



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 10 maggio 2010
(OR. en)**

9604/10

ASIM 56

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	6 maggio 2010
Destinatario:	Signor Pierre de BOISSIEU, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO Piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014)
----------	--

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2010)213 definitivo.

All.: COM(2010)213 definitivo



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 6.5.2010
COM(2010)213 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

Piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014)

SEC(2010)534

1. INTRODUZIONE

Il fenomeno dei minori non accompagnati è in crescita: sono sempre più numerosi i cittadini di paesi terzi o gli apolidi di età inferiore ai diciotto anni che entrano nel territorio dell'Unione senza essere accompagnati da una persona adulta responsabile o che sono lasciati da soli una volta nel territorio dell'UE¹. Il problema riguarda tutti gli Stati membri, anche se alcuni sono più colpiti di altri.

Le statistiche sui minori non accompagnati non sono numerose né coerenti; sono invece molto più completi e comparabili i dati relativi ai minori non accompagnati che chiedono asilo. Secondo uno studio dalla rete europea sulle migrazioni², nel 2008 le domande di asilo presentate da minori non accompagnati nei 22 Stati membri³ che hanno partecipato allo studio sono state in tutto 11 292, contro 8 030 nel 2007. Nel 2008, quindi, si è registrato in questi Stati membri un aumento delle domande del 40,6%. La cittadinanza dei minori era varia sebbene in prevalenza afgana, irachena e di alcuni Stati africani.

Questi bambini e ragazzi particolarmente vulnerabili giungono nell'UE per le ragioni più diverse: perché in fuga da guerre e conflitti, povertà e catastrofi naturali, discriminazioni e persecuzioni; perché spinti dalle famiglie che sperano per loro in una vita migliore, nella possibilità che accedano a un'istruzione e all'assistenza sociale e medica o che si ricongiungano ad altri familiari; perché vittime della tratta di esseri umani destinati allo sfruttamento, ecc.

Nella comunicazione del giugno 2009⁴ la Commissione ha sottolineato il rafforzamento della strategia dell'UE sui diritti dei minori⁵ e ha annunciato un piano d'azione sui minori non accompagnati. Il programma di Stoccolma, approvato dal Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2009⁶, ha accolto con favore l'iniziativa della Commissione volta a sviluppare un piano d'azione, da adottarsi da parte del Consiglio, che combina misure di prevenzione, protezione e assistenza al rimpatrio⁷. Nella risoluzione sul programma di Stoccolma, il Parlamento europeo ha sottolineato che l'UE dovrebbe porre al centro del suo piano d'azione temi come la protezione, soluzioni durature nell'interesse superiore del minore e la cooperazione con i paesi terzi⁸.

Il programma di Stoccolma chiede esplicitamente alla Commissione di "esaminare misure concrete volte a facilitare il rimpatrio dell'elevato numero di minori non accompagnati che non necessitano di una protezione internazionale". Dalle analisi emerge però che non ci si può limitare al rimpatrio – che è soltanto una delle soluzioni possibili – perché la questione è molto più complessa e pluridimensionale ed esistono chiari vincoli alla libertà d'azione degli Stati membri quando si tratta di minori non accompagnati.

¹ Ai fini del presente documento vale la definizione di "minore non accompagnato" di cui all'articolo 2, lettera f), della direttiva 2001/55/CE del Consiglio.

² Sintesi e relazioni nazionali disponibili sul sito web della rete europea sulle migrazioni: <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=115>

³ Non hanno partecipato Bulgaria, Cipro, Danimarca, Lussemburgo e Romania.

⁴ COM(2009) 262.

⁵ COM(2006) 367.

⁶ Documento n. 17024/09 del Consiglio, pag. 68.

⁷ Si veda anche il "Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma" COM(2010) 171 definitivo.

⁸ P7_TA(2009)0090.

La Commissione pone al centro di ogni iniziativa riguardante i minori non accompagnati le norme fissate nella convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo. Gli strumenti legislativi e finanziari dell'UE sull'asilo, sull'immigrazione e sulla tratta degli esseri umani si occupano già direttamente o indirettamente della situazione specifica dei minori non accompagnati garantendo una tutela rafforzata dei loro diritti. Ma occorrono maggiore coerenza e cooperazione all'interno dell'UE e con i paesi di origine e di transito, in modo che l'UE e gli Stati membri forniscano risposte concrete ed efficaci. Per questo è necessario un approccio comune dell'UE.

Questo approccio comune dovrebbe essere basato sul rispetto dei diritti dei minori quali definiti nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE e nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, soprattutto del principio dell'interesse superiore del minore che deve essere una considerazione preminente in tutti gli atti relativi ai minori compiuti da autorità pubbliche⁹. È essenziale che il minore riceva la protezione di cui ha bisogno e che tutti i bambini e adolescenti, nonostante la condizione di migranti e a prescindere dalla cittadinanza o dal contesto di provenienza, siano innanzitutto e soprattutto considerato tali¹⁰. Questo approccio deve essere basato anche sulla solidarietà e sulla condivisione delle responsabilità tra Stati membri e con i paesi di origine e di transito, nonché su una cooperazione rafforzata con le organizzazioni della società civile e con le organizzazioni internazionali.

A seguito delle consultazioni con gli Stati membri¹¹ e con le organizzazioni della società civile, e sulla base di ricerche specifiche, soprattutto delle relazioni della rete europea sulle migrazioni¹² e dell'Agenzia dei diritti fondamentali¹³, sono stati individuati vari problemi e soluzioni. Il piano d'azione segnala anzitutto l'insufficienza dei dati, quindi propone tre linee d'azione principali: prevenzione, programmi di protezione regionale, accoglienza e identificazione di soluzioni durature. In tutte le azioni sono stati integrati la protezione del minore e il principio del suo interesse superiore.

2. DATI

Per valutare correttamente la situazione e trovare soluzioni appropriate, occorre una valutazione chiara basata su dati completi, affidabili e comparabili.

Il regolamento sulle statistiche¹⁴ impone agli Stati membri di trasmettere statistiche annuali disaggregate soltanto per quanto riguarda i minori non accompagnati che chiedono la protezione internazionale. Mancano di conseguenza dati completi e armonizzati su tutti i minori non accompagnati che giungono nel territorio dell'UE. Per questo motivo, le statistiche dovrebbero riguardare tutti i minori non accompagnati.

⁹ Articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e articolo 3 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo.

¹⁰ Articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e articolo 3 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo.

¹¹ Compresa le risposte ad un questionario, documento del Consiglio n. 16869/09.

¹² Si veda la relazione della rete europea sulle migrazioni.

¹³ Relazione del 30 aprile, disponibile sul sito www.fra.europa.eu.

¹⁴ Regolamento (CE) n. 862/2007.

La Commissione e le agenzie¹⁵ cercano di ovviare a questa carenza con studi sull'argomento. Reti già esistenti come la rete europea sulle migrazioni dovrebbero favorire lo scambio di dati e informazioni tra Stati membri.

Per sviluppare una cooperazione efficace con i paesi di origine e di transito, occorrono maggiori informazioni sulle rotte migratorie e sulle reti criminali, che potrebbero essere raccolte in collaborazione con le organizzazioni internazionali ed incluse sistematicamente nel profilo migratorio dei paesi interessati. Inoltre, FRONTEX ha istituito la rete di analisi dei rischi FRONTEX e ha sviluppato la raccolta dei dati su svariati indicatori relativi all'immigrazione irregolare. Europol, dal canto suo, è già attiva sul fronte delle attività illecite.

¹⁵ Agenzia per i diritti fondamentali, Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (FRONTEX) e Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

Valutazione legislativa e attuazione

- La Commissione proporrà agli Stati membri di sfruttare tutto il potenziale delle disaggregazioni attuali e supplementari di cui al regolamento sulle statistiche per raccogliere dati completi sui minori non accompagnati. Se ciò non dovesse bastare, occorrerà raccogliere le informazioni necessarie direttamente dalle amministrazioni degli Stati membri.

Agenzie e reti

- L'UE e gli Stati membri dovrebbero avvalersi delle agenzie e delle reti esistenti per migliorare la raccolta dei dati e lo scambio di informazioni sui minori non accompagnati,
 - migliorando significativamente lo scambio di informazioni tra Stati membri nel quadro delle reti europea sulle migrazioni e dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo;
 - potenziando il ruolo di FRONTEX e di Europol nella raccolta e nell'analisi dei dati usando tutte le risorse disponibili, incluse le informazioni a disposizione delle reti dei funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione.
- FRONTEX è invitata a elaborare:
 - una valutazione annuale basata sui dati raccolti dalla rete di analisi dei rischi FRONTEX per fornire agli Stati membri analisi di rischio sui minori non accompagnati che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri dell'UE;
 - indicatori sui gruppi vulnerabili, come i minori non accompagnati, nelle relazioni sulle operazioni congiunte;
 - analisi di rischio specifiche sulla natura dei pericoli che incombono sui minori non accompagnati.
- L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo è invitato a:
 - raccogliere dati e sviluppare analisi e informazioni sul paese di origine necessarie per valutare le necessità di protezione dei minori non accompagnati in modo da favorire lo sviluppo di un processo decisionale di qualità;
 - tenere sotto controllo la situazione dei minori non accompagnati che chiedono asilo, soprattutto negli Stati membri più sollecitati.

Raccolta di informazioni

- La Commissione inviterà gli Stati membri e le agenzie e le reti competenti a migliorare l'eshaustività dei dati sui minori non accompagnati.
- La Commissione promuoverà l'inclusione di una sezione sui minori non accompagnati nei profili migratori dei principali paesi di origine e di transito.

3. PREVENZIONE DELLA TRATTA E DELLA MIGRAZIONE A RISCHIO – MIGLIORARE LE CAPACITÀ DI PROTEZIONE NEI PAESI TERZI

3.1. Prevenzione

La prevenzione della migrazione a rischio e della tratta dei minori è il primo passo per risolvere in modo efficace il problema dei minori non accompagnati. Occorre differenziare le azioni e le politiche in funzione del gruppo cui i minori non accompagnati appartengono (ad esempio richiedenti asilo, vittime della tratta, minori che entrano irregolarmente nel territorio dell'UE per motivi di lavoro o altro) e/o del paese o della regione di origine. La partecipazione dei paesi di origine e di transito è fondamentale, così come la cooperazione delle organizzazioni della società civile e delle organizzazioni internazionali che operano sul campo, e non pregiudicherà il diritto dei minori non accompagnati di chiedere protezione internazionale nell'UE.

Possono essere individuate quattro principali linee d'intervento. Innanzitutto, l'UE e gli Stati membri devono proseguire nei loro sforzi per integrare la migrazione, specie nel caso dei minori non accompagnati, nella cooperazione allo sviluppo, in settori fondamentali quali la riduzione della povertà, l'istruzione, la sanità, le politiche del lavoro, i diritti umani, la democratizzazione e la ricostruzione postbellica. Questi sforzi permetteranno di affrontare le cause profonde della migrazione e di creare un contesto che consentirà ai minori di crescere nei loro paesi di origine con buone prospettive di sviluppo personale e di vita dignitosa.

Altre due linee d'intervento potrebbero riguardare i minori stessi e chi è – o potrebbe essere— a stretto contatto con loro. Nei paesi di origine e di transito sarebbe opportuno promuovere formazioni e attività specifiche di sensibilizzazione per permettere di riconoscere rapidamente i casi di tratta degli esseri umani e proteggere le vittime potenziali. Queste azioni dovrebbero essere rivolte non soltanto alle potenziali vittime e alle loro comunità, ai servizi di contrasto, alle guardie di frontiera e ad altri soggetti interessati, ma anche ad un pubblico più vasto. Attività analoghe dovrebbero far conoscere ai giovani e alle loro famiglie i rischi dell'immigrazione irregolare nell'UE e indicare loro le alternative possibili di studio, formazione e lavoro nel paese di origine e di un percorso legale di studi nell'UE. Altri interventi potrebbero comprendere un lavoro mirato a livello locale, attraverso le scuole e l'interazione con le comunità di origine. Personale specificamente formato nelle zone in cui l'emigrazione e la tratta sono maggiormente diffuse potrebbe valutare le situazioni di rischio ed intervenire prima possibile.

È poi importante coinvolgere le diaspore presenti nell'UE nelle attività di sensibilizzazione svolte nei paesi di origine, e servirsi di canali informali di comunicazione con le comunità di origine per sfatare falsi miti sulla vita in Europa. È da tenere presente anche il ruolo dei media nei paesi di origine.

Infine, l'UE continuerà a promuovere lo sviluppo di sistemi per la protezione dei minori, che collegano tra di loro i servizi necessari in tutti i settori sociali per prevenire e opporsi ai rischi di violenza, abuso, sfruttamento e incuria che corrono i minori, per aiutare chi di loro non ha il sostegno della famiglia e proteggere chi è ospitato in istituti. L'Unione continuerà poi a sostenere la diffusione dei sistemi per la registrazione delle nascite, che oltre ad assicurare a tutti i minori un'identità giuridica e quindi l'accesso ai diritti loro riconosciuti, hanno un ruolo importante nella loro protezione.

Le attività intraprese in questi settori possono essere finanziate dagli strumenti di cooperazione esterna dell'UE, come il programma tematico di cooperazione con i paesi terzi nei settori della migrazione e dell'asilo ("programma tematico"), da strumenti geografici come il Fondo europeo di sviluppo, lo Strumento di assistenza preadesione, lo strumento europeo di vicinato e partenariato, i programmi geografici dello strumento di cooperazione allo sviluppo. Dovrebbe essere assicurato anche il coordinamento con i finanziamenti interni.

Finanziamento

Gli strumenti di cooperazione esterna nazionali e dell'UE dovrebbero

- essere sfruttati in pieno e in modo ben coordinato per finanziare progetti nei paesi terzi volti a prevenire la tratta dei minori e la migrazione a rischio, in particolare proponendo alternative nel paese/nella regione d'origine che siano vantaggiose per i minori.
- finanziare in partenariato con le autorità centrali e locali dei paesi di origine, con le organizzazioni della società civile e con le organizzazioni internazionali:
 - programmi specifici di sensibilizzazione per i minori a rischio ed altri tipi di azioni preventive a livello locale nelle scuole, nelle comunità e nelle famiglie;
 - la formazione di personale specializzato nelle principali regioni di origine per individuare situazioni di pericolo e intervenire presso le famiglie e le comunità;
 - studi nei principali paesi d'origine per comprendere meglio le cause che spingono i ragazzi a migrare con le loro famiglie o anche da soli;
- sostenere attività volte a proteggere i minori da ogni forma di violenza o sfruttamento, in particolare lo sviluppo di sistemi per la loro protezione e sistemi per la registrazione delle nascite.

Relazioni con i paesi terzi

L'UE e gli Stati membri dovrebbero

- affrontare regolarmente il problema della protezione dei minori nel quadro dei dialoghi sulla migrazione e sui diritti umani tra l'UE e i paesi terzi;
- esaminare sistematicamente la possibilità di introdurre negli accordi con i paesi terzi disposizioni specifiche sulla migrazione dei minori non accompagnati che permettano di cooperare su questioni quali la prevenzione, il rintracciamento della famiglia, il rimpatrio o il reinserimento.

Lotta contro la tratta degli esseri umani

L'UE e gli Stati membri dovrebbero

- potenziare le azioni relative ai minori vittime della tratta assistendoli e proteggendoli prima possibile e indirizzandoli a servizi specializzati nel paese in cui sono stati trovati. Questa

assistenza dovrebbe comprendere almeno le misure previste nella direttiva sulle vittime della tratta degli esseri umani¹⁶;

- rafforzare le capacità dei paesi terzi di lottare contro la tratta degli esseri umani e di proteggere e assistere i minori non accompagnati nel rispetto del loro interesse superiore e conformemente alle norme e alle convenzioni internazionali, a prescindere dalla loro cittadinanza;
- attuare le misure di prevenzione indicate nel documento mirato all'azione sulla tratta degli esseri umani e sostenere gli strumenti regionali contro la tratta.

Visti e informazione

- Le autorità consolari degli Stati membri dovrebbero esaminare in modo approfondito le domande di visto presentate per conto di minori.
- La Commissione inserirà un riferimento specifico ai minori non accompagnati nel portale sull'immigrazione, per migliorare le informazioni comunicate ai potenziali migranti.

3.2. Programmi di protezione nei paesi terzi

Fatto salvo l'obbligo dell'UE di assistere coloro che ne hanno bisogno, i minori non dovrebbero essere costretti ad intraprendere un viaggio pericoloso verso l'UE alla ricerca di protezione internazionale. È pertanto importante istituire programmi di protezione nelle vicinanze dei paesi di origine e/o continuare a finanziarne.

Conformemente agli orientamenti dell'UE sui diritti del bambino¹⁷, l'UE continuerà ad imporre ai beneficiari dei finanziamenti UE norme elevate di protezione e assistenza a favore dei minori non accompagnati; i progetti dovranno quanto meno comprendere strutture per l'istruzione, cure mediche e informazioni sui diritti dei minori e sulle procedure da seguire.

L'UE e gli Stati membri dovrebbero continuare

per quanto riguarda il finanziamento

- a finanziare attività volte a garantire assistenza e protezione ai minori richiedenti asilo e rifugiati, comprese attività contro lo sfruttamento e il reclutamento forzato da parte, per esempio, di gruppi criminali;

per quanto riguarda le relazioni con i paesi terzi

- a sostenere i paesi terzi affinché migliorino la loro capacità legislativa e amministrativa di individuare i minori richiedenti asilo e vittime della tratta e a istituire programmi specifici di assistenza;

¹⁶ Direttiva 2004/81/CE del Consiglio.

¹⁷ Orientamenti dell'UE sulla promozione e la protezione dei diritti del bambino, Consiglio dell'Unione europea, *Orientamenti dell'UE sui diritti umani e sul diritto umanitario internazionale*, 2009.

- a organizzare attività di sostegno e protezione dei minori nel quadro dei programmi di protezione regionale, che dovrebbero essere estesi ad altre regioni chiave in termini di flussi migratori nell'UE e di necessità di protezione.

4. ACCOGLIENZA E GARANZIE PROCEDURALI NELL'UE

Le misure di accoglienza e garanzie procedurali specifiche devono applicarsi dal momento in cui il minore non accompagnato è individuato alla frontiera esterna o sul territorio dell'UE, fino a quando non si trovi una soluzione durevole. Bisognerebbe invitare le organizzazioni specializzate della società civile a svolgere un ruolo più attivo durante l'intero processo. È necessario prendere misure appropriate per assicurare una transizione agevole a quei minori che – all'avvicinarsi dei 18 anni e dell'età adulta – possono rischiare di perdere la protezione e l'assistenza.

4.1. Procedure iniziali e livelli di protezione

I pertinenti strumenti dell'UE sulla migrazione contengono già disposizioni sulla protezione rafforzata dei minori non accompagnati. Queste sono però specifiche per contesto, applicandosi ai richiedenti asilo, ai rifugiati, agli immigrati irregolari e alle vittime della tratta, e per giunta non garantiscono gli stessi livelli di accoglienza e assistenza. Inoltre, in alcuni Stati membri si pongono difficoltà particolari in relazione alle zone di transito/ frontiera. È necessario colmare queste possibili lacune nel campo della protezione.

In particolare, la normativa UE non prevede la nomina di un rappresentante nel momento in cui le autorità identificano un minore non accompagnato, cioè prima che siano avviate le procedure del caso. Il diritto di essere rappresentato è previsto esplicitamente soltanto per i richiedenti asilo. Anche se la direttiva rimpatri, la direttiva sulla protezione temporanea e quella sulle vittime della tratta degli esseri umani¹⁸ e i pertinenti strumenti internazionali¹⁹ stabiliscono importanti garanzie per i minori non accompagnati, agli Stati membri è lasciato un margine di discrezionalità. Inoltre, non c'è accordo sulle competenze, sulla qualifica e sul ruolo dei rappresentanti. I minori non accompagnati dovrebbero essere informati sui loro diritti ed avere accesso ai meccanismi di ricorso e di controllo esistenti.

Ovunque vengano individuati, i minori non accompagnati dovrebbero essere separati dagli adulti per proteggerli, rompere ogni contatto con i trafficanti e impedire una nuova vittimizzazione. Sin dai primi contatti, l'attenzione alla protezione e la rapida ricostruzione del profilo del minore sono elementi fondamentali che possono contribuire a riconoscere i minori non accompagnati più vulnerabili. È indispensabile applicare le numerose misure previste dalla normativa e costruire un clima di fiducia per ottenere informazioni utili a identificare e rintracciare la famiglia, assicurando che i minori non scompaiano, identificando e perseguendo i trafficanti o i passatori.

I minori non accompagnati dovrebbero essere sempre accolti in strutture adeguate e trattati in modo del tutto compatibile con il loro interesse superiore. Il trattenimento, pur giustificato in

¹⁸ Direttive 2008/115/CE, 2001/55/CE e 2004/81/CE.

¹⁹ Nell'osservazione generale n. 6 (2005) sul trattamento dei minori non accompagnati al di fuori del loro paese di origine, il comitato sui diritti dei minori delle Nazioni Unite ha indicato le norme internazionali sul trattamento dei minori non accompagnati derivanti dalla convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo.

casi eccezionali, deve costituire l'ultima risorsa a cui ricorrere soltanto per il più breve tempo possibile e considerando preminente l'interesse superiore del minore.

Un altro problema grave è la scomparsa di minori non accompagnati di cui dovrebbero occuparsi le autorità nazionali. Alcuni (ri)cadono nelle maglie dei trafficanti, altri cercano di raggiungere i familiari o le proprie comunità in altri Stati membri e/o finiscono per lavorare nell'economia sommersa e vivere in situazioni di degrado.

Azione legislativa

- L'UE dovrebbe adottare norme di protezione più elevate a favore dei minori non accompagnati completando i negoziati sulla revisione dell'*acquis* sull'asilo²⁰ e dotandosi di una normativa più completa sulla tratta degli esseri umani²¹ e sullo sfruttamento sessuale dei minori²².
- La Commissione farà in modo che la normativa UE sia attuata correttamente e, sulla base di una valutazione d'impatto, stabilirà se sia necessario introdurre modifiche mirate o uno strumento specifico che detti norme comuni sull'accoglienza e l'assistenza applicabili a tutti i minori non accompagnati per quanto riguarda la tutela, la rappresentanza legale, l'accesso all'accoglienza e alle cure, i primi colloqui, l'istruzione e cure mediche adeguate, ecc.

Analisi e scambio delle informazioni

- L'UE dovrebbe valutare le varie esperienze per contrastare il fenomeno della scomparsa dei minori e promuovere le migliori pratiche.
- Gli Stati membri sono invitati
 - a privilegiare il ricorso alle segnalazioni delle persone scomparse nel sistema d'informazione Schengen per i casi di fuga o scomparsa del minore;
 - a considerare l'introduzione di un meccanismo di riesame per controllare la qualità della tutela onde accertare che durante l'intero processo decisionale sia rispettato l'interesse superiore del minore, soprattutto per evitare abusi.

Agenzie

²⁰ Proposte che modificano i seguenti atti: direttiva 2003/9/CE del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, COM(2008)815; regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese, COM (2008)820; regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino, COM (2008) 825; direttiva 2005/85/CE del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, COM(2009)554; e direttiva 2004/83/CE del Consiglio recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, COM(2009)551.

²¹ Proposta di direttiva concernente la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime, che abroga la decisione quadro 2002/629/GAI, COM(2010)95 definitivo.

²² Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia, che abroga la decisione quadro 2004/68/GAI, COM(2010)94 definitivo.

- L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo è invitato ad organizzare attività di formazione e a sviluppare migliori pratiche per quanto riguarda le condizioni di accoglienza, le procedure di asilo e l'integrazione dei minori non accompagnati.
- FRONTEX è invitata
 - a includere nel programma di formazione delle guardie di frontiera un modulo specifico su come individuare situazioni di particolare vulnerabilità per i minori non accompagnati, specie quando sono vittime di tratta;
 - a inserire un paragrafo distinto sui gruppi vulnerabili, compresi i minori non accompagnati, negli accordi di lavoro da concludersi con i paesi terzi;
 - a fornire assistenza tecnica alle autorità di frontiera dei paesi terzi sulle misure di frontiera riguardanti i minori non accompagnati.

Finanziamento

La Commissione

- userà efficacemente i fondi disponibili per sostenere le reti europee dei tutori, per scambiare migliori pratiche e sviluppare orientamenti, programmi di studio e formazioni comuni, ecc.;
- finanzia gli Stati membri, se ammissibili, per la creazione di strutture di accoglienza che rispondano alle esigenze specifiche dei minori non accompagnati.

4.2. Accertamento dell'età e ricerca della famiglia

La questione dell'età è cruciale perché attiva una serie di garanzie procedurali e giuridiche nella pertinente normativa UE ed anche l'obbligo di rispettare gli obblighi di protezione dei dati quando si inseriscono dati sui minori non accompagnati in banche dati come EURODAC.

Le procedure e le tecniche per accertare l'età variano e spesso sussistono dubbi sulla loro affidabilità e proporzionalità. Non sempre è garantita la possibilità di presentare ricorso²³. Come sottolineano gli esperti, il tutore dovrebbe essere presente in ogni fase della procedura e il minore andrebbe considerato tale fino a prova del contrario.

La ricerca della famiglia è un elemento chiave del principio dell'unità familiare ed è legata anche agli obblighi definiti nei pertinenti strumenti UE, cioè un minore non può essere allontanato se non è consegnato ad un familiare, ad un tutore designato o ad una struttura di accoglienza adeguata nello Stato in cui è rimpatriato. Tuttavia, è molto difficile per gli Stati membri rintracciare le famiglie.

- La Commissione formulerà orientamenti sulle migliori pratiche, in collaborazione con esperti scientifici e giuridici e in cooperazione con l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo che elaborerà documenti tecnici sull'accertamento dell'età.

²³ Si veda la relazione della rete europea sulle migrazioni.

- L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo è invitato ad organizzare attività di formazione sull'accertamento dell'età e a preparare un modulo nel quadro curricolo europeo in materia di asilo e un manuale sulle migliori pratiche.
- Gli Stati membri dovrebbero usare il sistema d'informazione visti (VIS) non appena operativo, per accertare l'identità del minore non accompagnato se è registrato e alle condizioni previste all'articolo 19 del regolamento VIS²⁴.
- La Commissione
 - incoraggerà gli Stati membri a prestarsi assistenza reciproca per rintracciare le famiglie nei paesi in cui uno Stato membro abbia creato a tal fine reti operative;
 - promuoverà un approccio comune (cioè, orientamenti sulle migliori pratiche) per accertare l'età e ricercare le famiglie ed anche per affrontare questi problemi nell'ambito dei ricorsi.

5. RICERCA DI SOLUZIONI DURATURE

Le soluzioni durature devono essere basate sulla valutazione individuale dell'interesse superiore del minore e consistono

- nel rimpatrio o nel reinserimento nel paese d'origine;
- nel riconoscimento dello status di protezione internazionale o di altro status giuridico che consenta al minore di integrarsi nello Stato membro di residenza,
- o nel reinsediamento.

- La decisione sul futuro di ciascun minore non accompagnato va presa dalle autorità competenti quanto più rapidamente, preferibilmente entro sei mesi, tenendo conto dell'obbligo di rintracciare la famiglia, esplorare altre possibilità di reinserimento nella società di origine e valutare la soluzione migliore nell'interesse superiore del minore.

5.1. Rimpatrio o reinserimento nel paese d'origine

In molti casi l'interesse superiore del minore consisterà probabilmente nel ricongiungersi alla famiglia e crescere nel proprio contesto socioculturale. Da questo punto di vista, gli Stati membri dovrebbero essere incoraggiati a sviluppare soluzioni di partenariato innovative con i paesi di origine e transito, per esempio finanziando una serie di attività di formazione ed istruzione. Tuttavia, il rimpatrio è soltanto una delle possibilità e l'interesse superiore del minore deve restare la considerazione preminente. Bisogna dare la priorità ai rimpatri volontari.

La direttiva rimpatri²⁵ contiene diverse garanzie giuridiche vincolanti a tutela dei minori che devono essere recepite negli ordinamenti nazionali entro dicembre 2010, comportando con ciò importanti miglioramenti in vari Stati membri. Tuttavia, la normativa UE sulla protezione dei minori non accompagnati presenta delle lacune. In particolare, gli Stati membri hanno la

²⁴ Regolamento (CE) n. 767/2008.

²⁵ Direttiva 2008/115/CE del Consiglio.

possibilità di escludere dal campo di applicazione della direttiva i cittadini di paesi terzi fermati in occasione dell'attraversamento irregolare della loro frontiera esterna. Di conseguenza, i minori non accompagnati che rientrano in questa categoria rischiano di non beneficiare delle garanzie giuridiche della direttiva. Gli Stati membri sono comunque vincolati dalle garanzie e dai diritti fondamentali stabiliti nella normativa nazionale, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo e negli strumenti del Consiglio d'Europa. La situazione dovrebbe essere oggetto di ulteriori analisi.

Inoltre, anche se l'assistenza prestata da un tutore ad un richiedente asilo è diversa dall'assistenza necessaria per un rimpatrio, occorre considerare che quel che conta nelle procedure di asilo e rimpatrio è la continuità dell'assistenza. Gli accordi di riammissione dell'UE coprono interamente il caso dei minori. Tuttavia, poiché devono essere applicati conformemente alle garanzie previste altrove nell'*acquis* dell'UE, non contengono disposizioni particolari sulla protezione dei minori.

L'assistenza ai minori deve essere un processo continuo e stabile che dovrebbe includere la fase del rimpatrio e quella successiva al rimpatrio. In ogni caso il rimpatrio deve svolgersi nel rispetto della sicurezza e in maniera attenta alle esigenze dei minori e alle differenze di genere. A questo proposito la difficoltà consiste nel garantire che i minori siano rimpatriati nel pieno rispetto delle norme internazionali e che siano accettati nel loro ambiente d'origine. Il lavoro sul posto è fondamentale per convincere le famiglie e le comunità ad accogliere il minore e a prevenire la stigmatizzazione e un'ulteriore vittimizzazione nei casi di tratta degli esseri umani. Questo risultato potrebbe essere ottenuto offrendo la possibilità di seguire corsi d'istruzione e formazione e aiutando i paesi di origine ad offrire ai bambini e agli adolescenti prospettive di studio e di lavoro utilizzando gli strumenti finanziari esistenti. Occorrerebbe anche monitorare il reinserimento per evitare l'insorgere di problemi gravi.

Per le misure destinate ad assicurare l'applicazione delle disposizioni relative ai minori della direttiva rimpatri sono disponibili finanziamenti²⁶ a titolo del Fondo europeo per i rimpatri. Aiutare i paesi terzi a risolvere i problemi dei minori non accompagnati continua ad essere una delle priorità del programma tematico. Gli Stati membri e i paesi terzi dovrebbero usare queste risorse in modo più mirato.

La Commissione

per quanto riguarda il finanziamento

- darà priorità al finanziamento, a titolo del Fondo per i rimpatri e del programma tematico, delle azioni rivolte ai minori non accompagnati, in particolare:
 - progetti volti ad assicurare il monitoraggio e il follow-up dopo il rimpatrio, soprattutto nel caso di vittime della tratta degli esseri umani;
 - misure volte a promuovere il ricongiungimento familiare attraverso le attività di ricerca delle famiglie negli Stati membri e nei paesi di origine;
 - sostegno a famiglie e comunità per il reinserimento;

²⁶

Si veda documento SOLID 2008-21.

- sostegno alle autorità del paese di origine per la gestione del rimpatrio, la creazione di centri di formazione, l'assistenza alle famiglie e ai minori rimpatriati, la protezione delle vittime della tratta e la prevenzione di un'ulteriore vittimizzazione, ecc.;
- studi e ricerche;
- sostegno a progetti e politiche per la creazione di opportunità di studio e di formazione nei paesi di origine aperte a tutti i minori.

Monitoraggio legislativo

- Pubblicare uno studio sulle pratiche e sulla normativa degli Stati membri in materia di rimpatrio dei minori non accompagnati e sulla situazione dei minori non accompagnati nel quadro degli accordi di riammissione.
- Promuovere negli Stati membri le migliori pratiche più adatte ai minori.

5.2. Status di protezione internazionale, altro status giuridico e integrazione dei minori non accompagnati

I minori non accompagnati potrebbero ottenere lo status di rifugiato o di beneficiario di protezione sussidiaria alle condizioni previste nella normativa UE. Tenuto conto della loro situazione particolarmente vulnerabile, le misure di sostegno alla loro integrazione nella società ospitante sono essenziali. Attività pertinenti in questo settore potrebbero essere finanziate dal Fondo europeo per i rifugiati.

La normativa e le politiche dell'UE non affrontano la situazione dei minori che non è possibile rimpatriare, lasciando alle normative nazionali la possibilità di concedere permessi di soggiorno per ragioni umanitarie o altro. Qualora il rimpatrio non sia possibile o l'integrazione nel paese di residenza sia considerata la soluzione migliore nell'interesse superiore del minore, è opportuno riconoscere a quest'ultimo uno status giuridico che gli conferisca almeno gli stessi diritti e lo stesso livello di protezione di prima, e trovargli una sistemazione adeguata. I minori devono essere sostenuti nel cammino verso una felice integrazione nella società che li accoglie.

Finanziamento

Gli Stati membri sono invitati a sfruttare al massimo le possibilità di finanziamento attualmente offerte dal Fondo europeo per i rifugiati e dal Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi.

- La Commissione
 - rafforzerà le attività per i minori non accompagnati quando definirà le priorità dell'azione dell'Unione nel programma annuale di lavoro adottato per questi fondi;
 - rifletterà su come includere la dimensione dei minori non accompagnati nella prossima generazione di strumenti finanziari che saranno disponibili a partire dal 2014 nel settore della gestione della migrazione;
 - finanzia progetti per l'integrazione dei minori non accompagnati aventi status giuridico, accordando un'attenzione particolare ai programmi volti a sostenere il recupero delle vittime di violenza specificamente diretta contro l'infanzia o della tratta degli esseri umani.

Sviluppo di politiche

- Il problema specifico dei minori non accompagnati andrebbe approfondito nelle politiche d'integrazione nazionali e dell'UE con lo scambio e lo sviluppo di migliori pratiche, ecc.
- La Commissione
 - affronterà la specifica problematica dei minori non accompagnati nel nuovo programma dell'UE per l'integrazione dei migranti;
 - esaminerà la situazione specifica dei minori non accompagnati nello studio previsto sul trattamento dei cittadini di paesi terzi in posizione irregolare che non possono essere temporaneamente rimpatriati e valuterà la necessità e l'opportunità di stabilire un quadro comune sui minori non accompagnati che non è possibile rimpatriare.

5.3. Reinsediamento

Il reinsediamento nell'UE dei minori non accompagnati rifugiati in un paese terzo è una delle opzioni possibili dopo un attento esame dell'interesse superiore del minore e se non sono prospettabili altre soluzioni durature²⁷. Nel procedere alla valutazione, gli Stati membri continueranno a lavorare strettamente con l'ACNUR e con le pertinenti organizzazioni della società civile.

- La Commissione incoraggerà gli Stati membri a continuare a sfruttare al meglio le possibilità di finanziamento offerte dal Fondo europeo per i rifugiati per le attività di reinsediamento.

²⁷ COM(2009) 447.

- La Commissione e gli Stati membri dovrebbero fare in modo che si tenga conto delle esigenze specifiche dei minori nell'attuare il proposto programma comune di reinsediamento UE.

6. CONCLUSIONE

Il presente piano d'azione intende dare risposte concrete alle sfide poste dall'arrivo di tanti minori non accompagnati nel territorio dell'UE, sempre nel pieno rispetto dei diritti del minore e del principio del suo interesse superiore. Il piano d'azione dovrebbe costituire il punto di partenza di un processo a lungo termine, la cui attuazione dipende dal sostegno e dal lavoro di tutte le parti interessate: istituzioni e agenzie dell'UE, Stati membri, paesi terzi e società civile. In futuro saranno proposte altre azioni e potranno essere realizzati studi, analisi e valutazioni d'impatto.

La Commissione riferirà in merito all'attuazione del piano d'azione entro la metà del 2012 ed entro il 2015 e potrebbe proporre la revisione e/o l'integrazione con azioni supplementari.