



**Raccomandazione CM/Rec(2007)9  
del Comitato dei Ministri agli Stati membri  
sui progetti di vita in favore dei minori stranieri non accompagnati**

*(adottata dal Comitato dei Ministri il 12 luglio 2007, in occasione della 1002<sup>a</sup> riunione dei Delegati dei Ministri)*

Il Comitato dei Ministri, in virtù dell'articolo 15.b dello Statuto del Consiglio d'Europa,

Considerando che l'obiettivo del Consiglio d'Europa è di attuare un'unione più stretta tra i suoi membri;

Ricordando la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 (STE n° 5) e i suoi Protocolli;

Ricordando la Carta sociale europea (riveduta) del 1996 (STE n° 163);

Ricordando la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani, del 2005 (STCE n° 197);

Ricordando la Convenzione delle Nazioni Unite del 1989 sui diritti dell'infanzia e i suoi due Protocolli facoltativi;

Ricordando la Convenzione delle Nazioni Unite del 1951, relativa allo status dei rifugiati e il suo Protocollo del 1967;

Ricordando la Convenzione delle Nazioni Unite del 2000 contro la criminalità organizzata transnazionale e i suoi due Protocolli;

Considerando il Commento generale n° 6 (2005) del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia, relativo al trattamento dei minori non accompagnati e separati dalla propria famiglia fuori dal loro paese di origine;

Visti i Principi guida inter-agenzie sui minori non accompagnati e separati dalla propria famiglia, adottati nel 2004 dal Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR), dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR), dal Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF), dall'International Rescue Committee (IRC), da Save the Children Regno Unito (SCUK) e da World Vision International (WVI);

Considerando le Linee guida del 1997 dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), relative alle politiche e alle procedure da seguire per i minori non accompagnati richiedenti asilo e le Linee guida dell'UNHCR del 2006, relative alla determinazione formale del prevalente interesse del minore;

Considerando la Raccomandazione 1596 (2003) dell'Assemblea parlamentare, relativa alla situazione dei giovani migranti in Europa, nonché la Raccomandazione 1703 (2005), relativa alla protezione e all'assistenza dei minori separati richiedenti asilo;

Viste le Venti Linee guida sul rimpatrio forzato, adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel 2005;

Considerando la Dichiarazione sulle buone prassi del programma a favore dei minori separati in Europa, adottata congiuntamente nel 2004 dall'Alleanza internazionale Save the Children in Europa e dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati;

Visti i lavori della Conferenza regionale del Consiglio d'Europa sulle migrazioni di minori non accompagnati: agire secondo il principio dell'interesse superiore del fanciullo, organizzata a Malaga (Spagna), dal 27 al 28 ottobre 2005, e in particolare le sue conclusioni;

Considerando la presenza crescente negli Stati membri del Consiglio d'Europa o alle loro frontiere di minori migranti non accompagnati, che si ritrovano soli, in situazione di vulnerabilità, lontani dal loro ambiente familiare, privi del sostegno dei genitori o dei parenti, ed esposti a molteplici rischi;

Considerando che le politiche in materia di immigrazione in generale, e in particolare quelle relative ai minori non accompagnati richiedono una serie di misure, che vanno oltre i controlli alle frontiere e le misure per contrastare l'immigrazione clandestina;

Sottolineando la necessità di migliorare la gestione del fenomeno della migrazione dei minori non accompagnati, al fine di superare le difficoltà incontrate dagli Stati membri che devono accoglierli;

Considerando la necessità di ridurre i rischi ai quali sono esposti i minori migranti non accompagnati, che minacciano la loro salute, il loro sviluppo, e in certi casi la loro vita;

Considerando la necessità di sostenere gli sforzi dei paesi di origine, al fine di informare sui rischi, sui pericoli e sulla vulnerabilità della situazione dei minori migranti non accompagnati e di impedirne l'emigrazione;

Considerando che l'interesse superiore dei minori stranieri non accompagnati dovrebbe prevalere in tutte le decisioni che li riguardano, e che qualsiasi provvedimento deve mirare a tutelare i loro diritti e la loro sicurezza e a promuovere la loro realizzazione;

Sottolineando che la diversità e l'eterogeneità delle situazioni dei minori stranieri non accompagnati, determinate dall'origine, dal genere, dai percorsi di vita, dalle differenze culturali, dallo status giuridico o da qualsiasi altra condizione devono essere prese in considerazione adottando un approccio personalizzato, pluridisciplinare e partecipativo;

Persuasi che gli Stati membri e non membri del Consiglio d'Europa possono contribuire, grazie a una cooperazione rafforzata, a ricercare soluzioni durature insieme e a favore dei minori stranieri non accompagnati, in modo da permettere loro di costruire dei progetti di vita destinati a garantire loro un futuro migliore,

Raccomanda ai governi degli Stati membri:

a. di adottare i provvedimenti adeguati per mettere in atto nelle loro politiche, legislazioni e pratiche i principi e le misure enunciati nell'allegato alla presente raccomandazione;

*b.* di promuovere l'attuazione di tali principi e misure presso le autorità e le istituzioni governative, direttamente o indirettamente coinvolte nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche nazionali relative ai minori stranieri non accompagnati;

*c.* di ratificare quanto prima, qualora non l'avessero ancora fatto, la Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005 sulla lotta contro la tratta degli esseri umani.

*Allegato alla Raccomandazione CM/Rec(2007)9*

*I. Concetti*

*Il progetto di vita*

1. I progetti di vita mirano a sviluppare le capacità del minore, per consentirgli di acquisire e di rafforzare le competenze necessarie per diventare autonomo, responsabile e membro attivo della società. A tale scopo, i progetti di vita, nel rispettare l'interesse superiore del fanciullo, quale definito nella Convenzione sui diritti dell'infanzia, perseguono gli obiettivi di promuovere l'inserimento sociale del minore, la sua realizzazione personale, il suo sviluppo culturale, il suo diritto all'alloggio, alla salute, all'istruzione e alla formazione professionale e all'accesso al lavoro.

2. I progetti di vita sono strumenti individualizzati, che rappresentano un impegno comune, di una durata determinata, tra il minore straniero non accompagnato e le autorità competenti. Definiscono le prospettive del futuro del minore, promuovono senza discriminazioni il suo interesse superiore e forniscono una risposta di lungo termine sia ai bisogni del minore, che delle altre parti interessate.

3. I progetti di vita costituiscono una soluzione durevole, sia per gli Stati membri, che per gli stessi minori, destinata ad affrontare le sfide poste dalla migrazione minorile; i progetti di vita devono pertanto essere uno strumento a disposizione degli Stati membri, per aiutarli a realizzare politiche integrate destinate a soddisfare le necessità dei minori, e ad affrontare le complesse difficoltà delle migrazioni minorili.

*Minori stranieri non accompagnati*

4. La presente raccomandazione riguarda i minori stranieri non accompagnati fuori dal loro paese di origine, qualunque sia il loro status, indipendentemente dalle cause della loro migrazione, che siano o meno richiedenti asilo. L'espressione « minori stranieri non accompagnati » comprende i bambini separati dalla famiglia, nonché i minori che sono stati abbandonati dopo essere entrati nel territorio dello Stato membro.

5. I minori non accompagnati sono giovani al di sotto dei 18 anni di età, che sono stati separati da entrambi i genitori, e da altri componenti della loro famiglia e non sono affidati a un adulto che per legge o consuetudine è responsabile della loro cura e protezione.

6. I minori separati sono giovani al di sotto dei 18 anni di età, separati da entrambi i genitori o dall'adulto che per legge o consuetudine era responsabile della loro cura e protezione, ma non necessariamente da altri componenti della famiglia. I minori separati possono di conseguenza essere accompagnati da membri adulti della loro famiglia.

*II. Il progetto di vita: uno strumento di politica integrata*

7. Qualsiasi progetto di vita è basato su un approccio globale, integrato e pluridisciplinare.

8. Qualsiasi progetto di vita, basato su un approccio olistico, dovrebbe prendere in considerazione la situazione specifica del minore. Figurano in particolare tra gli elementi di cui si deve tenere conto:

- i. il profilo del minore: età, genere, identità, status giuridico, cultura di origine, livello scolastico, sviluppo psichico e maturità, eventuali traumi, stato di salute, conoscenze e competenze professionali;
  - ii. il percorso migratorio del minore: i fattori che hanno determinato la sua partenza dal paese di origine, le circostanze in cui si è svolto il viaggio, la durata del soggiorno e come è vissuto nei paesi di transito e in Europa;
  - iii. l'ambiente familiare del minore e soprattutto la natura dei suoi legami familiari;
  - iv. le aspettative del minore, i suoi desideri e le sue percezioni;
  - v. la situazione nel paese di origine: contesto politico, legislativo, socio-economico, educativo e culturale, situazione dei diritti umani (tenendo conto delle discriminazioni etniche, religiose, di genere e di altri pericoli potenziali), esistenza o meno di adeguata presa in carico e supporto, compresa la riaccoglienza;
  - vi. le garanzie specifiche accordate ai minori non accompagnati richiedenti asilo, in particolare in materia di diritto al non respingimento e di ricerca di soluzioni durevoli;
  - vii. la situazione nel paese di accoglienza: contesto politico, legislativo o socio-culturale; esistenza o meno di opportunità per il minore, compreso il livello di supporto disponibile; possibilità di rimanere nel paese di accoglienza, opportunità in materia di integrazione nel paese di accoglienza.
9. Il minore straniero non accompagnato dovrebbe potere godere dell'insieme dei diritti riconosciuti dalle norme internazionali ed europee, e segnatamente dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, che costituiscono le condizioni preliminari per la realizzazione del suo progetto di vita. Al fine di garantire l'effettivo accesso a tali diritti, gli Stati membri dovrebbero adottare misure appropriate, in particolare nel settore politico, giuridico, sociale, sanitario, educativo, economico e culturale.
10. Al fine di agevolare la completa realizzazione dei progetti di vita, il coordinamento delle politiche e delle prassi dovrebbe costituire una priorità. Di conseguenza, gli Stati membri dovrebbero intraprendere le seguenti azioni:
- i. istituire e/o sostenere a livello nazionale strutture di coordinamento dei vari enti che intervengono a favore dei minori non accompagnati e, se del caso, stanziare le risorse materiali, umane e finanziarie necessarie per l'istituzione di tali strutture;
  - ii. creare e attivare a livello europeo delle reti per lo scambio di informazioni, che coinvolgano non solo gli Stati di origine, di transito e di accoglienza, ma anche le organizzazioni internazionali competenti e i rappresentanti della società civile;
  - iii. rafforzare la cooperazione con gli Stati non membri che costituiscono i principali paesi di origine dei minori non accompagnati, al fine di stabilire rapporti di fiducia durevoli nel tempo, basati su una chiara definizione delle rispettive responsabilità nell'attuazione dei progetti di vita in favore dei minori.

11. Grazie ad accordi bilaterali, si dovrebbero determinare le condizioni minime atte a consentire ai minori non accompagnati di realizzare i loro progetti di vita nel loro paese di origine e prevedere scambi tra assistenti sociali specializzati negli interventi a favore dei minori.

12. Nell'ambito di tale cooperazione, gli Stati membri dovrebbero astenersi dal divulgare informazioni relative ai richiedenti asilo e ai rifugiati.

13. Accanto alle iniziative nazionali di cooperazione con i paesi di origine, dovrebbero essere sostenuti e sviluppati gli scambi tra enti locali o rappresentanti delle ONG, coinvolti direttamente o indirettamente nella presa in carico di minori non accompagnati.

14. Gli Stati membri dovrebbero promuovere, insieme ai paesi di origine, campagne di informazione e di sensibilizzazione della popolazione sui rischi legati all'immigrazione minorile, in particolare sui pericoli rappresentati dalle reti che gestiscono l'immigrazione clandestina, lo sfruttamento dei minori e la criminalità organizzata.

### *III. Il progetto di vita: un impegno reciproco*

15. Il progetto di vita dovrebbe essere formalizzato con un accordo scritto che precisi i rispettivi impegni delle due parti, firmato dagli interessati e/o dal tutore del minore straniero non accompagnato.

16. Il progetto di vita dovrebbe comportare l'indicazione degli obiettivi individualizzati ed evolutivi che il minore si impegna a rispettare, le modalità di monitoraggio della loro attuazione e una valutazione regolare, basata sugli scambi tra il minore e le autorità competenti. Dovrebbe prendere in considerazione il profilo e le aspettative del minore straniero non accompagnato e le opportunità che gli sono offerte nel paese di accoglienza e in quello di origine.

17. Le autorità competenti dovrebbero impegnarsi a garantire, nell'ambito del progetto di vita, l'adozione di misure di tutela che consentano la realizzazione degli obiettivi sopraccitati; tali misure dovrebbero comprendere:

- l'accesso a strutture di accoglienza appropriate;
- l'affiancamento di figure professionali debitamente formate;
- la nomina di un tutore e/o di un rappresentante legale che abbiano seguito una specifica formazione;
- informazioni chiare e complete al minore sulla sua situazione, in una lingua che è in grado di comprendere;
- servizi di base, in particolare cibo, cure mediche e istruzione.

18. Le autorità competenti dovrebbero analizzare non appena possibile la situazione familiare del minore straniero non accompagnato, e ricercare in priorità i genitori o il tutore legale o l'adulto che ne aveva la custodia in base alla consuetudine, al fine di stabilire, se del caso, e nel costante rispetto dell'interesse superiore del bambino, contatti diretti o indiretti, in vista di un eventuale ricongiungimento familiare.

19. Le autorità competenti dovrebbero garantire il finanziamento delle attività riguardanti l'accertamento dell'identità, l'accoglienza, la valutazione della situazione e la tutela dei minori stranieri non accompagnati.

20. I progetti di vita dovrebbero creare le condizioni favorevoli necessarie per stimolare un autentico dialogo tra le autorità competenti e i minori, consentendo loro di valutare le opportunità loro proposte e garantendone la partecipazione e l'impegno a tutte le tappe dell'elaborazione e dell'attuazione del loro progetto di vita.

#### *IV. Condizioni necessarie per la realizzazione del progetto di vita*

21. Gli Stati membri dovrebbero definire le responsabilità di ciascuno dei partner, in particolare le autorità nazionali e locali, i servizi sociali, gli educatori e assistenti sociali, le famiglie e i rappresentanti legali, nell'ambito dell'attuazione e del monitoraggio dei progetti di vita, al fine di garantire il loro coordinamento. Gli Stati membri dovrebbero in particolare provvedere all'erogazione dei finanziamenti appropriati e alla loro ripartizione.

22. Gli Stati membri dovrebbero stabilire o rafforzare le procedure destinate a garantire l'accertamento dell'identità e la registrazione dei minori stranieri non accompagnati e il rilascio dei documenti necessari, ivi compreso, se necessario, di titoli di viaggio appropriati.

23. Un'attenzione particolare dovrebbe essere dedicata ai minori non accompagnati richiedenti asilo. Le procedure di asilo non dovrebbero incidere sull'elaborazione e l'effettiva attuazione di progetti di vita in favore di tali minori, per i quali è necessaria un'accresciuta protezione, in particolare per quanto riguarda il rispetto del principio del non respingimento.

24. Il progetto di vita potrebbe realizzarsi, in funzione degli obiettivi specifici che comporta, o nel paese di accoglienza, oppure, in alternativa, nel paese di accoglienza e nel paese di origine, oppure nel paese di origine. In casi specifici, in particolare in caso di ricongiungimento familiare con parenti residenti legalmente in un paese terzo, tale progetto di vita potrebbe essere realizzato in quest'ultimo paese. In questo caso, oltre alle disposizioni citate ai paragrafi 28 e 29, gli Stati membri dovrebbero facilitare la partenza del minore e la realizzazione del suo progetto di vita in tale paese.

#### *Progetto di vita realizzato nel paese di accoglienza*

25. Fintanto che il progetto di vita è realizzato sul territorio del paese di accoglienza, lo Stato membro dovrebbe garantire al minore straniero non accompagnato l'accesso all'apprendimento della lingua del paese di accoglienza, all'istruzione e/o a una formazione professionale adeguata, in condizioni di parità con i cittadini nazionali. Il minore dovrebbe inoltre avere accesso al mercato del lavoro.

26. Quando un minore impegnato nella realizzazione del suo progetto di vita raggiunge la maggiore età e dimostra impegno nel suo percorso scolastico o professionale e volontà di integrarsi nel paese di accoglienza, gli dovrebbe essere accordato un permesso di soggiorno temporaneo per il tempo necessario per completare il suo progetto.

#### *Progetto di vita realizzato alternativamente nel paese di accoglienza e nel paese di origine*

27. Quando il progetto di vita inizia sul territorio del paese di accoglienza e prosegue poi nel paese di origine, gli Stati membri dovrebbero adottare tutte le misure pratiche atte a garantirne il buon proseguimento e la realizzazione soddisfacente.

*Progetto di vita realizzato nel paese di origine*

28. Quando il progetto di vita viene realizzato nel paese di origine, gli Stati membri dovrebbero definire le condizioni atte a garantirne il successo, tra le quali dovrebbero almeno figurare:

- i. la presa in considerazione dei bisogni corrispondenti all'età e al grado di maturità del minore;
- ii. l'accoglienza, la tutela, la presa in carico e un sostegno appropriato nel paese di origine, sia da parte dei genitori o del tutore, e/o altro rappresentante legale, sia da parte degli enti governativi o non governativi, garantendo un costante rispetto dell'interesse superiore del bambino;
- iii. il coinvolgimento delle autorità locali nell'attuazione del progetto di vita nel paese di origine, ivi comprese le misure di tutela del minore, il suo accompagnamento sociale, sanitario ed educativo e la selezione di strutture locali (per esempio ONG) atte ad intervenire per facilitare la realizzazione e il monitoraggio del progetto di vita;
- iv. il finanziamento, per quanto possibile, di attività di formazione del personale specializzato o delle strutture locali destinate a facilitare la realizzazione del progetto di vita.

29. Nell'ipotesi di un ritorno del minore nel suo paese di origine, gli Stati membri dovrebbero sollecitare il contributo di organizzazioni non governative o di organizzazioni internazionali competenti in materia, quali l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF) e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), conformemente ai loro rispettivi mandati.

*V. Strategie di comunicazione e seguito dato alla raccomandazione*

30. Gli Stati membri dovrebbero adottare misure specifiche per individuare e informare le figure professionali che operano nell'ambito dei servizi e delle strutture incaricati dell'accoglienza, dell'assistenza sociale, della tutela e dell'affiancamento dei minori stranieri non accompagnati. Tali misure potrebbero consistere in campagne di sensibilizzazione, corsi di formazione, convegni e seminari, reti per lo scambio di esperienze (accordi di partenariato) o in qualsiasi altro mezzo atto a migliorare le loro conoscenze dei progetti di vita e le loro competenze ad attuarli. Gli Stati membri dovrebbero informare le competenti autorità e istituzioni dei paesi di origine e di transito sui principi contenuti nella presente raccomandazione.

31. Al fine di promuovere la realizzazione dei progetti di vita, gli Stati membri dovrebbero inoltre portare a conoscenza del vasto pubblico i principi della presente raccomandazione, e in particolare diffonderla presso i media, le organizzazioni non governative, e altre istituzioni. L'obiettivo è sensibilizzare l'opinione pubblica sui fenomeni migratori e sulla questione dell'inevitabile presenza di minori non accompagnati negli Stati membri, sulla loro vulnerabilità e sui rischi legati alla loro situazione precaria, nonché sulla necessità che le autorità competenti provvedano alla loro presa in carico, attraverso la realizzazione dei progetti di vita.

32. Gli Stati membri sono incoraggiati a definire degli indicatori che permettano di misurare il modo in cui i progetti di vita sono elaborati, attuati e valutati nei loro rispettivi paesi.

33. Per quanto possibile, gli Stati membri sono incoraggiati a indicare nei loro rapporti nazionali relativi all'applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia le misure adottate per conformarsi alla presente raccomandazione.



