più vulnerabili della popolazione. In tale contesto l'UE dedica particolare attenzione alle esigenze dei bambini e degli adolescenti. Le decisioni relative all'aiuto umanitario devono essere prese in maniera imparziale ed esclusivamente in funzione delle esigenze e degli interessi delle vittime¹⁴. Esse contribuiscono alla tutela dei diritti umani delle vittime di conflitti armati e di catastrofi naturali¹⁵, e sono attuate in modo coerente con la legislazione internazionale applicabile.

Esistono anche degli impegni concernenti i bambini di specifiche zone geografiche. L'Accordo di Cotonou, per esempio, contiene disposizioni relative ai diritti umani e ai diritti dei minori, compresa la partecipazione attiva dei giovani alla vita pubblica¹⁶. Le strategie dell'UE per l'Africa, i Caraibi e il Pacifico individuano quali settori prioritari: i diritti dei minori, il lavoro minorile, l'istruzione, la salute, i servizi di base e la speciale attenzione da prestare ai minori vulnerabili. Lo Strumento europeo di vicinato e partenariato menziona specificamente i diritti dei minori (anche in relazione al lavoro minorile) come una delle aree di cooperazione che possono beneficiare dell'assistenza comunitaria. Nella strategia dell'UE per l'America latina, e specificamente nella dichiarazione dei ministri presenti al vertice di Vienna del 2006 tra UE, America latina e Caraibi, figura l'impegno a garantire il rispetto e l'attuazione dei diritti dei minori (articolo 5) e viene riconosciuta l'esigenza di elaborare specifiche politiche pubbliche per la tutela dei bambini e dei giovani e per spezzare il ciclo

¹⁴ Regolamento (CE) n. 1257/96 del Consiglio, relativo all'aiuto umanitario.

¹⁵ Comunicazione Il ruolo dell'Unione europea nella promozione dei diritti umani e della democratizzazione nei paesi terzi COM(2001) 252 def.

¹⁶ L'articolo 26 (questioni relative ai giovani) stabilisce che "la cooperazione sostiene politiche, misure e azioni intese a tutelare i diritti dei giovani e dei bambini e in special modo delle bambine" e a promuovere la partecipazione attiva dei cittadini giovani alla vita pubblica.

L'articolo 33 (sviluppo delle istituzioni e potenziamento delle capacità) dispone che "la cooperazione è costantemente attenta agli aspetti istituzionali e sostiene gli sforzi degli Stati ACP per sviluppare e rafforzare le strutture, le istituzioni e le procedure che contribuiscono a ... promuovere e sostenere il rispetto totale e universale, la salvaguardia e la tutela di tutti i diritti dell'uomo e tutte le libertà fondamentali".

della povertà. L'obiettivo di migliorare la cooperazione tra l'UE e l'Associazione di nazioni del sudest asiatico (ASEAN) nel campo della lotta alla tratta di minori figura nel piano di azione adottato al vertice UE-ASEAN del novembre 2007.

4. NATURA DELLA RISPOSTA DELL'UE

L'obiettivo della presente comunicazione e dei documenti che la accompagnano, ossia il piano di azione sui *Diritti dei minori nell'azione esterna* e il documento di lavoro dei servizi della Commissione *I minori in situazioni di emergenza e di crisi*, è di predisporre un quadro per un approccio comunitario a largo raggio inteso a tutelare e promuovere i diritti dei minori nei paesi terzi. Tale approccio deve basarsi su una concezione multidisciplinare e universalmente applicabile dei diritti dei minori, e rientrare in più ampie strategie di sviluppo e di riduzione della povertà.

Data la specificità della situazione dei minori e degli adolescenti in ogni paese, subregione o regione, occorre analizzare caso per caso le circostanze, per verificare quali strumenti, tra tutti quelli possibili, siano in grado di fornire all'UE la risposta più appropriata. In numerosi paesi i governi non sono in grado e/o non approfondono un impegno adeguato per promuovere e tutelare i diritti dei minori. È indispensabile garantire una reale complementarità tra i vari strumenti strategici e finanziari dell'UE e con il Fondo europeo di sviluppo. L'UE intende massimizzare e coordinare gli strumenti dell'azione esterna disponibili nel modo seguente:

- (1) *i bambini e gli adolescenti nella cooperazione allo sviluppo*. Nei paesi in cui le capacità finanziarie e istituzionali sono insufficienti a garantire ai minori condizioni di vita accettabili e i servizi di base, l'UE dovrebbe utilizzare pienamente le misure di cooperazione allo sviluppo e di eradicazione della povertà predisposte per affrontare le cause profonde della povertà. Contemporaneamente occorrerebbe che diverse politiche nazionali tengano efficacemente conto dei diritti e delle esigenze dei bambini e degli adolescenti;
- (2) *i bambini e gli adolescenti nella politica commerciale*. La politica commerciale dell'UE viene elaborata tenendo conto dell'esigenza di garantirne la coerenza con la tutela e la promozione dei diritti dei minori. Nel quadro della politica commerciale la promozione dei diritti dei minori rientra nel più vasto programma dello sviluppo sostenibile. Negli accordi bilaterali la questione dei diritti dei minori viene affrontata nel contesto delle norme in materia di lavoro;
- (3) *i bambini e gli adolescenti nel dialogo politico*. Data l'importanza del dialogo politico tra l'UE e le autorità nazionali, occorre che nel quadro di tale dialogo si tenga costantemente in considerazione l'attuazione degli impegni derivanti dalla Convenzione sui diritti dei minori. Lo stesso obiettivo dovrebbe essere perseguito nell'ambito delle azioni dell'UE nei consessi internazionali;
- (4) *azioni regionali e globali*. Le azioni di livello nazionale saranno accompagnate da adeguati interventi a livello regionale e mondiale, relativi alle questioni di carattere sopranazionale;
- (5) *emancipazione dei bambini e degli adolescenti*. Le deficienze in termini di rispetto degli obblighi connessi ai diritti dei minori andrebbero affrontate dall'UE mettendo i

bambini e gli adolescenti in condizione di svolgere un ruolo attivo nelle questioni che li riguardano direttamente;

- (6) *bambini e adolescenti e gli aiuti umanitari.* Nei paesi in cui dei conflitti stanno per scoppiare, sono in corso o sono appena cessati, le esigenze dei minori sono spesso trascurate o ignorate e i loro diritti regolarmente violati. Gli aiuti umanitari intervengono anche in occasione di crisi umanitarie dovute a disastri naturali, allorché i governi sono sopraffatti dagli eventi o mancano della capacità o della volontà di agire. In situazioni di crisi e di emergenza gli aiuti umanitari si occupano tra l'altro di tre essenziali questioni relative ai minori;
- (a) i minori isolati e non accompagnati,
 - (b) i minori che fanno parte di eserciti o di gruppi armati,
 - (c) l'istruzione dei minori durante le emergenze.

I documenti di lavoro dei servizi della Commissione allegati alla presente comunicazione illustrano più dettagliatamente come includere le questioni riguardanti i minori nelle relazioni esterne e la situazione dei minori nel contesto degli aiuti umanitari.