



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 1° ottobre 2012 (02.10)
(OR. en)**

14414/12

ASIM 119

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	28 settembre 2012
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2012) 554 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO Relazione intermedia relativa all'attuazione del Piano d'azione sui minori non accompagnati

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2012) 554 final.

All.: COM(2012) 554 final



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 28.9.2012
COM(2012) 554 final

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

**Relazione intermedia relativa all'attuazione del Piano d'azione sui minori non
accompagnati**

{SWD(2012) 281 final}

I. INTRODUZIONE

Nel maggio 2010 la Commissione ha adottato il Piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014)¹ seguito, nel giugno 2010, dall'adozione in sede di Consiglio delle conclusioni sui minori non accompagnati². Il Piano d'azione e le conclusioni del Consiglio presentavano un approccio comune all'intera UE basato sul principio dell'interesse superiore del minore e individuavano le principali linee d'azione, quali la prevenzione, l'accoglienza e l'identificazione di soluzioni durevoli da attuare mediante una serie di misure concrete intraprese dalle istituzioni e dalle agenzie dell'Unione europea (UE), dagli Stati membri e dalle parti interessate.

Nel Piano d'azione e nelle conclusioni del Consiglio si invitava la Commissione a riferire in merito alla rispettiva attuazione entro la metà del 2012. La presente relazione intermedia illustra gli sviluppi registrati tra maggio 2010 e giugno 2012 e identifica i settori che richiedono maggiore attenzione e azioni mirate nel corso dei prossimi due anni. La relazione è corredata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione³, che fornisce una descrizione più dettagliata delle azioni svolte dalle istituzioni e agenzie dell'UE, nonché dalle amministrazioni nazionali degli Stati membri dell'UE, e fa riferimento, ove opportuno, alle iniziative di altri portatori d'interessi. La relazione e il documento di lavoro si basano su ricerche, consultazioni con gli Stati membri e sul dialogo in corso con le organizzazioni della società civile.

II. SITUAZIONE ATTUALE

Gli sviluppi degli ultimi due anni rivelano che l'arrivo di minori non accompagnati⁴ non è un fenomeno temporaneo, bensì una componente a lungo termine della migrazione nell'UE, e che l'Unione deve adottare un'impostazione comune nei confronti di questo gruppo di migranti.

I motivi alla base dell'arrivo di minori non accompagnati continuano ad essere svariati e collegati tra loro. Alcuni minori fuggono da conflitti armati, catastrofi naturali, discriminazioni o persecuzioni. In questo contesto eventi di portata mondiale, quali il conflitto in Afghanistan e in Iraq o i disordini politici legati alla primavera araba, possono essere considerati fattori importanti che contribuiscono a tali flussi. Nel 2009 l'Afghanistan e l'Iraq erano i principali paesi di origine dei minori giunti nell'UE non accompagnati⁵ e, insieme ai paesi del Corno d'Africa, hanno continuato ad essere importanti paesi di provenienza dei minori diretti nella maggior parte degli Stati membri anche nel 2010⁶. Alcuni minori non partono spontaneamente, ma vengono inviati dalle loro famiglie, per evitare persecuzioni politiche, per accedere all'istruzione e all'assistenza sociale e medica negate in patria o

¹ COM(2010) 213 definitivo.

² Conclusioni del Consiglio sui minori non accompagnati, 3018a riunione del Consiglio "Giustizia e affari interni", Lussemburgo, 3 giugno 2010.

³ Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2012) 281.

⁴ La definizione di "minore non accompagnato" risulta dall'articolo 2, lettera f), della direttiva 2001/55/CE del Consiglio.

⁵ Nel 2009 l'Afghanistan, la Somalia e l'Iraq erano i tre principali paesi di provenienza dei minori non accompagnati giunti nell'UE: si veda il documento di Frontex "*Minori non accompagnati nel processo migratorio*" (2010).

⁶ "*Ad-Hoc query on Unaccompanied Minors – updated facts and statistics*" (inchiesta ad hoc sui minori non accompagnati – Dati e statistiche aggiornati), REM (rete europea sulle migrazioni), <http://www.emn.europa.eu>, "Ad-Hoc Queries/Protection" (n. 367).

semplicemente per sfuggire alla povertà e trovare lavoro nell'UE⁷, mentre altri cercano di ricongiungersi con familiari che già si trovano nell'Unione. Infine alcuni minori non accompagnati arrivano nell'UE in quanto vittime della tratta di esseri umani e destinati allo sfruttamento.

Il Piano d'azione notava che le statistiche su questo gruppo di migranti sono limitate e, nonostante alcuni miglioramenti nella raccolta dei dati, la situazione è rimasta pressoché invariata. I dati disponibili più attendibili sono quelli sui minori non accompagnati che hanno presentato domanda di asilo. Nel 2011 le domande di asilo erano 12 225 nel territorio dell'UE-27: una cifra paragonabile a quelle degli anni precedenti⁸, il che suggerisce che questo tipo di migrazione sia ancora molto rilevante. Sugli altri tipi di flussi di minori non accompagnati le informazioni disponibili sono meno numerose. Nel 2011 si è registrato un totale di 4 406 permessi di soggiorno rilasciati dagli Stati membri a minori non accompagnati⁹. Nel complesso i dati non indicano riduzioni sostanziali nel numero di minori che arrivano nell'UE, ed è improbabile che questa tendenza cambi nei prossimi anni.

La portata e la natura dei flussi continuano a differire da uno Stato membro all'altro. In alcuni Stati membri i minori non accompagnati arrivano soprattutto in qualità di richiedenti asilo. Un esempio fra gli altri è quello della Svezia, dove il numero di domande di asilo presentate da minori non accompagnati è aumentato costantemente anno dopo anno, passando da 1 510 nel 2008 a 2 655 nel 2011. Analogamente in Germania, nel corso dello stesso periodo, il numero di richieste di asilo da parte di questo gruppo di migranti è quasi triplicato, passando da 765 a 2 125¹⁰.

In altri Stati membri i flussi di richiedenti asilo sono relativamente meno significativi rispetto a quelli di minori che immigrano irregolarmente. È il caso di Italia e Spagna, che nel 2010 hanno rilasciato primi permessi rispettivamente a 2 278 e 819 minori non accompagnati che non avevano presentato domanda di asilo¹¹. Una quota crescente di tali flussi irregolari è dovuta ai disordini politici nei paesi del nord Africa ed altrove. Ad esempio in Italia si è constatato che, negli ultimi anni, i flussi di minori non accompagnati provenienti da paesi di origine tradizionali, come l'Albania, si erano ridotti mentre erano aumentati i flussi da paesi africani e del Medio Oriente instabili sotto il profilo sociopolitico.

Un ultimo gruppo di Stati membri è costituito dai paesi di transito, che ricevono pochissime domande di asilo da minori non accompagnati - di norma meno di 60 l'anno¹² - ma che vengono attraversati da alcuni minori i quali tentano di raggiungere il loro paese di destinazione. La maggior parte dei paesi dell'Europa centrale e orientale rientra in questa categoria.

⁷ In particolare in Francia: cfr. Frontex (2010) "*Minori non accompagnati nel processo migratorio*".

⁸ Rispettivamente 10 845 nel 2010, 12 245 nel 2009 e 11 715 nel 2008 (dati Eurostat).

⁹ Dati Eurostat.

¹⁰ Dati Eurostat.

¹¹ Il corrispondente numero di minori non accompagnati che hanno presentato domanda di asilo nel 2010 era di 15 in Spagna e 305 in Italia (dati Eurostat).

¹² Ad esempio nel 2011 sono state presentate 10 domande di asilo da minori non accompagnati nella Repubblica ceca e in Lituania, 20 in Slovacchia, 25 in Bulgaria, 55 in Romania, 60 in Ungheria e Slovenia. In Estonia e Lettonia non si sono registrate domande di questo tipo (dati Eurostat).

III. RACCOLTA DI DATI

La raccolta di dati continua ad essere una delle lacune fondamentali. Il fatto che i minori non accompagnati non costituiscano un gruppo omogeneo e siano assistiti da autorità diverse fa sì che non tutti i minori non accompagnati rientrino nella raccolta di dati effettuata periodicamente dagli Stati membri. Mentre disponiamo di dati statistici affidabili sui minori non accompagnati che chiedono asilo, meno numerose sono le statistiche sui migranti clandestini o sulle vittime della tratta di esseri umani.

Nel corso degli ultimi due anni tuttavia si sono compiuti notevoli progressi sia nella raccolta che nello scambio di dati quantitativi e qualitativi. La revisione degli orientamenti per la raccolta dei dati a norma dell'articolo 6 del regolamento sulle statistiche¹³ ha consentito nel 2011 all'Eurostat di raccogliere dati su una categoria supplementare di permessi, ossia i permessi di soggiorno rilasciati a minori non accompagnati che non chiedono asilo o cui non è stato rilasciato un permesso di soggiorno in qualità di vittime della tratta di esseri umani: ciò permette di avere un'idea generale dell'entità e della dinamica del fenomeno migratorio non legato alle richieste di asilo¹⁴. Nel settembre 2010 Frontex ha pubblicato una valutazione mirata dei rischi analizzando cifre, nazionalità, itinerari e mezzi utilizzati per agevolare la migrazione dei minori non accompagnati che richiedono asilo¹⁵. La rete europea sulle migrazioni (REM) ha continuato a svolgere un ruolo di primo piano nello scambio di dati sui minori non accompagnati. Un'inchiesta ad hoc effettuata nel primo trimestre del 2012 ha fornito statistiche ed informazioni aggiornate sulle pratiche relative a queste domande di asilo¹⁶.

L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (UESA)¹⁷, di recente istituzione, partecipa alla condivisione e al monitoraggio dei dati. Il programma di lavoro per il 2012 stabilisce la creazione di un sistema di condivisione e verifica delle informazioni sui minori non accompagnati a livello di UESA, nonché la raccolta di dati e l'elaborazione di informazioni sui paesi di origine (IPO)¹⁸.

La via da seguire

Gli Stati membri, le istituzioni e agenzie dell'UE e le organizzazioni non governative e internazionali devono spiegare sforzi supplementari per la raccolta e lo scambio di dati quantitativi e qualitativi, ivi comprese le statistiche disaggregate in base al sesso. È necessario migliorare ulteriormente la raffrontabilità dei dati raccolti nel territorio dell'UE. Gli Stati membri sono invitati a proseguire la raccolta di dati sui minori non accompagnati che chiedono asilo, ma anche su quelli che immigrano irregolarmente o sono vittime della tratta di esseri umani. In particolare, è opportuno suddividere ulteriormente i dati sulla tratta dei minori in modo da ottenere informazioni sui minori non accompagnati vittime della tratta di esseri umani.

¹³ Regolamento (CE) n. 862/2007.

¹⁴ Eurostat, "First permits issued for other reasons by reason, length of validity and citizenship": http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resoth

¹⁵ Frontex (2010) "Minori non accompagnati nel processo migratorio".

¹⁶ "Ad-Hoc Query on Unaccompanied Minors - updated facts and statistics", n. 367. Sito web della REM: <http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html>.

¹⁷ Regolamento (UE) n. 439/2010 del 19 maggio 2010, che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

¹⁸ Programma di lavoro per il 2012 dell'UESA: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/easo_2011_00110000_it.pdf.

La raccolta di dati non dovrebbe limitarsi al rilevamento iniziale, ovvero al momento in cui i minori non accompagnati entrano in uno Stato membro: è necessario anche capire meglio cosa accade loro una volta che si trovano sul territorio dell'Unione. Gli Stati membri dovrebbero per quanto possibile raccogliere dati quantitativi e qualitativi riguardanti il numero di minori non accompagnati in fuga da strutture di assistenza, i tipi di servizi e di sostegno forniti nelle varie fasi delle procedure applicabili (come le procedure accelerate o di frontiera, l'accertamento dell'età, la ricerca delle famiglie, la designazione dei tutori, ecc.). Si dovrebbero infine raccogliere anche dati statistici sul numero di minori non accompagnati rimpatriati¹⁹.

Nel 2013-2014 la Commissione realizzerà uno studio per raccogliere dati a livello dell'Unione sul coinvolgimento dei minori nei procedimenti giudiziari penali, civili e amministrativi, nel quadro di un progetto pilota sostenuto dal Parlamento europeo. In tale occasione la Commissione raccoglierà dati statistici basati su indicatori pertinenti e tratterà un quadro sintetico del coinvolgimento dei minori non accompagnati nei procedimenti giudiziari amministrativi dell'UE.

L'UESA contribuirà ad agevolare lo scambio di informazioni e la condivisione delle conoscenze attraverso riunioni di esperti sul tema dei minori non accompagnati. Entro la fine del 2012 l'UESA presenterà la relazione IPO per l'Afghanistan, che comprenderà questioni riguardanti specificamente i gruppi vulnerabili, ivi compresi i minori non accompagnati.

IV. PREVENZIONE DELLA MIGRAZIONE A RISCHIO E DELLA TRATTA DEI MINORI

Il Piano d'azione riconosce che la prevenzione della migrazione a rischio e della tratta dei minori costituisce il primo passo per affrontare efficacemente la questione della migrazione dei minori non accompagnati. A tale scopo l'UE e i suoi Stati membri hanno continuato a integrare la questione della migrazione, e più in particolare della migrazione dei minori, nella cooperazione allo sviluppo. Hanno inoltre condotto un'opera di sensibilizzazione e di formazione per migliorare l'identificazione tempestiva delle vittime della tratta e per informare i giovani e le loro famiglie sui rischi legati alla migrazione irregolare. Le attività si sono infine concentrate sullo sviluppo di sistemi integrati di tutela dei minori.

Nel quadro del programma tematico Asilo e migrazione, del programma tematico Investire nelle persone, dello strumento europeo per la democrazia e i diritti umani e dello strumento di cooperazione allo sviluppo²⁰, l'UE ha finanziato progetti di prevenzione della migrazione a rischio e della tratta, facendo opera di sensibilizzazione tra i minori a rischio e formando personale specializzato nell'individuare situazioni sensibili. L'UE ha inoltre continuato a sostenere i paesi terzi affinché migliorino le proprie capacità legislative e amministrative volte a individuare i minori richiedenti asilo e quelli che sono vittime della tratta di esseri umani²¹.

Il finanziamento offerto da singoli Stati membri e dall'UE a centri di accoglienza e di istruzione in paesi di origine quali Senegal, Marocco, Moldavia, Egitto, Kenya, Guatemala e

¹⁹ Commissione europea, Direzione generale Affari interni, "*Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors*" (studio comparativo sulle pratiche in materia di rimpatrio dei minori), HOME/2009/RFX/PR/1002; relazione finale del dicembre 2011, disponibile al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/studies/Return_of_children-final.pdf, pag. 27.

²⁰ Per un elenco completo dei progetti si veda il documento di lavoro dei servizi della Commissione citato alla nota 3.

²¹ Ibid.

Bolivia ha prodotto risultati incoraggianti²². Sono inoltre in fase di avvio delle campagne d'informazione e vengono realizzate attività di sviluppo delle capacità a sostegno delle autorità nazionali e delle guardie di frontiera²³.

L'impegno costante al fianco dei paesi terzi è stato un elemento determinante della prevenzione della tratta e della migrazione a rischio. Dei minori non accompagnati si è discusso nel quadro dei dialoghi sui diritti umani²⁴. L'Unione ha continuato ad applicare gli orientamenti dell'UE in materia di promozione e tutela dei diritti del bambino²⁵. La revisione degli orientamenti nel 2012 dovrebbe insistere maggiormente sui gruppi più vulnerabili, come i minori non accompagnati.

Il problema dei minori non accompagnati viene affrontato nel quadro dei dialoghi su migrazione e mobilità, quali il partenariato UE-Africa in materia di migrazione, mobilità e occupazione e il processo di Rabat sulla migrazione e lo sviluppo. Se ne è discusso nel marzo 2011 in occasione della riunione del gruppo di lavoro sulle questioni sociali e la migrazione con il Marocco, come pure nel corso del dialogo in materia di migrazione, mobilità e sicurezza avviato nell'ottobre 2011 con Tunisia e Marocco. Il piano d'azione del processo di Praga 2012-2016 prevede anch'esso azioni specifiche riguardanti i minori non accompagnati²⁶.

I paesi di accoglienza hanno messo in comune pratiche ed esperienze realizzate a proposito di questo gruppo di migranti nel quadro del G8 e della piattaforma di cooperazione UE-USA per le questioni inerenti alla migrazione e ai rifugiati. Nel quadro della piattaforma UE-USA la Spagna ha organizzato nel 2011 un seminario sui minori non accompagnati, che ha consentito uno scambio di vedute e di pratiche tra gli Stati membri e gli Stati Uniti²⁷.

Al fine di migliorare le informazioni comunicate ai potenziali migranti, la Commissione ha inserito un riferimento specifico ai minori non accompagnati nel portale europeo dell'immigrazione, inaugurato nel novembre 2011²⁸.

La via da seguire

L'UE e gli Stati membri devono continuare ad affrontare la questione della migrazione dei minori non accompagnati nel contesto della cooperazione allo sviluppo. Per ottimizzare l'utilizzo delle risorse disponibili, è essenziale garantire una maggiore condivisione delle informazioni relative alle iniziative intraprese e alle azioni programmate. Le discussioni sul

²² Informazioni fornite da AT, BE, ES, IT, NL e SE.

²³ Informazioni fornite da BG, EL, ES, FI, IE, HU, IT, LT, PO, SI, SK e UK.

²⁴ I dialoghi sui diritti umani con Unione africana, Bangladesh, Bielorussia, Cambogia, Canada, i paesi candidati (Croazia, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Turchia), Cina, Egitto, Georgia, India, Israele, Giappone, Giordania, Kazakhstan, Kirghizistan, Laos e Libano.

²⁵ Orientamenti dell'UE in materia di promozione e tutela dei diritti del bambino, Consiglio dell'Unione europea, *Orientamenti dell'UE sui diritti umani e sul diritto internazionale umanitario*, 2009.

²⁶ Piano d'azione del processo di Praga per il periodo 2012-2016, punti I.3, e II.4, dell'allegato.

²⁷ Seminario "Understanding the situation of unaccompanied minors in the US and the EU and sharing best practices in both regions" (situazione dei minori non accompagnati negli Stati Uniti e nell'UE e condivisione delle migliori pratiche nelle due regioni), Madrid, 31 maggio 2011.

²⁸ Si veda <http://ec.europa.eu/immigration>, sezione "Avoiding the risks", voce "Children travelling alone": [http://ec.europa.eu/immigration/tab3.do?subSec=17&language=7\\$en#anchor3](http://ec.europa.eu/immigration/tab3.do?subSec=17&language=7$en#anchor3).

quadro di bilancio dell'UE per il periodo 2014-2020 dovrebbero sfociare in un miglior coordinamento dei fondi esterni²⁹.

È inoltre necessario un impegno costante con i paesi di origine e di transito. Una cooperazione stabile con i paesi terzi aiuterà l'UE e gli Stati membri a capire meglio le loro esigenze, il che a sua volta agevolerà la definizione e l'attuazione dei progetti futuri. È importante che tale cooperazione non si limiti alle misure di prevenzione ma si soffermi anche su altri aspetti pertinenti: ripristinare i legami familiari, garantire il rimpatrio sicuro dei minori ed evitare il pericolo che questi cadano nuovamente nelle reti dei trafficanti. Tali questioni dovrebbero inoltre essere affrontate nel contesto dei partenariati per la mobilità e nel corso dei dialoghi con i principali paesi di origine.

Vanno incoraggiati ulteriori scambi con i paesi terzi di destinazione dei minori non accompagnati, non solo al fine di condividere esperienze e buone pratiche ma anche per trovare soluzioni concrete in materia di prevenzione, di reperimento delle famiglie e di rimpatrio in condizioni di sicurezza.

V. ACCOGLIENZA E GARANZIE PROCEDURALI NELL'UE

Il Piano d'azione ha riconosciuto quanto siano importanti le misure di accoglienza per garantire un'adeguata assistenza ai minori non accompagnati che si trovano sul territorio dell'Unione. L'UE ha pertanto continuato a rafforzare le misure di accoglienza e l'accesso alle garanzie procedurali specifiche per i minori.

Sono state proposte modifiche al codice frontiere Schengen e alla convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, al fine di migliorare la gestione dei minori non accompagnati alle frontiere. Tali emendamenti introdurranno il modulo di formazione sui minori non accompagnati per le guardie di frontiera e stabiliranno ufficialmente un elenco dei punti di contatto nazionali, che dovranno obbligatoriamente essere consultati per le questioni inerenti ai minori. L'operazione congiunta "Hammer", condotta sotto l'egida di Frontex, ha portato alla definizione di orientamenti operativi su come trattare i minori, compresi quelli non accompagnati, alle frontiere esterne. Un seminario intitolato "*Unaccompanied Minors: children crossing the external borders of the EU in search of protection*" (minori non accompagnati: bambini e ragazzi che attraversano le frontiere esterne dell'UE in cerca di protezione), organizzato sotto la presidenza belga, ha formulato una serie di raccomandazioni rivolte alle autorità nazionali e agli attori transnazionali³⁰.

Per quanto concerne i minori non accompagnati che chiedono asilo, l'UE sta completando i negoziati sulla revisione dell'*acquis* in materia di asilo, intesa ad accrescere la protezione di questo gruppo di migranti. Nel dicembre 2011 è stata adottata la "direttiva qualifiche"³¹, che

²⁹ "Un bilancio per la strategia 2020", Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM(2011) 500 definitivo.

³⁰ Seminario della presidenza belga su "*Unaccompanied Minors: children crossing the external borders of the EU in search of protection*", tenutosi il 9 e 10 dicembre 2010 a Bruxelles. La conferenza, cofinanziata dalla Commissione (Fondo per le frontiere esterne), si è incentrata fin dal primo incontro sulla protezione dei minori, e ha avuto esito in una serie di raccomandazioni.

³¹ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della

rafforza la disposizione che riguarda la ricerca dei familiari e, per la prima volta, presenta un elenco indicativo di fattori di cui tenere conto nel determinare l'interesse superiore del minore.

Nell'aprile 2011 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato la direttiva concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime (direttiva sulla tratta di esseri umani)³², che stabilisce nuove disposizioni relative all'assistenza, al sostegno e alla protezione per i minori non accompagnati vittime della tratta: in particolare, gli Stati membri sono tenuti ad adottare le misure necessarie affinché le azioni specifiche intese ad assistere e sostenere le vittime minorenni della tratta di esseri umani siano intraprese a seguito di una valutazione individuale della particolare situazione di ogni vittima minore di età, tenendo debito conto del parere, delle esigenze e dei timori del minore, nella prospettiva di trovare una soluzione duratura per lo stesso. Gli Stati membri sono inoltre chiamati a nominare un tutore o un rappresentante del minore a partire dal momento in cui questi è identificato dalle autorità.

La Commissione ha istituito un gruppo di esperti in materia di minori non accompagnati coinvolti nel processo migratorio, allo scopo di scambiare opinioni e pratiche sulle varie questioni relative a questo problema³³. La sua prima riunione tematica, tenutasi il 21 giugno 2011 e dedicata al tema della tutela, ha confermato che quest'ultima costituisce uno degli elementi cruciali della protezione dei minori e che, pur non esistendo un modello unico di tutela, vi sono problemi comuni a tutti gli Stati dell'UE: uno di questi è la necessità di formare i tutori. Al fine di sostenere le reti di tutori, la Commissione ha finanziato il progetto "*European Network of Guardianship Institutions: Guardianship in practice*" (rete europea degli istituti di tutela: la tutela nella pratica), in corso di attuazione per opera della Fondazione NIDOS³⁴. La Commissione ha inoltre finanziato un progetto coordinato da Defence for Children - Paesi Bassi, che ha portato alla formulazione di norme fondamentali per i tutori di minori non accompagnati³⁵, nonché un progetto volto a migliorare la qualità della tutela e dell'assistenza dei minori non accompagnati che chiedono asilo in Europa centrale³⁶.

Nel 2012, l'UESA ha posto l'accento sull'urgenza di istituire un gruppo di lavoro sull'accertamento dell'età, che produca documentazione tecnica e un manuale sull'argomento³⁷. Nella primavera del 2012 l'UESA ha inviato un questionario agli Stati

protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (GU L 337 del 20.12.2011, pag. 9), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:IT:PDF>.

³² GU L 101 del 15.4., pag. 1, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:IT:PDF>.

³³ "*Expert group on unaccompanied minors in the migration process*" (gruppo di esperti sui minori non accompagnati nel processo migratorio), E02402, <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2402>.

Alle riunioni partecipano esperti degli Stati membri, organizzazioni non governative, organizzazioni internazionali, istituzioni ed agenzie dell'UE.

³⁴ Azioni comunitarie del Fondo europeo per i rifugiati (2011).

³⁵ Il progetto "*Closing a protection gap: Core Standards for guardians of separated children in Europe*" (colmare il divario in materia di protezione: norme fondamentali per i tutori dei ragazzi separati dalle famiglie in Europa), coordinato da Defence for Children - Paesi Bassi, è stato finanziato nel quadro del programma DAPHNE III e si è concluso nel 2011. È disponibile al seguente indirizzo: <http://www.defenceforchildren.nl/images/69/1632.pdf>.

³⁶ "*Improving the Quality of Unaccompanied Minor Asylum Seekers' Guardianship and Care in Central European Countries*" (migliorare la qualità della tutela e dell'assistenza dei minori non accompagnati che chiedono asilo nei paesi dell'Europa centrale), realizzato dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni: http://www.iom.hu/PDF/guardianship_brochure.pdf.

³⁷ Programma di lavoro per il 2012 dell'UESA: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/easo_2011_00110000_it.pdf.

membri e alle organizzazioni della società civile al fine di valutare politiche e pratiche correnti nell'UE. I risultati agevoleranno i futuri compiti del gruppo di lavoro dell'UESA e alimenteranno l'elaborazione di orientamenti.

Il gruppo di esperti sui minori non accompagnati ha esaminato con grande attenzione l'aspetto della ricerca delle famiglie³⁸. Il gruppo è giunto alla conclusione che, senza la partecipazione dei paesi di origine, è impossibile rintracciare la famiglia, i tutori legali o i centri di assistenza per i minori, non si possono ripristinare i legami familiari e i ragazzi non possono essere reintegrati in un ambiente sicuro. La Spagna e la Francia hanno presentato le loro modalità di cooperazione con i paesi di origine mentre l'Italia ha spiegato in che modo procede l'OIM per rintracciare le famiglie. Nonostante le diverse soluzioni adottate per affrontare la questione di come rintracciare le famiglie, gli Stati membri hanno potuto condividere in maniera costruttiva alcune regole e pratiche instaurate a livello nazionale. È stato pertanto proposto di elaborare un questionario allo scopo di catalogare le informazioni e condividere le migliori prassi in materia di ricerca delle famiglie.

Nella sua relazione comparativa per il 2010 sui minori separati dalle famiglie e richiedenti asilo negli Stati membri dell'UE, l'Agenzia per i diritti fondamentali (FRA) ha esaminato le prospettive e le esperienze dei minori non accompagnati in 12 Stati membri dell'Unione, individuando le buone prassi e le carenze dei sistemi esistenti in relazione ad aspetti quali l'alloggio, l'accesso all'assistenza sanitaria, l'istruzione e la formazione, l'assistenza legale, il ruolo degli assistenti sociali, l'accertamento dell'età, la ricerca della famiglia e il ricongiungimento familiare³⁹.

Nel febbraio 2011 la Commissione ha adottato il programma UE per i diritti dei minori, che affronta il problema della protezione dei minori in situazioni vulnerabili, compresi quelli non accompagnati. Tra le azioni in fase di valutazione figura la promozione delle direttive del Consiglio d'Europa del 2010 sulla giustizia adattata ai bambini, contenenti disposizioni in materia di minori non accompagnati. Il programma sostiene e incoraggia inoltre lo sviluppo di attività di formazione per giudici e altri professionisti a livello europeo, sui modi per favorire una partecipazione ottimale dei minori ai procedimenti giudiziari.

Nel corso del 2011 l'UESA ha aggiornato il modulo sulle "tecniche di colloquio con i minori" del curriculum europeo in materia di asilo. Tale modulo tratta delle esigenze in materia di formazione dei funzionari del settore su questioni legate al genere, ai traumi e all'età. Garantisce altresì che i colloqui con i minori siano condotti con modalità consone alla loro età⁴⁰.

L'aspetto del finanziamento continua a rivestire una grande importanza nello sviluppo pratico di un approccio comune a tutta l'Unione nei confronti dei minori non accompagnati. Nel 2011 il Parlamento europeo ha approvato un progetto pilota che dovrebbe erogare un importo di un milione di euro per finanziare progetti in materia di prevenzione, accoglienza, protezione e politiche di integrazione per i minori non accompagnati⁴¹. Riconoscendo i limiti dell'approccio "settoriale", la proposta di regolamento del 2011 che istituisce il Fondo Asilo e

³⁸ Riunione del 26 marzo 2012: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2402>.

³⁹ http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/SEPAC-comparative-report_EN.pdf.

⁴⁰ Si veda: <http://www.asylum-curriculum.eu/eacweb/Specialised-learning/61-interviewing-children.html>.

⁴¹ Linea di bilancio 18 03 18: "Progetto pilota – Analisi delle politiche di accoglienza, protezione e integrazione dei minori non accompagnati nell'Unione".

migrazione⁴² mette insieme le forme di sostegno finanziario all'integrazione, alla migrazione, all'asilo e alla gestione dei rimpatri e risponde al contempo alle esigenze dei vari gruppi di cittadini di paesi terzi, compresi i minori non accompagnati, in modo più globale e coordinato.

La via da seguire

L'UE si è impegnata a rivedere l'*acquis* in materia di asilo entro la fine del 2012. La Commissione ha proposto norme di protezione più elevate a favore dei minori non accompagnati. Occorre prestare attenzione al recepimento delle disposizioni che riguardano questo gruppo di migranti. I seminari organizzati per discutere del recepimento della direttiva sulla tratta degli esseri umani e della direttiva sulle qualifiche, nonché di altre future direttive in materia di asilo, dovrebbero per quanto possibile includere discussioni sulla questione dei minori non accompagnati.

La Commissione continuerà ad assicurare che la legislazione europea riguardante i minori non accompagnati venga attuata correttamente e che siano affrontati i potenziali divari nel livello di protezione.

In cooperazione con Frontex l'UESA vaglierà ulteriori opportunità di formazione che tengano conto dell'età e delle procedure di valutazione degli elementi probatori, per gestire i casi che coinvolgono minori alle frontiere esterne dell'UE. Favorirà inoltre un ulteriore scambio di informazioni e la condivisione delle conoscenze attraverso una serie di riunioni di esperti sul tema dei minori non accompagnati.

Con il sostegno dell'UESA e degli Stati membri, la Commissione continuerà a lavorare sulla ricerca delle famiglie, sia a livello dell'Unione che nei paesi terzi, al fine di individuare e promuovere le migliori prassi. L'UE e gli Stati membri dovrebbero inoltre incoraggiare ulteriormente la cooperazione con i paesi di origine dei minori non accompagnati.

La Commissione continuerà a mettere a disposizione risorse finanziarie per progetti riguardanti i minori non accompagnati. Occorre tuttavia rafforzare gli sforzi volti ad incoraggiare l'utilizzo dei fondi. Gli Stati membri e le organizzazioni della società civile sono invitati a presentare proposte mirate intese a promuovere l'attuazione dell'approccio comune dell'UE sui minori non accompagnati. Un contributo importante potrebbe provenire da nuovi progetti incentrati sui metodi più efficaci per evitare la scomparsa dei minori dai centri di accoglienza, per migliorare gli standard di alloggio e per affrontare le situazioni che si vengono a creare nel momento del compimento dei 18 anni di età. È infine necessario garantire la disponibilità delle risorse finanziarie al di là del 2013. Il futuro Fondo Asilo e migrazione dovrebbe agevolare il finanziamento di progetti sui minori non accompagnati.

VI. RICERCA DI SOLUZIONI DURATURE

La maggior parte degli Stati membri ha recepito la "direttiva rimpatri"⁴³ nella propria legislazione nazionale. Ciò ha portato a notevoli miglioramenti nella protezione dei minori non accompagnati in diversi Stati membri. Nella fase di recepimento della direttiva,

⁴² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo Asilo e migrazione (COM(2011) 751 definitivo).

⁴³ Direttiva 2008/115/CE (GU L 348 del 24.12.2012, pag. 98): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:IT:PDF>.

l'argomento è stato trattato con particolare attenzione durante le riunioni del comitato di contatto sulla direttiva rimpatri.

Nel quadro del Fondo per i rimpatri la Commissione ha finanziato la piattaforma europea di rimpatrio per i minori non accompagnati e il progetto europeo di strumento di reinserimento, gestito dal servizio olandese dei rimpatri e dei ritorni, che include tra i gruppi destinatari i minori non accompagnati. Lo studio sulle pratiche in materia di rimpatrio dei minori, finanziato dalla Commissione, offre agli Stati membri un elenco di buone prassi da prendere in esame nel caso di eventuali rimpatri di minori nei paesi terzi⁴⁴. Nel suo programma di lavoro per il 2011 il Fondo per i rimpatri ha invitato a presentare progetti relativi alla ricerca delle famiglie, alla sorveglianza dei minori rimpatriati e ai centri di accoglienza per minori non accompagnati rimpatriati.

Il Fondo europeo per i rifugiati e il Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi accordano la priorità a questo gruppo di migranti, a condizione che le attività pertinenti siano idonee a fruire di un cofinanziamento più elevato⁴⁵.

La modifica apportata nel marzo 2012 al Fondo europeo per i rifugiati⁴⁶, con la creazione del "programma comune di reinsediamento UE", rafforza il ruolo dell'Unione nel fornire protezione internazionale ai minori non accompagnati. Attraverso incentivi finanziari il nuovo programma incoraggia gli Stati membri a partecipare al reinsediamento nell'UE di minori non accompagnati che abbiano ottenuto lo status di rifugiato in un paese terzo.

La via da seguire

La relazione sull'applicazione della direttiva sui rimpatri, che la Commissione dovrà presentare entro dicembre 2013, esaminerà attentamente, tra gli altri aspetti, l'attuazione delle disposizioni riguardanti i minori non accompagnati.

Il Fondo per i rimpatri continuerà a mettere a disposizione finanziamenti per attività concernenti questo gruppo di migranti. Gli Stati membri e le organizzazioni della società civile sono invitati a sfruttare appieno le risorse finanziarie disponibili nel quadro di tale Fondo.

La Commissione continuerà ad adoperarsi affinché la questione dei minori non accompagnati sia inserita tra le priorità del programma di reinsediamento dell'Unione, come previsto per il 2014-2020 dal Fondo Asilo e migrazione.

VII. CONCLUSIONI

Il Piano d'azione dell'UE sui minori non accompagnati e le conclusioni del Consiglio sono stati elementi cruciali nella definizione di un'impostazione nei confronti di questa categoria di giovani migranti che fosse comune a tutta l'UE e basata sui diritti .

⁴⁴ Commissione europea, direzione generale Affari interni, "*Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors*" (studio comparativo sulle pratiche in materia di rimpatrio dei minori), HOME/2009/RFX/PR/1002; relazione finale, dicembre 2011, disponibile al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_studies_en.htm, pag. 160.

⁴⁵ Del 75% anziché del 50%.

⁴⁶ Decisione n. 281/2012/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 marzo 2012, che modifica la decisione n. 573/2007/CE che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale "*Solidarietà e gestione dei flussi migratori*".

L'approccio comune dell'UE ha ispirato riflessioni politiche trasversali più costruttive su come affrontare la situazione dei minori, indipendentemente dal loro status di migranti, e ha agevolato le discussioni tra le istituzioni dell'UE, le autorità nazionali e le organizzazioni intergovernative e non governative in diversi consessi politici, consentendo uno scambio più intenso di conoscenze e di pratiche in materia di minori non accompagnati. Ha inoltre promosso il finanziamento di misure intese ad affrontare la situazione di questi minori. Il riconoscimento esplicito dell'interesse superiore del minore come principio guida ha contribuito alla formulazione di disposizioni volte a garantire, nei nuovi strumenti legislativi dell'UE, una protezione più completa per questo gruppo particolarmente vulnerabile di migranti.

L'arrivo di minori non accompagnati nel territorio dell'UE non è un fenomeno temporaneo, bensì una componente a lungo termine della migrazione nell'Unione. Oggi e in futuro è necessario un approccio comune dell'Unione sui minori non accompagnati perché si continui, a livello nazionale ed europeo, a rispondere efficacemente e nel pieno rispetto dei diritti del minore a questa sfida complessa e transnazionale.

Nel corso degli ultimi due anni la Commissione si è particolarmente impegnata per accrescere il coordinamento e la coerenza tra i vari strumenti legislativi, finanziari e politici riguardanti i minori non accompagnati. Le azioni realizzate hanno contribuito a migliorare la raccolta dei dati, la prevenzione della migrazione a rischio e della tratta dei minori, la protezione dei minori una volta entrati nell'UE e l'identificazione di soluzioni durature.

Lo sviluppo di un approccio comune a tutta l'UE sui minori non accompagnati è tuttavia un processo dinamico e progressivo. Richiede ulteriori sforzi in termini di condivisione delle conoscenze in materia e presuppone l'elaborazione e l'attuazione di misure legislative e di altro genere volte a garantire un'adeguata protezione dei minori. Occorre in particolare migliorare i metodi per la ricerca di soluzioni durature. In questo contesto la Conferenza sui minori non accompagnati, organizzata dalla presidenza danese dell'UE e da Save the Children nel giugno 2012, ha dato un contributo estremamente utile alla seconda fase di attuazione del Piano d'azione.

La Commissione continuerà a considerare prioritario il finanziamento di progetti concernenti i minori non accompagnati. Gli Stati membri e le organizzazioni internazionali e non governative sono invitati a utilizzare appieno le risorse finanziarie disponibili. Inoltre il futuro strumento finanziario (il fondo Asilo e migrazione), una volta adottato, dovrebbe garantire il finanziamento coerente delle attività relative a questo gruppo di migranti. Attraverso i suoi strumenti di assistenza esterna l'UE continuerà a finanziare, nei paesi terzi e nelle loro regioni, iniziative che riguardino i minori non accompagnati.

Anche gli altri attori istituzionali dell'Unione sono invitati a riflettere sulle capacità che potrebbero impiegare a favore di un'attuazione più efficace. Le organizzazioni internazionali governative e non governative, i portatori d'interessi e gli attori di primo piano in questo campo, sono tutti incoraggiati a proseguire il loro impegno nell'applicazione dell'approccio comune dell'UE.

L'Unione e i suoi Stati membri devono intensificare gli sforzi di collaborazione in atto con i paesi terzi di origine, di transito e di destinazione al fine di approfondire l'approccio comune dell'UE sui minori non accompagnati. Occorre continuare ad affrontare la situazione di questi bambini e ragazzi nel contesto della politica migratoria esterna, come previsto nell'approccio globale in materia di migrazione e mobilità. Su questioni quali il ripristino del nucleo

familiare o il rimpatrio in condizioni di sicurezza, non si possono compiere passi avanti senza la partecipazione dei paesi di origine. La collaborazione con i paesi terzi nel prevenire la migrazione a rischio, infine, presuppone il coordinamento con gli aiuti allo sviluppo e alla cooperazione.