



Bruxelles, 24.3.2021
COM(2021) 142 final

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

Strategia dell'UE sui diritti dei minori

Abbiamo bisogno di una strategia che sia inclusiva nei confronti di tutti i minori e che ci sostenga in situazioni di vulnerabilità. Abbiamo bisogno di una strategia che promuova e sostenga il nostro diritto a partecipare alle decisioni che ci riguardano. Perché nulla di ciò che viene deciso per i minori dovrebbe essere deciso senza coinvolgere i minori. È giunto il momento di normalizzare la partecipazione dei minori.

(Conclusioni dei minori, 13° Forum europeo per i diritti dei minori, 2020).

INTRODUZIONE

I diritti dei minori sono diritti umani. Ogni minore in Europa e nel mondo dovrebbe godere dei medesimi diritti ed essere in grado di vivere senza subire discriminazioni, recriminazioni o intimidazioni di alcun tipo.

Si tratta di un imperativo sociale, morale e umano dal quale dipendono i minori, che rappresentano quasi una persona su cinque nell'UE¹ e una persona su tre nel mondo², così come la comunità in generale. Dobbiamo garantire che tutti i minori possano realizzare il loro potenziale e svolgere un ruolo di primo piano nella società, che si tratti di lottare per l'equità e l'uguaglianza, rafforzare la democrazia o guidare la duplice transizione verde e digitale.

Per questo motivo la **protezione e la promozione dei diritti dei minori sono obiettivi fondamentali dell'attività dell'Unione europea**, sia al suo interno che nel resto del mondo³. Sono principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁴, che garantisce la tutela dei diritti dei minori nell'attuazione del diritto dell'Unione, costituiscono obiettivi trasversali a tutti i settori politici e rientrano nelle priorità fondamentali della Commissione europea, come stabilito negli orientamenti politici della presidente von der Leyen⁵.

L'ambizione generale della presente strategia consiste nel rendere migliore possibile la vita dei minori nell'Unione europea e in tutto il mondo. La strategia riflette i diritti e il ruolo dei minori nella nostra società: i minori sono fonte di ispirazione e sono in prima linea nel sensibilizzare l'opinione pubblica sui cambiamenti climatici, sulla discriminazione e sull'ingiustizia. Non sono soltanto i cittadini e i leader di oggi, ma anche i leader di domani. La presente strategia mira ad adempiere il nostro dovere comune di unire le forze per rispettare, proteggere e garantire i diritti di ogni minore, e di creare, insieme ai minori, società più sane, resiliente, giuste e paritarie per tutti.

La convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo⁶, ratificata da tutti gli Stati membri dell'UE, continua a guidare la nostra azione in questo settore. A più di 30 anni dalla sua entrata in vigore, sono stati compiuti progressi significativi e si riconosce sempre di più che i minori hanno una serie specifica di diritti.

La convenzione riconosce a tutti i minori il diritto di cominciare la vita nel miglior modo possibile, di crescere felici e sani e di sviluppare pienamente il loro potenziale. Per questo

¹ Per minore si intende una persona di età inferiore a 18 anni. Dati relativi alla popolazione: [[yth_demo_010](#)], [[yth_demo_020](#)], Eurostat, 2020.

² Dati demografici. [Tabelle statistiche dell'UNICEF sullo stato dei minori nel mondo nel 2019](#).

³ In virtù dell'articolo 3, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea (TUE) l'Unione promuove la tutela dei diritti del minore. L'articolo 3, paragrafo 5, TUE stabilisce che, nelle sue relazioni con il resto del mondo, l'Unione contribuisce alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore.

⁴ [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#), 2012/C 326/02.

⁵ [Un'Unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa, Candidata alla carica di presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen. Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2019-2024](#).

⁶ [Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo](#), Nazioni Unite, 1989.

hanno il diritto di vivere in un pianeta pulito e sano, in un ambiente protettivo e sollecito, di rilassarsi, giocare e godere di attività culturali e artistiche, e di godere dell'ambiente naturale rispettandolo. Anche le famiglie e le comunità devono ricevere il sostegno necessario per poter garantire il benessere e lo sviluppo dei minori.

Mai prima d'ora i minori nell'UE hanno goduto dei diritti, delle opportunità e della sicurezza di oggi. Ciò è stato possibile in particolare grazie alle azioni politiche, alla legislazione e ai finanziamenti dell'UE nell'ultimo decennio, con la collaborazione degli Stati membri. Negli ultimi decenni la Commissione ha presentato importanti iniziative contro la tratta, gli abusi, gli sfruttamenti sessuali e la sparizione di minori, e per promuovere sistemi giudiziari a misura di minore. Abbiamo formulato disposizioni favorevoli ai minori includendole nelle politiche e negli atti legislativi in materia di asilo e migrazione. Abbiamo intensificato gli sforzi per rendere internet più sicuro per i minori e continuare a contrastare la povertà e l'esclusione sociale. I rinnovati orientamenti dell'UE del 2017 per la promozione e la protezione dei diritti dei minori hanno costituito una pietra miliare per tali diritti a livello globale, unitamente ai numerosi programmi umanitari e di sviluppo che promuovono il diritto alla salute e all'istruzione. Gli effetti di tali iniziative hanno nettamente migliorato la vita dei minori nell'UE e il rispetto concreto dei loro diritti.

Tale progresso è stato conquistato con fatica e non dovrebbe essere dato per scontato. Ora è il momento di sviluppare tali iniziative, affrontare le sfide persistenti ed emergenti e definire una strategia globale per tutelare e promuovere i diritti dei minori nel mondo odierno in continua evoluzione.

Troppi minori si trovano ancora a subire violazioni gravi e persistenti dei loro diritti. I minori continuano a essere vittime di diverse forme di violenza; subiscono la discriminazione e l'esclusione socioeconomica, in particolare in ragione del loro sesso, del loro orientamento sessuale, della loro origine razziale o etnica, della loro religione o del loro credo e della loro disabilità, oppure di quelli dei loro genitori. Le preoccupazioni dei minori non vengono ascoltate a sufficienza e i loro pareri spesso non vengono sufficientemente considerati in questioni per loro importanti.

La pandemia di COVID-19 ha esacerbato le sfide e le disuguaglianze esistenti e ne ha create di nuove. I minori sono stati esposti a un aumento della violenza domestica nonché degli abusi e dello sfruttamento online, e del bullismo online⁷; una quantità maggiore di materiale su abusi sessuali compiuti sui minori è stata inoltre condivisa online⁸. Procedure come quelle in materia di asilo o ricongiungimento familiare hanno subito ritardi. Il passaggio all'apprendimento a distanza ha inciso in maniera sproporzionata sui bambini piccoli, sui minori con bisogni speciali e su quelli che vivono in povertà, in comunità emarginate, come i minori Rom, e in zone remote e rurali, senza accesso a connessioni internet e ad apparecchiature informatiche. Numerosi minori hanno perso il loro pasto quotidiano più nutriente e l'accesso ai servizi forniti dalle scuole. La pandemia ha inoltre colpito fortemente la salute mentale dei minori, tra i quali è stato registrato un aumento di ansia, stress e solitudine. Molti di loro non hanno potuto partecipare ad attività sportive, ricreative, artistiche e culturali essenziali per il loro sviluppo e il loro benessere.

L'Unione europea ha bisogno di un nuovo approccio globale che rispecchi le nuove realtà e sfide durature. Adottando questa prima strategia globale sui diritti dei minori, la Commissione si impegna a porre i minori e il loro superiore interesse al centro delle politiche

⁷ [How children \(10-18\) experienced online risks during the COVID-19 lockdown in spring 2020](#), JRC, Commissione europea, 2020.

⁸ [Exploiting Isolation: Offenders and victims of online child sexual abuse during the COVID-19 pandemic](#), Europol, 2020.

dell'UE, attraverso le sue azioni interne ed esterne e in linea con il principio di sussidiarietà. La presente strategia mira a riunire in un quadro globale tutti gli strumenti legislativi, politici e di finanziamento dell'UE nuovi e già esistenti.

Propone una serie di azioni mirate in **sei settori tematici**, ciascuno dei quali definisce le priorità per l'azione dell'Unione negli anni a venire. Tutto ciò sarà sostenuto rafforzando **l'integrazione dei diritti dei minori** in tutte le politiche pertinenti dell'UE. In questo contesto si tiene debitamente conto delle esigenze specifiche di alcuni gruppi di minori, compresi quelli che si trovano in situazioni di vulnerabilità multiple e che devono affrontare forme intersecanti di discriminazione.

La strategia si fonda su precedenti comunicazioni della Commissione sui diritti dei minori⁹ nonché sul quadro giuridico e politico esistente¹⁰. Contribuisce inoltre a realizzare il pilastro europeo dei diritti sociali¹¹. La strategia ha le sue radici nella convenzione sui diritti del fanciullo e nei suoi tre protocolli opzionali, e nella convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità¹², e contribuirà al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS)¹³ delle Nazioni Unite. Si collega inoltre alle norme del Consiglio d'Europa sui diritti dei minori, nonché alla sua strategia per i diritti dei minori (2016-2021)¹⁴.

La strategia si basa sui contributi sostanziali del Parlamento europeo¹⁵, degli Stati membri, delle organizzazioni per i diritti dei minori, di altri portatori di interessi e di persone fisiche, raccolti durante la fase preparatoria, anche attraverso una consultazione pubblica aperta¹⁶ e il Forum europeo del 2020 per i diritti dei minori¹⁷.

La strategia è stata sviluppata **per i minori, insieme ai minori**. Nella sua preparazione sono stati presi in considerazione i **punti di vista e i suggerimenti di oltre 10 000 minori**¹⁸. I minori sono stati coinvolti anche nella preparazione della sua versione a misura di minore¹⁹. Ciò segna un nuovo capitolo e un passo importante per l'UE verso un'autentica partecipazione dei minori ai suoi processi decisionali.

⁹ [Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori](#), COM(2006) 367 def. e [Programma UE per i diritti dei minori](#), COM(2011) 60 def.

¹⁰ Si veda l'allegato 2: *Acquis* dell'UE e documenti programmatici sui diritti dei minori.

¹¹ [Il pilastro europeo dei diritti sociali in 20 principi](#).

¹² [Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità](#), Nazioni Unite, 2006.

¹³ [Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU: Agenda 2030](#). Si veda nell'allegato 1 la tabella comparativa sui diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, protetti e promossi dai diversi filoni della presente strategia.

¹⁴ [Council of Europe Strategy for the Rights of the Child](#) (2016-2021). Il Consiglio d'Europa sta inoltre preparando il futuro quadro strategico per il periodo 2022-2027.

¹⁵ Parlamento europeo, [risoluzione del 26 novembre 2019 sui diritti del bambino in occasione del 30° anniversario della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo](#) (2019/2876(RSP)) e [risoluzione dell'11 marzo 2021 sui diritti dei minori alla luce della strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori](#) (2021/2523(RSP)).

¹⁶ [Relazione di sintesi della consultazione pubblica aperta sulla strategia dell'UE sui diritti dei minori](#), 2021.

¹⁷ [13° Forum europeo per i diritti dei minori](#), 2020.

¹⁸ UNICEF, Eurochild, Save the Children, Child Fund Alliance, World Vision: [Our Europe, Our Rights, Our Future](#). - consultazione di SOS Children's Villages con minori [affidati a strutture di assistenza residenziale](#) e [minori che ricevono servizi di sostegno alle famiglie](#) e [relazione di sintesi](#), Defence for Children International, Terre des Hommes e suoi partner.

¹⁹ [Strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori, versioni a misura di minore](#)

1. Partecipazione alla vita politica e democratica: un'Unione che consente ai minori di essere cittadini e membri attivi di società democratiche

"Se non noi, allora chi?" (ragazzo, 16 anni, 13° Forum europeo per i diritti dei minori, 2020)

Vedere i giovani radunarsi lungo le strade di tutto il mondo per invocare un'azione per il clima o per difendere i loro diritti umani²⁰ ci dimostra che i minori sono cittadini attivi e **agenti di cambiamento**. Sebbene nella maggior parte degli Stati membri dell'UE non abbiano diritto di voto fino all'età di 18 anni, i minori hanno comunque il diritto di essere membri attivi di società democratiche e possono contribuire a definire, attuare e valutare le priorità politiche.

Esistono buoni esempi di come amministrazioni e autorità pubbliche di livello diverso stiano promuovendo una partecipazione significativa dei minori, permettendo loro di influire realmente sulle decisioni nella sfera pubblica²¹. A livello dell'UE, tra tali esempi figurano i dialoghi dell'UE con i giovani²² e il Learning Corner²³.

Ciò nonostante **troppi minori non si sentono sufficientemente presi in considerazione nel processo decisionale**²⁴, a causa di stereotipi e dell'impressione che la partecipazione dei minori sia difficile e costosa, e richieda risorse e competenze. Gli stereotipi di genere, in particolare, limitano le aspirazioni di ragazzi e ragazze e ne ostacolano la partecipazione e le scelte di vita. Sebbene la maggior parte dei minori sembri essere consapevole dei propri diritti, soltanto un minore su quattro ritiene che i suoi diritti siano rispettati dall'intera società²⁵. Ciò incide negativamente sulla partecipazione dei minori nelle scuole, nello sport, nella cultura e in altre attività ricreative, nei sistemi giudiziari e di migrazione o nel settore sanitario, nonché nelle famiglie.

Perciò l'Unione deve promuovere e migliorare la **partecipazione inclusiva e sistemica dei minori a livello locale, nazionale e dell'UE**. Tali iniziative saranno condotte attraverso una nuova **piattaforma dell'UE per la partecipazione dei minori**, che dovrà essere istituita in collaborazione con il Parlamento europeo e le organizzazioni per i diritti dei minori con l'obiettivo di permettere ai minori di partecipare maggiormente al processo decisionale. Anche la conferenza sul futuro dell'Europa rappresenta un'ottima opportunità per mettere in atto la partecipazione dei minori.

La Commissione aiuterà i minori, i professionisti che lavorano con e per i minori, i media, il pubblico, i politici e i responsabili delle decisioni politiche a essere più consapevoli dei diritti dei minori e a garantire loro il diritto di essere sentiti ed ascoltati. Promuoverà inoltre una partecipazione significativa e inclusiva dei minori al processo di elaborazione delle politiche delle istituzioni europee e delle agenzie dell'UE, in particolare attraverso consultazioni specifiche per i minori, laddove opportuno.

²⁰ [Report of the 2018 Day of General Discussion on Protecting and Empowering Children as Human Rights Defenders](#), Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, 2018; [Implementation Guide on the Rights of Child Human Rights Defenders](#), Child Rights Connect, 2020.

²¹ [Study on child participation in EU political and democratic life](#), Commissione europea, 2021 e la sua [versione accessibile](#).

²² [Dialoghi dell'UE con i giovani](#) (16-30 anni).

²³ [Learning corner](#).

²⁴ [Sondaggio The Europe Kids Want, Sharing the view of children and young people across Europe](#), UNICEF e Eurochild, 2019.

²⁵ [Our Europe. Our Rights. Our Future](#), *op. cit.*

Azioni chiave da parte della Commissione europea:

- istituire, insieme al Parlamento europeo e alle organizzazioni per i diritti dei minori, una piattaforma dell'UE per la partecipazione dei minori, per collegare i meccanismi di partecipazione dei minori esistenti a livello locale, nazionale e dell'UE e coinvolgere i minori nei processi decisionali a livello UE;
- dare ai minori la possibilità di partecipare attivamente al patto europeo per il clima tramite impegni o diventando ambasciatori del patto; coinvolgendo le scuole in un'istruzione sostenibile sul clima, sull'energia e sull'ambiente, la coalizione "Istruzione per il clima" aiuterà i minori a diventare agenti di cambiamento nell'attuazione del patto per il clima e del Green Deal europeo²⁶;
- sviluppare e promuovere versioni e formati accessibili, digitalmente inclusivi e a misura di minore della Carta dei diritti fondamentali e di altri strumenti chiave dell'UE;
- sviluppare e promuovere orientamenti sull'uso di un linguaggio a misura di minore nei documenti, negli eventi e nelle riunioni dei portatori di interessi che prevedono la partecipazione di minori;
- includere i minori nel contesto del forum sui diritti fondamentali dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) e della conferenza sul futuro dell'Europa;
- svolgere consultazioni specifiche per i minori per iniziative future in questo settore;
- rafforzare le competenze e la pratica del personale della Commissione e delle agenzie dell'UE sulla partecipazione dei minori, nonché sulle politiche di protezione e tutela dei minori.

La Commissione europea invita gli Stati membri a:

- istituire, migliorare e fornire risorse adeguate per i meccanismi nuovi ed esistenti di partecipazione dei minori a livello locale, regionale e nazionale, anche attraverso lo strumento di autovalutazione della partecipazione dei minori del Consiglio d'Europa²⁷;
- aumentare la consapevolezza e le conoscenze in merito ai diritti dei minori, anche dei professionisti che lavorano con e per i minori, attraverso campagne di sensibilizzazione e attività di formazione;
- rafforzare l'istruzione in materia di cittadinanza, uguaglianza e partecipazione ai processi democratici nei programmi scolastici a livello locale, regionale, nazionale e dell'UE;
- sostenere le scuole nei loro sforzi volti a coinvolgere gli alunni nella vita quotidiana e nel processo decisionale.

2. Inclusione socioeconomica, salute e istruzione: un'Unione europea che lotta contro la povertà infantile e promuove società e sistemi sanitari ed educativi inclusivi e a misura di minore

"Penso di provare un po' d'ansia certe volte. Vorrei parlare con uno psicologo che mi dia un consiglio su come affrontare le cose" (minore, Grecia).

"La scuola ti consente di aprirti al mondo e di parlare con le persone. La scuola è la vita" (minore richiedente asilo, Francia).

²⁶ [Green Deal europeo](#).

²⁷ [Strumento di valutazione della partecipazione dei minori](#), Consiglio d'Europa.

Ogni minore ha diritto a condizioni di vita adeguate e a pari opportunità sin dalle prime fasi della vita. Rafforzare l'inclusione socioeconomica dei minori è essenziale per contrastare la trasmissione della povertà e degli svantaggi di generazione in generazione. La protezione sociale e il sostegno alle famiglie sono fondamentali per questo scopo.

Ogni minore ha diritto ai livelli più elevati possibili di assistenza sanitaria e a un'istruzione di qualità, indipendentemente dal suo contesto di provenienza e dal luogo dove vive. Tuttavia i minori a rischio di povertà ed esclusione sociale hanno maggiori probabilità di incontrare difficoltà nell'accedere a servizi essenziali, specialmente nelle zone rurali, remote e svantaggiate.

Il pilastro europeo dei diritti sociali²⁸ e la raccomandazione della Commissione del 2013 "Investire per l'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale"²⁹ rimangono strumenti importanti per ridurre la povertà infantile e migliorare il benessere dei minori. Gli strumenti di finanziamento dell'UE sono anch'essi cruciali per sostenere questi obiettivi politici. Tra il 2021 e il 2027 gli Stati membri con un tasso di minori a rischio di povertà o di esclusione sociale superiore alla media dell'UE (nel periodo 2017-2019) dovranno destinare il 5 % dei finanziamenti del Fondo sociale europeo Plus (FSE+) alla lotta contro la povertà infantile, e tutti gli altri dovranno anch'essi destinare importi appropriati. Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) contribuirà agli investimenti nelle infrastrutture, nelle attrezzature e nell'accesso a servizi generali e di qualità, con particolare attenzione alle regioni più povere dell'Unione, dove i servizi pubblici tendono a essere meno sviluppati. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza contribuirà al conseguimento di una ripresa rapida ed inclusiva dalla pandemia di COVID-19, anche promuovendo politiche per bambini e giovani e rafforzando la coesione economica, sociale e territoriale.

2.1 Lotta contro la povertà infantile e promozione delle pari opportunità

Nonostante negli ultimi anni il problema si sia attenuato, nel 2019 il 22,2 % dei minori nell'UE era a rischio di povertà o di esclusione sociale. A seconda dello Stato membro, il rischio di povertà per i minori cresciuti in famiglie monoparentali, in famiglie con tre o più figli, che vivono nelle zone rurali e nelle zone più remote dell'UE o provenienti da un contesto migratorio o Rom è fino a tre volte superiore rispetto a quello di altri minori³⁰. Circa la metà dei minori i cui genitori avevano un livello di istruzione basso era a rischio di povertà o di esclusione sociale, rispetto a meno del 10 % dei minori i cui genitori avevano un livello di istruzione elevato. I minori con famiglie a basso reddito sono i più esposti al rischio di un grave tasso di disagio abitativo o sovraffollamento abitativo, e al rischio di essere privi di fissa dimora.

Ciò si traduce in una profonda disuguaglianza di opportunità, che rimane un problema per i minori anche nei paesi con bassi livelli di povertà ed esclusione sociale³¹. I minori provenienti da ambienti svantaggiati hanno meno probabilità dei loro coetanei più abbienti di ottenere buoni risultati a scuola, godere di buona salute e realizzare appieno il loro potenziale nel corso della vita.

²⁸ [Il pilastro europeo dei diritti sociali in 20 principi](#).

²⁹ [Raccomandazione della Commissione "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale" \(2013/112/UE\)](#).

³⁰ Proposta della Commissione [per una relazione congiunta sull'occupazione](#), 2021.

³¹ [Combating child poverty: an issue of fundamental rights](#), FRA, 2018

Tutti i minori, compresi quelli con disabilità e provenienti da gruppi svantaggiati, hanno lo stesso diritto di vivere con le loro famiglie e in una comunità. Sistemi integrati di protezione dei minori, con un'attività efficace di prevenzione, un intervento precoce e servizi di sostegno alle famiglie, dovrebbero fornire ai minori privati delle cure genitoriali o che rischiano di perderle le condizioni necessarie per prevenire la separazione familiare. La povertà non dovrebbe mai costituire l'unico motivo per procedere all'affidamento di minori. Occorre garantire il passaggio a un'assistenza di qualità basata sulla comunità e sulla famiglia nonché il sostegno ai giovani che non possono beneficiare di assistenza per raggiunti limiti di età.

Con il piano d'azione sull'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali³², la Commissione ha stabilito l'ambizioso obiettivo di ridurre, entro il 2030, di almeno 15 milioni, di cui almeno 5 milioni di minori, il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale nell'UE. Uno dei suoi principali risultati tangibili è la proposta della Commissione di raccomandazione del Consiglio che istituisce la **garanzia europea per l'infanzia**³³, che integra la presente strategia e invoca misure specifiche per i minori a rischio di povertà o di esclusione sociale. Tale proposta raccomanda agli Stati membri di garantire l'accesso a servizi chiave di qualità per i minori bisognosi: servizi di educazione e cura della prima infanzia, istruzione (comprese le attività scolastiche), assistenza sanitaria, alimentazione e alloggio.

La Commissione monitora le modalità con cui gli Stati membri affrontano la povertà infantile o l'esclusione sociale nel contesto del **semestre europeo** e, ove necessario, propone pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. La garanzia per i giovani³⁴ rafforzata stabilisce che tutti i giovani a partire dall'età di 15 anni debbano ricevere un'offerta di lavoro, istruzione, tirocinio o apprendistato entro un periodo di quattro mesi dal momento in cui diventano disoccupati o lasciano l'istruzione formale.

Azioni chiave da parte della Commissione europea:

- istituire una **garanzia europea per l'infanzia**;
- garantire la complementarità con la **strategia europea per i diritti delle persone con disabilità**³⁵ in maniera da rispondere alle esigenze dei minori con disabilità e fornire un migliore accesso ai servizi generali e alla vita indipendente.

La Commissione europea invita gli Stati membri a:

- adottare rapidamente in seno al Consiglio la proposta di raccomandazione del Consiglio che istituisce la garanzia europea per l'infanzia, presentata dalla Commissione, e attuarne le disposizioni;
- attuare la garanzia per i giovani rafforzata e promuovere il coinvolgimento dei giovani nei suoi servizi.

2.2 Garantire il diritto all'assistenza sanitaria a tutti i minori

La **vaccinazione** è lo strumento principale per prevenire malattie gravi, contagiose e talvolta mortali, ed è un elemento fondamentale della cura dei minori. Grazie alla vaccinazione diffusa, il vaiolo è stato debellato e l'Europa è stata liberata dalla poliomielite. Tuttavia si verificano ancora focolai di malattie prevenibili da vaccino in ragione di tassi di copertura vaccinale insufficienti. La pandemia di COVID-19 ha contribuito a minacciare la continuità

³² [Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali](#), COM(2021) 102 final.

³³ Proposta di raccomandazione del Consiglio che istituisce una garanzia europea per l'infanzia, COM(2021)137

³⁴ [Raccomandazione del Consiglio relativa a un ponte verso il lavoro, che rafforza la garanzia per i giovani](#), (2020/C 372/01)

³⁵ Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030, COM(2021) 101 final

dei programmi di vaccinazione infantile in Europa. La Commissione europea e gli Stati membri dell'UE condividono gli obiettivi di contrastare la disinformazione, migliorare la fiducia nei vaccini e garantire un accesso equo ai vaccini per tutti.

Nel 2020 sono stati più di 15 500 i minori e gli adolescenti cui è stato diagnosticato un cancro nell'UE e più di 2 000 giovani pazienti hanno perso la loro battaglia contro la malattia. Il cancro costituisce la principale causa di morte per malattia nei bambini di età superiore a un anno. Fino al 30 % dei minori affetti da cancro subisce gravi conseguenze a lungo termine e il numero di sopravvissuti al cancro infantile continua a crescere.

Adottare uno stile di vita sano e attivo in giovane età contribuirà a ridurre i rischi di cancro più avanti nella vita. Il **piano europeo di lotta contro il cancro**³⁶ intensifica le azioni di prevenzione precoce e lancia nuove iniziative sui tumori pediatrici per aiutare i giovani pazienti a guarire e a vivere con una qualità di vita ottimale. I minori malati di cancro hanno spesso a disposizione un numero ridotto di trattamenti convalidati. Il regolamento riveduto sui medicinali per uso pediatrico, un'iniziativa faro della strategia farmaceutica per l'Europa³⁷, mira a promuovere i medicinali per i minori, anche nel settore dell'oncologia pediatrica.

L'infanzia è una fase cruciale della vita che determina la futura salute fisica e mentale. Tuttavia, i problemi di salute mentale dei minori sono diffusi e talvolta possono essere collegati a periodi di isolamento, all'ambiente scolastico, all'esclusione sociale e alla povertà, nonché a un uso prolungato di strumenti digitali. Fino al 20 % dei minori in tutto il mondo soffre di problemi di salute mentale che, se non trattati, incidono gravemente sul loro sviluppo, sui loro risultati scolastici e sulla loro possibilità di vivere vite appaganti. La scuola è riconosciuta tra i principali aspetti determinanti della salute mentale dei minori³⁸. Lo Spazio europeo dell'istruzione³⁹ tratterà anche la salute mentale e il benessere nel contesto dell'istruzione. Partecipare a eventi culturali, passare del tempo nella natura e svolgere esercizio fisico può avere un impatto positivo sulla salute mentale dei minori⁴⁰, sviluppandone l'autostima, l'accettazione di sé, la fiducia e il riconoscimento del proprio valore.

I minori migranti soffrono spesso di problemi di salute mentale in ragione di situazioni vissute nel paese di origine e/o lungo la rotta migratoria, dell'incertezza o di trattamenti degradanti nel paese di arrivo. Il lavoro in corso della rete a sostegno delle persone vulnerabili (VEN) dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) si concentra, tra le altre cose, sulla salute mentale dei richiedenti asilo. Altri gruppi di minori, come quelli con disabilità e i LGBTIQ, possono avere bisogni specifici riguardo alla loro salute mentale e fisica, che devono essere affrontati in modo adeguato.

Una dieta sana, associata a una regolare attività fisica, è essenziale per il pieno sviluppo fisico e mentale dei minori. Ancora oggi, vi sono minori nell'UE che soffrono la fame, in particolare minori Rom e nomadi⁴¹, circostanza questa che li rende più suscettibili alle malattie e ne impedisce il corretto sviluppo cerebrale. Anche i minori senza fissa dimora e i minori migranti che risiedono in strutture di accoglienza sovraffollate o scadenti devono affrontare problemi analoghi.

³⁶ [Comunicazione "Piano europeo di lotta contro il cancro"](#), COM(2021) 44 final.

³⁷ [Comunicazione "Strategia farmaceutica per l'Europa"](#), COM(2020) 761 final.

³⁸ [Quadro di azione europeo sulla salute mentale e il benessere](#), azione congiunta sulla salute mentale e il benessere 2013-2016.

³⁹ [Risoluzione del Consiglio su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione verso uno spazio europeo dell'istruzione e oltre \(2021-2030\)](#) (2021/C 66/01).

⁴⁰ [What is the evidence on the role of the arts in improving health and well-being?](#), OMS, 2019.

⁴¹ [Roma and Travellers in six countries](#), FRA, 2020.

D'altra parte, negli ultimi 30-40 anni la maggiore disponibilità e convenienza di alimenti ultra-trasformati e non salutari ha portato a un rapido aumento di casi di sovrappeso e obesità. Un minore su tre nell'UE, di età compresa tra 6 e 9 anni, è in sovrappeso od obeso. Tale condizione può aumentare il rischio di diabete, cancro, malattie cardiovascolari o morti premature. Tra le azioni della Commissione citiamo il programma a favore del consumo di frutta e verdura nelle scuole⁴² e il piano di azione dell'UE per l'obesità infantile 2014-2020⁴³, che saranno valutati in vista di un seguito.

La strategia "Dal produttore al consumatore"⁴⁴ della Commissione invita l'industria alimentare e il settore del commercio al dettaglio ad aumentare la disponibilità e l'accessibilità economica di opzioni alimentari sane e sostenibili. In tale contesto, la Commissione proporrà un'etichettatura nutrizionale obbligatoria da apporre sulla parte anteriore dell'imballaggio per facilitare scelte alimentari salutari e informate e creerà profili nutrizionali per limitare la promozione (attraverso indicazioni nutrizionali o sulla salute) di alimenti ricchi di grassi, zuccheri e sale. La campagna HealthyLifestyle4All promuoverà stili di vita sani per tutti, per tutte le generazioni e tutti i gruppi sociali, in particolare per i minori.

Azioni chiave da parte della Commissione europea:

- intensificare l'attuazione della raccomandazione del Consiglio relativa al rafforzamento della cooperazione nella lotta contro le malattie prevenibili da vaccino⁴⁵;
- fornire informazioni e scambio di migliori pratiche per affrontare la salute mentale dei minori, tramite il portale delle migliori pratiche⁴⁶ e la piattaforma delle politiche sanitarie;
- riesaminare il quadro giuridico dei programmi scolastici dell'UE per concentrarsi nuovamente su un'alimentazione sana e sostenibile;
- sviluppare migliori pratiche e un codice di condotta volontario per ridurre la commercializzazione online rivolta ai minori di prodotti ad alto contenuto di zuccheri, grassi e sale nel contesto dell'azione congiunta sull'attuazione delle migliori pratiche convalidate in materia di nutrizione.

La Commissione europea invita gli Stati membri a:

- individuare i minori come gruppo destinatario prioritario nelle loro strategie nazionali in materia di salute mentale;
- creare reti che coinvolgano scuole, giovani e altri portatori di interessi, nonché le istituzioni coinvolte nella salute mentale dei minori.

2.3 Costruire un'istruzione inclusiva e di qualità

Tutti i minori hanno il diritto di sviluppare le proprie competenze e i propri talenti principali, a partire dalla prima infanzia e durante tutto il loro percorso scolastico nonché durante la formazione professionale, anche in contesti di apprendimento non formale. **L'accesso a un'istruzione inclusiva, non segregata e di qualità dovrebbe essere garantito**, tra l'altro, **attraverso un trattamento non discriminatorio** indipendentemente dall'origine etnica, dalla

⁴² [Programma per la distribuzione di frutta, verdura e latte nelle scuole](#), Commissione europea.

⁴³ [EU Action Plan on Childhood Obesity \(2014-2020\)](#), Commissione europea.

⁴⁴ [Strategia "Dal produttore al consumatore"](#), COM(2020) 381 final.

⁴⁵ [Raccomandazione del Consiglio relativa al rafforzamento della cooperazione nella lotta contro le malattie prevenibili da vaccino](#) (2018/C 466/01).

⁴⁶ [Portale delle migliori pratiche, sanità pubblica](#), Commissione europea.

religione o dalle convinzioni personali, dalla disabilità, dalla nazionalità, dallo stato di residenza e dall'orientamento sessuale.

I servizi di educazione e cura della prima infanzia sono particolarmente utili per lo sviluppo cognitivo, sociale e del linguaggio dei minori. Tanto il parametro di riferimento del quadro ET2020⁴⁷ quanto gli obiettivi di Barcellona⁴⁸ sulla partecipazione dei minori ai servizi di educazione e cura della prima infanzia sono stati soddisfatti a livello dell'UE, sebbene con significative variazioni tra gli Stati membri.

Le percentuali di iscrizione ai servizi di educazione e cura della prima infanzia dei minori con disabilità e di quelli provenienti da gruppi svantaggiati o da contesti migratori e dei Rom sono molto inferiori, benché proprio tali minori siano tra quelli che ne trarrebbero il maggiore vantaggio. I paesi dispongono di misure mirate per facilitare l'accesso ai servizi di educazione e cura della prima infanzia da parte di minori che vivono in povertà, ma pochi paesi organizzano misure di sostegno a favore di minori provenienti da contesti migratori o da minoranze regionali o etniche⁴⁹. Tale situazione è particolarmente problematica per i minori provenienti da un contesto migratorio, per i quali l'accesso ai servizi di educazione e cura della prima infanzia è particolarmente vantaggioso in termini di sviluppo del linguaggio. La Commissione proporrà la revisione degli obiettivi di Barcellona per sostenere un'ulteriore convergenza verso l'alto tra gli Stati membri nella partecipazione ai servizi di educazione e cura della prima infanzia⁵⁰.

Progettare un'istruzione scolastica inclusiva significa costruire esperienze di apprendimento significative in ambienti diversi. A tal fine, la Commissione presenterà proposte per sostenere l'apprendimento online e a distanza nell'istruzione primaria e secondaria che promuoveranno lo sviluppo di un'istruzione più flessibile e inclusiva attraverso una combinazione di ambienti diversi di apprendimento (nel sito scolastico e a distanza) e di strumenti diversi (digitali, anche online, e non digitali), tenendo conto dei problemi specifici di gruppi e comunità svantaggiati.

Nonostante i recenti progressi, i minori che abbandonano prematuramente l'istruzione e la formazione rappresentano ancora circa il 10 % dei giovani nell'UE (e oltre il 60 % per quanto riguarda i giovani Rom) e soltanto l'83 % dei minori ha completato l'istruzione secondaria superiore (soltanto il 28 % tra i Rom). Tra i minori Rom nelle scuole primarie, il 44 % frequenta scuole primarie separate, il che ostacola le loro possibilità di successo nelle fasi successive dell'istruzione⁵¹. I giovani con disabilità abbandonano l'istruzione precocemente e un numero inferiore di studenti con disabilità consegue un diploma universitario (divario di 14,4 punti percentuali). Si registra un divario persistente di genere: tra coloro che abbandonano prematuramente l'istruzione sono più numerosi i ragazzi che le ragazze. Inoltre i risultati relativi al 2018 del Programma per la valutazione internazionale degli studenti (PISA) dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE)⁵² mostrano che a un giovane europeo su cinque mancano ancora competenze adeguate di lettura, matematica o scienze. Per contribuire a contrastare tale tendenza e aiutare tutti gli studenti a completare la loro istruzione secondaria superiore, la Commissione presenterà una raccomandazione per l'apertura di percorsi per il successo scolastico, incentrata in particolare sugli allievi svantaggiati.

⁴⁷ [Collaborazione strategica a livello europeo \(quadro ET 2020\)](#), Istruzione e formazione, Commissione europea.

⁴⁸ [Barcelona objectives on the development of childcare facilities for young children with a view to increase female labour participation, strike a work-life balance for working parents and bring about sustainable and inclusive growth in Europe \(the "Barcelona objectives"\)](#), Commissione europea, 2018.

⁴⁹ [Cifre chiave sull'educazione e cura della prima infanzia in Europa - Edizione 2019](#), Eurydice, 2019.

⁵⁰ [Comunicazione sulla strategia per la parità di genere 2020-2025](#), COM(2020) 152 final.

⁵¹ [Analytical document accompanying the EU Roma Strategic framework SWD \(2020\) 530 final, Annex 2 – Baselines for EU headline indicators](#), Commissione europea

⁵² Risultati PISA 2018 [What School Life Means for Students' Lives](#), OCSE. Media tra i paesi dell'OCSE.

L'istruzione e la formazione professionale (IFP) possono contribuire a fornire agli studenti una combinazione equilibrata di abilità professionali e competenze chiave per una buona riuscita nel mercato del lavoro e nella società in evoluzione, nonché per promuovere l'inclusione e le pari opportunità.

Azioni chiave da parte della Commissione europea:

- proporre, nel 2022, la revisione degli obiettivi di Barcellona per sostenere un'ulteriore convergenza verso l'alto tra gli Stati membri nella partecipazione ai servizi di educazione e cura della prima infanzia;
- proporre una raccomandazione del Consiglio sull'apprendimento online e a distanza nel contesto dell'istruzione primaria e di quella secondaria;
- proporre una nuova iniziativa dal titolo "Percorsi per il successo scolastico", che contribuirà anch'essa a eliminare il collegamento tra il livello di istruzione e i risultati conseguiti, da una parte, e il contesto sociale, economico e culturale, dall'altra;
- istituire un gruppo di esperti per creare ambienti di apprendimento che sostengano i gruppi a rischio di scarso rendimento e per favorire il benessere a scuola;
- sostenere gli Stati membri nell'attuazione della raccomandazione del Consiglio del 2020 sull'istruzione e formazione professionale per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza;
- promuovere l'insieme di strumenti per l'inclusione nei servizi di educazione e cura della prima infanzia⁵³.

La Commissione invita gli Stati membri a:

- adoperarsi per raggiungere gli obiettivi proposti nel contesto dello Spazio europeo dell'istruzione;
- continuare ad attuare pienamente, in stretta cooperazione con la Commissione europea, tutte le azioni raccomandate nel piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027⁵⁴ nel settore dell'istruzione e della formazione.

3. Lotta contro la violenza nei confronti di minori e garanzia della tutela dei minori: un'Unione europea che aiuta i minori a crescere senza subire violenze

"Il fatto che viviamo in un'istituzione non dice assolutamente nulla di noi, se non che abbiamo già sperimentato qualcosa nelle nostre vite" (minore, Slovenia).

"Vorrei che ci fossero meno contrasti e tensioni nella mia famiglia" (minore, Grecia).

La violenza contro i minori, in tutte le sue possibili forme, è diffusa. I minori possono essere vittime, testimoni nonché autori di violenze, già a casa loro, a scuola, nelle attività ricreative, nel sistema giudiziario, offline così come online.

Si stima che la metà di tutti i minori nel mondo subisca una qualche forma di violenza ogni anno. Quasi tre quarti dei minori nel mondo di età compresa tra 2 e 4 anni subiscono regolarmente punizioni fisiche e/o violenze psicologiche per mano dei genitori e di coloro che dovrebbero prendersi cura di loro⁵⁵. In Europa un minore su 5 è vittima di qualche forma

⁵³ [Toolkit for inclusion in early childhood education and care](#), Commissione europea, 2020.

⁵⁴ [Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027](#) COM(2020) 758 final.

⁵⁵ [Global status report on preventing violence against children](#), UNICEF/OMS, 2020.

di violenza sessuale⁵⁶, e i minori (per la maggior parte ragazze sottoposte alla tratta a fini di sfruttamento sessuale) rappresentano quasi un quarto delle vittime della tratta nell'UE⁵⁷. Più di 200 milioni di donne e ragazze in tutto il mondo sono sopravvissute alla mutilazione genitale femminile⁵⁸, 600 000 delle quali nell'UE⁵⁹. Il 62 % delle persone intersessuali⁶⁰ che hanno subito un intervento chirurgico hanno affermato che né loro né i loro genitori avevano dato un consenso pienamente informato prima del trattamento medico o dell'intervento per la modifica delle loro caratteristiche sessuali⁶¹.

La pandemia di COVID-19 ha portato ad un aumento di talune forme di violenza, come quella domestica, mentre i meccanismi di denuncia e di segnalazione devono adattarsi alle nuove circostanze. Occorre migliorare la capacità e l'accesso alle linee telefoniche di assistenza per i minori (116 111) e per i minori scomparsi (116 000).

L'esposizione alla violenza ha gravi ripercussioni sullo sviluppo fisico, psicologico ed emotivo di un minore. Può incidere sulla loro capacità di andare a scuola, di interagire socialmente e realizzarsi. Può portare a problemi di salute mentale, malattie croniche, tendenze autolesioniste e persino al suicidio. I minori in situazioni vulnerabili possono essere particolarmente colpiti.

La violenza nelle scuole e tra minori è comune. Secondo i risultati del 2018 del PISA, il 23 % degli studenti ha riferito di essere vittima di bullismo a scuola (bullismo fisico, verbale o relazionale) almeno alcune volte al mese. Da un recente sondaggio sulle persone LGBTI dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali è emerso che il 51 % degli intervistati tra 15 e 17 anni ha registrato molestie a scuola.

Nel 2019 il 12 % dei migranti internazionali globali (ossia 33 milioni di persone) era costituito da minori. I minori migranti, compresi i rifugiati, sono molto spesso esposti a rischi di abuso e hanno sofferto forme estreme di violenza e sfruttamento (guerra, conflitti violenti, sfruttamento, tratta di esseri umani, abusi di tipo fisico, psicologico e sessuale) prima e/o dopo il loro arrivo sul territorio dell'UE⁶². Possono scomparire o essere separati dalle loro famiglie. I rischi aumentano quando i minori viaggiano non accompagnati o sono obbligati a condividere strutture sovraffollate con estranei adulti. La particolare vulnerabilità dei minori nel contesto della migrazione o in ragione della loro provenienza da un tale contesto richiede una tutela e un sostegno aggiuntivi e mirati. Ciò vale anche per coloro che si trovano al di fuori dell'UE, ad esempio per i quasi 30 000 minori, compresi i figli di combattenti stranieri, che si calcola vivano nel campo di Al Hol in Siria, i quali soffrono di traumi legati ai conflitti e vivono in condizioni terribili⁶³.

⁵⁶ [One in Five campaign](#), Consiglio d'Europa.

⁵⁷ [Terza relazione sui progressi compiuti nella lotta alla tratta di esseri umani \(2020\) a norma dell'articolo 20 della direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime](#), COM(2020) 661 final SWD(2020) 226 final.

⁵⁸ [Female Genital mutilation/cutting: a global concern](#), UNICEF, 2016

⁵⁹ [FGM in Europe](#), End FGM.

⁶⁰ Per intersessuali si intendono le persone nate con caratteristiche sessuali che non corrispondono alla definizione tipica di maschio o femmina: [Strategia per l'uguaglianza LGBTIQ](#).

⁶¹ [A long way to go for LGBTI equality](#), FRA, 2020.

⁶² [Comunicazione sulla protezione dei minori migranti](#), COM(2017) 211 final;

⁶³ [Protect the rights of children of foreign fighters stranded in Syria and Iraq](#), UNICEF, 2019.

La Commissione intende sostenere gli Stati membri nella lotta contro la violenza, compresa la violenza di genere, perpetrata nei confronti di tutti i minori. In tale contesto continuerà ad aiutare gli Stati membri e monitorare l'attuazione delle azioni individuate nella comunicazione del 2017 sulla protezione dei minori migranti⁶⁴.

La Commissione collaborerà inoltre con tutti i portatori di interessi per aumentare la consapevolezza in merito a tutte le forme di violenza al fine di garantire una prevenzione, una protezione e un sostegno efficaci, a misura di minore, dei minori vittime e testimoni di violenza. Il programma CERV⁶⁵ continuerà a finanziare i progetti concernenti la tutela dei minori.

La Commissione cercherà soluzioni per affrontare la mancanza di dati comparabili, legati all'età e disaggregati per genere, in merito alla violenza contro i minori a livello nazionale e dell'UE, nonché per utilizzare l'esperienza dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali ove opportuno.

Tale strategia integrerà e rafforzerà, laddove necessario, le azioni previste dalla nuova strategia dell'UE sulla lotta contro la tratta di esseri umani, nonché la strategia dell'UE per una lotta più efficace contro gli abusi sessuali su minori⁶⁶. In tale contesto la Commissione sta valutando altresì l'istituzione di un centro europeo per la prevenzione e la lotta contro gli abusi sessuali su minori incaricato di collaborare con imprese e autorità di contrasto al fine di individuare le vittime e di assicurare alla giustizia gli autori di reati.

La promozione di sistemi integrati di protezione dei minori è intrinsecamente collegata alla prevenzione della violenza e alla protezione contro di essa. Ponendo i minori al centro, tutte le autorità e i servizi pertinenti dovrebbero collaborare tra loro per proteggerli e sostenerli, in linea con il loro interesse superiore. La Commissione sosterrà ulteriormente l'istituzione di case di accoglienza per minori (*Barnahus*⁶⁷) nell'UE. Un'attenzione particolare dovrebbe essere prestata alle misure di prevenzione, compreso il sostegno a favore delle famiglie.

Azioni chiave da parte della Commissione europea:

- formulare una proposta legislativa intesa a contrastare la violenza di genere contro le donne e la violenza domestica, sostenendo allo stesso tempo la finalizzazione dell'adesione dell'UE alla convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza;
- presentare una raccomandazione sulle pratiche dannose contro le donne e le ragazze, compresa la mutilazione genitale femminile;
- presentare un'iniziativa finalizzata a sostenere lo sviluppo e il rafforzamento dei sistemi integrati di protezione dei minori, che incoraggerà tutte le autorità e i servizi pertinenti a collaborare meglio nel contesto di un sistema incentrato sui minori;
- sostenere lo scambio di buone pratiche sulla cessazione di interventi chirurgici non vitali e di interventi medici su neonati ed adolescenti intersessuali destinati a renderli adatti alla definizione tipica di maschio o femmina in assenza di consenso pienamente informato da parte di tali adolescenti o dei loro genitori (mutilazioni genitali intersessuali).

⁶⁴ [Comunicazione sulla protezione dei minori migranti, op. cit.](#)

⁶⁵ Programma Cittadinanza, uguaglianza, diritti e valori (2021-2027), Unione europea.

⁶⁶ [Strategia dell'UE per una lotta più efficace contro gli abusi sessuali su minori](#), COM(2020) 607 final.

⁶⁷ [Barnahus](#).

La Commissione invita gli Stati membri a:

- svolgere attività di sensibilizzazione e investire nello sviluppo di capacità e in misure destinate: i) a una prevenzione più efficace della violenza; ii) alla protezione di vittime e testimoni, adottando anche le misure di salvaguardia necessarie per indagati e imputati minorenni;
- fornire un sostegno adeguato ai minori che presentano vulnerabilità specifiche e subiscono violenze, nonché ai minori vittime di episodi di violenza a scuola;
- adottare una legislazione che vieti le punizioni corporali in tutti i contesti, laddove non ancora disponibile, e adoperarsi affinché tali punizioni siano eliminate;
- migliorare il funzionamento dei sistemi di protezione dei minori a livello nazionale, in particolare:
 - ✓ stabilire (laddove non ancora disponibile) e migliorare la linea telefonica di assistenza dedicata ai minori (116 111) e quella dedicata ai minori scomparsi (116 000)⁶⁸, anche attraverso finanziamenti e lo sviluppo di capacità;
 - ✓ promuovere strategie e programmi nazionali destinati ad accelerare la deistituzionalizzazione e la transizione verso servizi di assistenza di qualità, basati sulle famiglie o sulle comunità, prestando altresì un'attenzione adeguata alla preparazione dei minori a lasciare le strutture di assistenza, anche per quanto concerne i minori migranti non accompagnati.

4. Giustizia a misura di minore: un'UE nella quale il sistema giudiziario sostiene i diritti e le esigenze dei minori

"[La giustizia a misura di minore è...] un minore circondato da un sistema nel quale viene protetto/ascoltato e nel quale si sente al sicuro" (ragazza, 17 anni, Romania).

I minori possono essere vittime, testimoni, indagati o imputati in relazione alla commissione di un reato oppure possono essere una parte nel contesto di procedimenti giudiziari in sede civile, penale o amministrativa. In tutti i casi, **i minori dovrebbero sentirsi a proprio agio e al sicuro nel partecipare efficacemente così come nell'essere ascoltati. I procedimenti giudiziari** devono essere adatti alla loro età e alle loro esigenze, rispettare i loro diritti⁶⁹ e considerare in primo luogo l'interesse superiore del minore. Sebbene l'azione dell'UE in questo settore sia stata significativa finora e siano state fissate norme nel contesto del quadro del Consiglio d'Europa⁷⁰, i sistemi giudiziari nazionali devono disporre di strumenti migliori per gestire le esigenze e i diritti dei minori. Talvolta i professionisti mancano della formazione necessaria per interagire con i minori in modo adeguato all'età di questi ultimi, anche quando comunicano i risultati di un procedimento, e per rispettare l'interesse superiore del minore. Il diritto del minore di essere sentito non è sempre rispettato e non sempre sono messi in atto meccanismi per evitare la reiterazione di udienze e raccolte di prove che coinvolgono minori⁷¹.

I minori incontrano difficoltà nell'accedere alla giustizia e nell'ottenere mezzi di ricorso effettivi per violazioni dei loro diritti, anche a livello europeo e internazionale. I minori vulnerabili sono spesso esposti a forme di discriminazione multiple e intersezionali. I minori

⁶⁸ Decisione della Commissione che riserva l'arco di numerazione nazionale che inizia con 116 a numeri armonizzati destinati a servizi armonizzati a valenza sociale (2007/116/CE), successivamente modificata, e direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche, articolo 96 - Sportelli telefonici per assistenza a minori e minori scomparsi.

⁶⁹ [Relazioni sui minori e la giustizia](#), FRA.

⁷⁰ [Linee guida per una giustizia a misura di minore](#), Consiglio d'Europa.

⁷¹ [Quadro di valutazione UE della giustizia](#), giustizia a misura di minore.

con disabilità incontrano difficoltà in ragione della ridotta accessibilità dei sistemi giudiziari e dei procedimenti giudiziari nonché della mancanza di informazioni accessibili in merito a diritti e mezzi di ricorso. Occorre migliorare la raccolta di dati sui minori coinvolti in procedimenti giudiziari, anche nel contesto di giurisdizioni speciali.

La pandemia di COVID-19 ha amplificato le sfide legate ai minori e alla giustizia. Alcuni procedimenti giudiziari si sono arrestati o sono stati ritardati; è stato modificato l'esercizio del diritto di fare visita a familiari in carcere.

I minori entrano in contatto con il sistema giudiziario civile in seguito alla separazione o al divorzio dei loro genitori, oppure quando vengono adottati o posti in affidamento. Il diritto sostanziale in materia di famiglia è una competenza nazionale. Nei casi transfrontalieri, al fine di tutelare i diritti dei minori e garantire il loro accesso alla giustizia sono fondamentali il regolamento Bruxelles II bis (con la sua rifusione del 2019) e il regolamento sulle obbligazioni alimentari, nonché una cooperazione giudiziaria più stretta. Da un lato è opportuno prevenire separazioni non necessarie delle famiglie, dall'altro qualsiasi decisione sull'affidamento di un minore dovrebbe garantire il rispetto dei suoi diritti⁷². Laddove i giudici e le autorità nazionali sono a conoscenza di uno stretto collegamento del minore con un altro Stato membro, andrebbero prese in considerazione misure adeguate per applicare tali diritti nella fase più precoce possibile.

Nel 2022 la Commissione aggiornerà la Guida pratica all'applicazione del regolamento Bruxelles II bis (rifusione). Nelle situazioni transfrontaliere nascono problemi specifici, in particolare per le famiglie con genitori divorziati o separati e per le famiglie arcobaleno.

Nel 2020 un terzo del numero totale di domande di asilo riguardava minori⁷³. Il principio dell'interesse superiore del minore deve costituire un criterio fondamentale in tutte le azioni e le decisioni riguardanti minori migranti. Malgrado i progressi compiuti finora, anche con l'attuazione della comunicazione del 2017 sulla protezione dei minori migranti, i minori non ricevono sempre informazioni adeguate alla loro età sulle procedure, né una guida e un sostegno efficace nel corso delle procedure di asilo o rimpatrio. Il patto sulla migrazione e l'asilo ha sottolineato l'esigenza di attuare e rafforzare le misure di salvaguardia previste dalla legislazione dell'UE e le norme di protezione dei minori migranti. Le nuove norme, una volta adottate, accelereranno la nomina di rappresentanti dei minori non accompagnati e garantiranno le risorse necessarie per sostenerne le esigenze specifiche, compreso il passaggio all'età adulta e all'indipendenza. Occorre offrire sempre ai minori una sistemazione e un'assistenza adeguate, compresa l'assistenza legale, nell'intero corso delle procedure. Le nuove norme rafforzeranno inoltre la solidarietà tra gli Stati membri per la piena protezione dei minori non accompagnati.

Ancora oggi in Europa, ci sono minori apolidi sin dalla nascita o, spesso, a causa della migrazione. Non disporre di una cittadinanza rende difficile l'accesso ad alcuni dei servizi di base quali l'assistenza sanitaria e l'istruzione e può portare a situazioni di violenza e sfruttamento.

Per i **minori vittime di reati** si registra spesso una grave insufficienza delle denunce dovuta all'età della vittima, alla sua mancanza di consapevolezza dei propri diritti e all'assenza di servizi di denuncia e sostegno accessibili e adeguati in termini di età e genere.

⁷² Compreso il rispetto del diritto del minore di mantenere i contatti, se opportuno, con i genitori o altri parenti, in linea con l'articolo 9 della Convenzione sui diritti del fanciullo.

⁷³ Richiedenti asilo e richiedenti asilo per la prima volta per cittadinanza, [[migr_asyappctza](#)], Eurostat, 2020.

Sfide specifiche sorgono nell'individuare le vittime di alcuni reati, quali la tratta di esseri umani o gli abusi sessuali, come evidenzia la strategia dell'UE sui diritti delle vittime⁷⁴.

Dallo studio globale delle Nazioni Unite del 2019 sui minori privati della libertà personale⁷⁵ è emerso che troppi minori sono ancora privati di tale libertà perché la loro situazione è in conflitto con la legge o in relazione a procedure di migrazione e asilo. Le autorità nazionali, anche negli Stati membri dell'UE, devono rendere disponibili **provvedimenti non detentivi validi ed efficaci** e aumentarne l'uso, in linea con l'*acquis* dell'UE, così come garantire che la detenzione sia utilizzata soltanto come ultima risorsa e per il tempo opportuno più breve possibile. Quando i genitori vengono incarcerati, dovrebbero essere inoltre favorite politiche e pratiche che rispettano i diritti dei loro figli. L'attuazione e l'applicazione pratica completa e corretta della direttiva sulle garanzie procedurali⁷⁶ assicurerà una migliore protezione dei minori indagati o imputati nel contesto di procedimenti penali.

Azioni chiave da parte della Commissione europea:

- proporre nel 2022 un'iniziativa legislativa orizzontale a sostegno del riconoscimento reciproco della genitorialità tra gli Stati membri;
- contribuire alla formazione dei professionisti della giustizia sui diritti dei minori e sulla giustizia a misura di minore, in linea con la strategia europea di formazione giudiziaria per il periodo 2021-2024⁷⁷ e attraverso la rete europea di formazione giudiziaria (REFG)⁷⁸, i programmi Giustizia e CERV, nonché la piattaforma di formazione europea del portale europeo della giustizia elettronica dell'UE⁷⁹;
- rafforzare l'attuazione degli orientamenti del 2010 per una giustizia a misura di minore in collaborazione con il Consiglio d'Europa;
- fornire un sostegno finanziario mirato a favore di progetti transnazionali e innovativi destinati a proteggere i minori migranti nel contesto del nuovo Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF)⁸⁰;
- sostenere gli Stati membri nello sviluppo di alternative efficaci e valide alla detenzione dei minori nelle procedure di migrazione.

La Commissione invita gli Stati membri a:

- sostenere i prestatori di formazione giudiziaria e tutti gli organismi professionali pertinenti nella gestione dei diritti dei minori e della giustizia accessibile e a misura di minore nelle loro attività; a tal fine, assegnare le risorse necessarie per le attività di sviluppo di capacità di cui sopra e trarre vantaggio dal sostegno della FRA per rafforzare le capacità su argomenti quali la giustizia a misura di minore e i minori migranti;
- sviluppare robuste alternative all'azione giudiziaria quali alternative alla detenzione, ricorso alla giustizia riparativa e alla mediazione nel contesto della giustizia civile;
- attuare la raccomandazione del Consiglio d'Europa sui minori figli di genitori reclusi⁸¹;
- rafforzare i sistemi di tutela a disposizione di tutti i minori non accompagnati, anche attraverso la partecipazione alle attività della rete europea per la tutela⁸²;

⁷⁴ [Strategia dell'UE sui diritti delle vittime \(2020-2025\)](#), COM(2020) 258 final

⁷⁵ [UN Global Study on Children Deprived of Liberty](#), Manfred Nowak, 2019.

⁷⁶ [Direttiva \(UE\) 2016/800 sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali](#).

⁷⁷ [Una strategia europea di formazione giudiziaria per il periodo 2021-2024](#) COM(2020) 713 final.

⁷⁸ [Rete europea di formazione giudiziaria](#).

⁷⁹ [Portale europeo della giustizia elettronica](#), piattaforma di formazione giudiziaria europea.

⁸⁰ Da adottare verso la fine di giugno/l'inizio di luglio del 2021.

⁸¹ [Raccomandazione relativa ai minori figli di genitori reclusi](#), Consiglio d'Europa, CM/Rec(2018)5.

- promuovere e assicurare un accesso universale, gratuito e immediato alla registrazione e alla certificazione delle nascite per tutti i minori; aumentare inoltre la capacità dei funzionari che operano in prima linea di rispondere a problemi in materia di apolidia e relativi alla cittadinanza nel contesto della migrazione;
- rafforzare la cooperazione in casi con implicazioni transfrontaliere, per garantire il pieno rispetto dei diritti dei minori.

5. Società digitale e dell'informazione: un'UE nella quale i minori possano utilizzare in modo sicuro l'ambiente digitale e sfruttarne le opportunità

"Non avevo un computer, internet non raggiungeva il mio villaggio e non avevo nessun dato. (...) Non ho potuto collegarmi negli ultimi 3 mesi e ho dovuto ripetere l'anno"
(ragazza, 15 anni, Spagna).

Lo sviluppo dell'ambiente digitale e l'uso di nuove tecnologie hanno aperto molte opportunità. I minori giocano, creano, apprendono, interagiscono e si esprimono in un ambiente online e connesso, sin da giovanissimi. Le tecnologie digitali permettono loro di partecipare a movimenti globali e agire da cittadini attivi. Essendo nativi digitali, i minori hanno maggiori opportunità di realizzarsi in sistemi di istruzione, e in futuri sistemi del mercato del lavoro, sempre più digitalizzati e connessi. L'uso di strumenti digitali può aiutare i minori con disabilità a imparare, connettersi, comunicare e partecipare ad attività ricreative online, purché tali strumenti siano accessibili.

Tuttavia la presenza online di minori aumenta la loro esposizione a contenuti dannosi o illegali, quali i materiali relativi ad abusi sessuali su minori o allo sfruttamento sessuale di questi ultimi, la pornografia e i contenuti per adulti, il *sexting*, l'incitamento all'odio e la disinformazione online, a causa della mancanza di sistemi efficaci di controllo parentale e di verifica dell'età. L'esposizione online comporta altresì rischi di contatti lesivi e illegali, come l'adescamento online e per scopi sessuali, il bullismo online o gli abusi e le molestie online. Quasi un terzo delle ragazze e il 20 % dei ragazzi hanno incontrato contenuti inquietanti una volta al mese nell'ultimo anno; inoltre i minori appartenenti a minoranze sperimentano più frequentemente⁸³ eventi scioccanti online. Tra gli intervistati LGBTI di età compresa tra 15 e 17 anni, il 15 % ha subito molestie online in regione del suo orientamento sessuale⁸⁴. Sempre più trafficanti utilizzano le piattaforme internet per reclutare e sfruttare le vittime, e i minori rappresentano un gruppo destinatario particolarmente vulnerabile⁸⁵.

Nel contesto della strategia dell'UE per una lotta più efficace contro gli abusi sessuali su minori⁸⁶, la Commissione ha presentato una proposta provvisoria per consentire alle imprese delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) di continuare volontariamente a segnalare alle autorità abusi sessuali sui minori, nella misura in cui tali pratiche sono legittime, e invita i legislatori a concordare rapidamente la sua adozione. A più lungo termine, la Commissione presenterà una proposta legislativa per affrontare in maniera efficace gli abusi sessuali online sui minori.

⁸² [Rete europea per la tutela](#).

⁸³ "Our Europe. Our Rights. Our Future", *op. cit.*

⁸⁴ [A long way to go for LGBTI equality](#), FRA, 2020.

⁸⁵ Terza relazione sui progressi compiuti nella lotta alla tratta di esseri umani, COM(2020) 661 final e SWD(2020) 226 final; [The challenges of countering human trafficking in the digital era](#), Europol, 2020.

⁸⁶ [Strategia dell'UE per una lotta più efficace contro gli abusi sessuali su minori](#), *op. cit.*

L'esposizione eccessiva a schermi e attività online desta preoccupazioni per la salute e il benessere mentale dei minori, dato che determina un aumento dello stress, deficit di attenzione, problemi di vista e mancanza di attività fisica e sport.

La pandemia di COVID-19 ha aumentato significativamente il tempo che i minori trascorrono online dato che la loro vita scolastica, culturale e sociale si è spostata online. Ciò ha determinato una crescita dei rischi online e un ampliamento delle disuguaglianze digitali. Un minore su 10 ha riferito di non avere avuto attività online e di avere avuto contatti poco frequenti con gli insegnanti durante il confinamento in primavera⁸⁷. L'accesso a internet rimane problematico per un numero considerevole di minori nell'UE: è del 20 % superiore per i nuclei familiari a reddito elevato ed è significativamente inferiore nelle zone rurali⁸⁸. Nella recente comunicazione sul decennio digitale europeo, la Commissione ha annunciato ambiziosi obiettivi di connettività per tutti i nuclei familiari in Europa⁸⁹.

L'UE ha sviluppato strumenti giuridici e iniziative politiche per rispettare i diritti dei minori nell'ambiente digitale⁹⁰. Se necessario, tali strumenti e politiche dovrebbero essere adattati e aggiornati in funzione dell'emergere di nuove minacce o del cambiamento di situazioni e tecnologie. La direttiva riveduta sui servizi di media audiovisivi ha rafforzato la protezione dei minori da contenuti dannosi e comunicazioni commerciali inadeguate. La recente legge sui servizi digitali⁹¹ propone obblighi relativi al dovere di diligenza per i prestatori di servizi al fine di garantire la sicurezza degli utenti online, compresi i minori. Il codice di buone pratiche sulla disinformazione⁹² stabilirà un regime di coregolamentazione adatto ad affrontare i rischi connessi alla diffusione della disinformazione. Il nuovo piano d'azione per l'istruzione digitale (2021-2027)⁹³ promuove l'alfabetizzazione digitale per contrastare la disinformazione, con particolare attenzione alla formazione. A livello internazionale sono state appena pubblicate linee guida sull'interpretazione dei diritti dei minori nell'ambiente digitale⁹⁴.

Per quanto concerne le norme in materia di protezione dei dati e tutela della vita privata, i minori esortano le imprese a sviluppare politiche comprensibili in materia di tutela della vita privata per servizi e applicazioni digitali e chiedono di essere coinvolti nella progettazione e nello sviluppo dei nuovi prodotti digitali che utilizzeranno. La Commissione è pronta a sostenere tali sforzi, in particolare attraverso l'iniziativa relativa all'impegno dei giovani per un internet migliore⁹⁵ e l'invito dei giovani all'azione⁹⁶.

⁸⁷ [How families handled emergency remote schooling during the COVID-19 lockdown in spring 2020](#), 2020, JRC.

⁸⁸ Eurostat. Sondaggio sull'uso delle TIC nei nuclei familiari e da parte di persone fisiche [[isoc i, ci in h](#)], 2019.

⁸⁹ [Comunicazione della Commissione "Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale"](#), COM(2021) 118 final.

⁹⁰ [Direttiva 2011/93/UE relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile; decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale; direttiva \(UE\) 2018/1808 sui servizi di media audiovisivi; regolamento \(UE\) 2016/679 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati; direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali; comunicazione "Contrastare la disinformazione online: un approccio europeo"](#), COM(2018)236; [strategia europea per un'internet migliore per i ragazzi](#), COM(2012) 196 final.

⁹¹ [Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un mercato unico dei servizi digitali \(legge sui servizi digitali\)](#), COM/2020/825 final

⁹² Il codice di buone pratiche sulla disinformazione comprende una serie di impegni sottoscritti dalle principali piattaforme online e organizzazioni rappresentanti del settore pubblicitario e inserzionisti per limitare l'impatto della disinformazione online. I firmatari del codice saranno invitati a rafforzarlo seguendo linee guida che la Commissione pubblicherà nella primavera 2021.

⁹³ [Piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027](#), COM(2020) 624 final.

⁹⁴ [General Comment No. 25 \(2021\) on Rights of children in relation to the digital environment](#), Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo.

⁹⁵ [Youth Pledge for a Better Internet](#).

La Commissione continuerà a fornire sostegno attraverso il programma digitale per i centri "Internet più sicuro" e la piattaforma "Internet migliore per i ragazzi"⁹⁷ al fine di aumentare la consapevolezza e sviluppare capacità in merito al bullismo online, al riconoscimento della disinformazione e alla promozione di un comportamento sano e responsabile online. La futura iniziativa "Percorsi per il successo scolastico"⁹⁸ promuoverà la prevenzione del bullismo online. Il programma Erasmus+⁹⁹ finanzia iniziative a sostegno dell'acquisizione di competenze digitali da parte di tutti i minori.

L'intelligenza artificiale (IA) ha e avrà un notevole impatto sui minori e sui loro diritti¹⁰⁰, ad esempio nei settori dell'istruzione, del tempo libero e dell'assistenza sanitaria. Tuttavia può comportare alcuni rischi relativi alla tutela della vita privata e alla sicurezza. L'imminente proposta della Commissione relativa a un quadro giuridico orizzontale per l'intelligenza artificiale individuerà i sistemi di intelligenza artificiale a rischio elevato il cui uso comporta rischi significativi per i diritti fondamentali, anche dei minori.

Azioni chiave da parte della Commissione europea:

- adottare nel 2022 una strategia aggiornata per un "Internet migliore per i ragazzi";
- creare e facilitare un processo guidato dai minori, finalizzato allo sviluppo di una serie di principi da promuovere e ai quali l'industria aderisca¹⁰¹;
- promuovere lo sviluppo e l'uso di TIC e tecnologie di assistenza accessibili per i minori con disabilità come il riconoscimento vocale, la sottotitolazione e altre¹⁰², anche in occasione delle conferenze e degli eventi della Commissione;
- garantire la piena attuazione della legge europea in materia di accessibilità¹⁰³;
- rafforzare la lotta contro tutte le forme di abusi sessuali su minori online, ad esempio proponendo la legislazione necessaria, compresi obblighi per i fornitori di servizi online pertinenti di rilevare e segnalare materiali noti su abusi sessuali su minori presenti online.

La Commissione invita gli Stati membri a:

- garantire un'effettiva parità di accesso agli strumenti digitali e alla connessione internet ad alta velocità, l'alfabetizzazione digitale, l'accessibilità online di materiali e strumenti di istruzione ecc. per tutti i minori;
- sostenere lo sviluppo delle competenze digitali di base dei minori, attraverso il quadro europeo di competenze digitali per i cittadini¹⁰⁴;
- sostenere azioni di alfabetizzazione sui mezzi di comunicazione nel contesto dell'istruzione in maniera da sviluppare la capacità dei minori di valutare in modo critico i contenuti presenti online e rilevare la disinformazione e i contenuti illeciti;
- sostenere e promuovere il lavoro dei centri "Internet più sicuro" cofinanziati dall'UE così come le linee telefoniche di assistenza per i minori e quelle destinate a sviluppare vie di comunicazione online;

⁹⁶ [Youth Call for Action](#).

⁹⁷ [Internet migliore per i ragazzi](#).

⁹⁸ Annunciata nella [comunicazione sulla realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione entro il 2025](#), COM(2020) 625 final.

⁹⁹ [Programma Erasmus+](#).

¹⁰⁰ [Draft Policy Guidance on AI for Children](#), UNICEF, 2020

¹⁰¹ Prendendo spunto dall'imminente proposta relativa a una serie di principi digitali, annunciata nella comunicazione "Decennio digitale".

¹⁰² Norme europee armonizzate, [Accessibility requirement for ICT products and services](#), ETSI, 2018.

¹⁰³ [Direttiva \(UE\) 2019/882 sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi](#)

¹⁰⁴ [Quadro di competenze digitali 2.0](#), EU Science Hub (Polo scientifico dell'UE), Commissione europea.

- incoraggiare la partecipazione dei minori, e in particolare delle ragazze, a studi nel settore scientifico, tecnologico, ingegneristico e matematico (STEM) ed eliminare gli stereotipi di genere in questo settore in maniera da garantire pari opportunità nel mercato del lavoro digitale.

La Commissione europea invita le imprese che operano nel settore delle TIC a:

- assicurarsi che i diritti dei minori, compresi quelli relativi alla tutela della vita privata, alla protezione dei dati personali e all'accesso a contenuti adeguati all'età, siano compresi nei prodotti e nei servizi digitali fin dalla progettazione e per impostazione predefinita, anche in relazione ai minori con disabilità;
- dotare minori e genitori di strumenti adeguati per controllare il tempo che i minori trascorrono davanti a uno schermo e proteggere i minori dagli effetti derivanti da un uso eccessivo di prodotti online e dalla dipendenza da questi ultimi;
- rafforzare le misure destinate ad affrontare contenuti dannosi e comunicazioni commerciali inadeguate, ad esempio attraverso canali di segnalazione e di blocco di facile utilizzo oppure strumenti efficaci di verifica dell'età;
- continuare a portare avanti i loro sforzi per rilevare, segnalare e rimuovere i contenuti online illegali, compresi gli abusi sessuali sui minori, dalle loro piattaforme e dai loro servizi, nella misura in cui tali pratiche siano lecite.

6. La dimensione globale: un'UE che sostiene, protegge e consente l'emancipazione dei minori a livello globale, anche durante crisi e conflitti

"L'UE ha una forza che unisce numerosi paesi del mondo a favore della pace, della cooperazione e dell'uguaglianza tra le persone, finanzia progetti a sostegno di organizzazioni che lavorano per proteggere i diritti dei minori" (minore, Albania).

"Bisogna calarsi in profondità nella cava utilizzando una corda, prendere ciò che è stato ordinato e poi tornare in superficie. Sono quasi soffocato all'interno della cava per la mancanza di ossigeno" (ragazzo, 11 anni, Tanzania).

L'impegno dell'UE per promuovere, proteggere, soddisfare e rispettare i diritti dei minori è un impegno globale. Attraverso questa strategia, l'UE mira anche a rafforzare il suo ruolo di attore globale fondamentale in questo settore. L'UE svolge già un ruolo di primo piano nella protezione e nel sostegno a favore dei minori a livello globale, rafforzando l'accesso all'istruzione, ai servizi e alla salute, così come nella protezione da tutte le forme di violenza, abuso e abbandono, anche nel quadro degli aiuti umanitari.

Nonostante i progressi significativi compiuti negli ultimi decenni, troppi **minori in tutto il mondo subiscono ancora, o rischiano di subire, violazioni dei diritti umani, crisi umanitarie, crisi ambientali e climatiche, mancanza di accesso all'istruzione, malnutrizione, povertà, disuguaglianze ed esclusione.** La situazione delle ragazze è particolarmente difficile: continuano ad essere vittime di discriminazione e violenza di genere, compresi i matrimoni infantili, precoci e forzati, nonché della mutilazione genitale femminile fin dall'età di 4 anni.

Quasi due terzi dei minori nel mondo vivono in un paese colpito da un conflitto. Di questi, uno su sei vive nel raggio di 50 km da una zona di conflitto¹⁰⁵. Oltre a minacciare la salute

¹⁰⁵ [Children affected by armed conflict, 1990-2019](#), Peace Research Institute Oslo, Conflict trends, 2020.

fisica e mentale dei minori, questo può spesso privarli anche dell'istruzione¹⁰⁶ e avere un impatto negativo sulle loro future opportunità di vita, nonché su quelle delle comunità dalle quali provengono.

I minori sono inoltre reclutati e sfruttati nei conflitti armati. La loro partecipazione al conflitto incide seriamente sul loro benessere fisico, psicologico ed emotivo. I bambini soldati, che siano ragazze o ragazzi, sono spesso vittime di violenza sessuale, che troppo spesso è usata come un'arma da guerra.

Si stima che circa 5,2 milioni di minori¹⁰⁷ di età inferiore a 5 anni muoiano ogni anno, soprattutto per cause prevenibili e trattabili, molte delle quali sono determinate da povertà, esclusione sociale, discriminazione, norme di genere e mancato rispetto dei diritti umani fondamentali. I cambiamenti climatici e quelli dovuti alla pandemia di COVID-19 hanno ulteriormente esacerbato forme esistenti di discriminazione nei confronti dei minori, così come l'esposizione di minori e famiglie in tutto il mondo a situazioni vulnerabili. Durante il picco della pandemia, circa 1,6 miliardi di minori non frequentavano la scuola a livello globale¹⁰⁸.

L'azione dell'UE nella dimensione esterna sarà in linea con gli impegni stabiliti nel quadro del piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia 2020-2024¹⁰⁹ e sostenuti da azioni mirate comprese in altre iniziative pertinenti, quali gli orientamenti sulla promozione e protezione dei diritti dei minori¹¹⁰, gli orientamenti dell'Unione europea sui bambini e i conflitti armati¹¹¹, il piano d'azione dell'Unione europea sulla parità di genere nell'azione esterna (2021-2025)¹¹² e lo strumentario sui diritti dei minori¹¹³.

In tutti i contesti l'UE continuerà a contribuire a garantire un'istruzione di qualità, sicura e inclusiva, la protezione sociale, servizi di assistenza sanitaria, la nutrizione nonché la disponibilità di acqua potabile pulita, alloggio, aria pulita all'interno di edifici e servizi igienico-sanitari adeguati. In particolare, le **politiche di sviluppo** dell'UE (i) faranno progredire la copertura sanitaria universale per garantire servizi essenziali per la salute di madri, neonati, bambini ed adolescenti, compresa la salute mentale, nonché il sostegno psicosociale; (ii) ricorreranno ai sistemi alimentari per fornire un'alimentazione nutriente, sana, abbordabile e sostenibile che soddisfi le esigenze e rispetti i diritti dei minori; (iii) investiranno ulteriormente nello sviluppo di sistemi di istruzione di qualità e accessibili, compresa l'istruzione della prima infanzia, primaria, secondaria inferiore e superiore. Inoltre l'assistenza finanziaria sosterrà l'accesso a una connettività sostenibile e a prezzi accessibili per le scuole, e l'inclusione di competenze digitali nei programmi di formazione scolastici e nella formazione dei docenti.

Nelle **crisi umanitarie**, l'UE continuerà a sostenere i minori applicando un approccio basato sulle esigenze secondo i principi umanitari, e farà in modo che gli aiuti siano adatti al genere e all'età. L'UE continuerà a prestare attenzione alla protezione dei minori, contrastando ogni tipo di violenza contro i minori e fornendo sostegno per la salute mentale e psicosociale. Inoltre, l'accesso costante a un'istruzione sicura, di qualità e inclusiva è estremamente importante per dotare i bambini e i giovani di capacità essenziali, offrire protezione e senso di

¹⁰⁶ [Rete interagenzie per l'istruzione nelle situazioni di emergenza](#), 2020.

¹⁰⁷ [Minori: migliorare la sopravvivenza e il benessere](#), Organizzazione mondiale della sanità, 2019.

¹⁰⁸ [Policy Brief: Education during COVID-19 and beyond](#), Nazioni Unite, agosto 2020.

¹⁰⁹ Comunicazione congiunta, [Piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia 2020-2024](#) (JOIN/2020/5 final).

¹¹⁰ [Guidelines on the promotion and protection on the rights of the child](#), 2017.

¹¹¹ [Orientamenti dell'Unione europea sui bambini e i conflitti armati](#), 2008.

¹¹² [Piano d'azione dell'Unione europea sulla parità di genere nell'azione esterna](#) (2021-2025).

¹¹³ [Child Rights Toolkit. Integrating Child Rights in Development Cooperation](#).

normalità, contribuire alla pace e favorire la reintegrazione e la resilienza.

Complessivamente sono 152 milioni (il 9,6 % di tutti i minori a livello globale) i minori che sono vittime del **lavoro minorile**, di cui 73 milioni svolgono lavori pericolosi che potrebbero danneggiarne la salute, la sicurezza e lo sviluppo¹¹⁴. Gli orientamenti politici della Commissione hanno annunciato un approccio di tolleranza zero nei confronti del **lavoro minorile**, contribuendo così all'impegno globale nel quadro dell'Anno internazionale per l'eliminazione del lavoro minorile indetto per il 2021¹¹⁵. Il piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia¹¹⁶ comprende un'azione per ridurre in maniera sostanziale l'incidenza globale del lavoro minorile, in linea con la data obiettivo del 2025 proclamata dalle Nazioni Unite per l'eliminazione completa del lavoro minorile in tutto il mondo. Ciò comprenderà il sostegno a un'istruzione obbligatoria gratuita e facilmente accessibile per i minori fino al conseguimento dell'età minima per il lavoro, e l'estensione dei programmi di assistenza sociale per aiutare le famiglie a uscire dalla povertà.

Gli accordi commerciali e di investimento dell'UE, nonché il sistema di preferenze generalizzate (SPG), hanno svolto un ruolo importante nella promozione del rispetto dei diritti umani fondamentali e dei diritti del lavoro, rispecchiato nelle convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO) delle Nazioni Unite. Sarà attribuita una particolare priorità all'attuazione di tali impegni, compresa l'azione contro il lavoro minorile. L'UE insisterà presso i paesi terzi affinché aggiornino regolarmente gli elenchi nazionali di occupazioni pericolose che i minori non dovrebbero mai essere incaricati di svolgere. Aumenterà inoltre gli sforzi per garantire che le catene di approvvigionamento delle imprese dell'UE siano esenti dal lavoro minorile, in particolare promuovendo una governance societaria sostenibile.

In linea con il piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia, l'Unione intensificherà i propri sforzi per garantire una **partecipazione significativa dei minori**; per prevenire, combattere e rispondere a tutte le forme di violenza contro i minori, compresa la violenza di genere; per eliminare i matrimoni infantili, precoci e forzati, la mutilazione genitale femminile, la tratta, il traffico, l'accattonaggio, lo sfruttamento (sessuale) e l'abbandono di minori. Sarà inoltre intensificato il lavoro per prevenire e porre fine a violazioni gravi nei confronti di minori coinvolti nei conflitti armati, anche con attività di promozione del rispetto del diritto umanitario internazionale. Il piano d'azione sostiene inoltre i paesi partner nella costruzione e nel **rafforzamento di sistemi giudiziari e di protezione dei minori a misura di minore**, anche per i minori migranti, rifugiati e obbligati a sfollare nonché per i minori appartenenti a minoranze, in particolare i Rom. L'UE continuerà a favorire il reinsediamento nell'Unione di minori e altre persone vulnerabili che necessitano di protezione internazionale. Sosterrà azioni destinate ad affrontare la questione dei minori di strada e investirà nello sviluppo di un'assistenza alternativa di qualità e nella transizione da un'assistenza basata su istituti a un'assistenza di qualità basata sulle famiglie e sulle comunità per i minori privati delle cure genitoriali e i minori con disabilità.

L'Unione continuerà a integrare i diritti dei minori nel dialogo politico con i paesi partner, in particolare nel contesto dei negoziati di adesione e del processo di stabilizzazione e associazione. Promuoverà inoltre misure destinate ad affrontare la violenza e la discriminazione, in particolare contro minori vulnerabili, compreso il sostegno a organizzazioni della società civile. L'Unione sosterrà il monitoraggio e la raccolta di dati

¹¹⁴ [Global estimates of child labour](#), Organizzazione internazionale del lavoro, 2017.

¹¹⁵ [Organizzazione internazionale del lavoro](#).

¹¹⁶ [Piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia 2020-2024](#), *op.cit.*

disaggregati sulla situazione dei minori nella regione e continuerà a riferire su questo tema nel contesto del pacchetto annuale sull'allargamento delle relazioni per paese.

Per conseguire tali obiettivi, l'UE coordinerà il ricorso a tutti i programmi di spesa disponibili nel quadro finanziario pluriennale 2021-2027, in particolare lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI), lo strumento di assistenza preadesione (IPA III) e lo strumento per gli aiuti umanitari.

Promuoverà inoltre iniziative presso i consessi multilaterali e regionali che si occupano di diritti umani, nel contesto di campagne di sensibilizzazione e tutela, e in collaborazione con la società civile, con bambini e adolescenti, con istituzioni nazionali per i diritti umani, con il mondo accademico, con il settore aziendale e altri portatori di interessi.

Azioni chiave da parte della Commissione europea:

- destinare all'istruzione il 10 % dei finanziamenti NDICI nell'Africa subsahariana, in Asia e nel Pacifico, nelle Americhe e nei Caraibi;
- continuare ad assegnare il 10 % dei finanziamenti per gli aiuti umanitari a favore dell'istruzione nelle situazioni di emergenza e di crisi prolungate, e promuovere l'approvazione della dichiarazione sulle scuole sicure;
- impegnarsi per rendere le catene di approvvigionamento delle imprese dell'UE esenti dal lavoro minorile, in particolare attraverso un'iniziativa legislativa sulla governance societaria sostenibile;
- promuovere e fornire assistenza tecnica con l'obiettivo di rafforzare i sistemi di ispezione del lavoro per il monitoraggio e l'applicazione delle leggi sul lavoro minorile;
- fornire assistenza tecnica nel contesto di Team Europa alle amministrazioni dei paesi partner attraverso i suoi programmi e dispositivi, quali SOCIEUX+, lo strumento per l'assistenza tecnica e lo scambio di informazioni (TAIEX) e i programmi TWINNING;
- preparare un piano d'azione per i giovani entro il 2022 al fine di promuovere l'emancipazione e la partecipazione dei giovani e dei minori;
- designare punti focali per la gioventù e rafforzare le capacità di protezione dei minori all'interno delle delegazioni dell'UE.

7. Integrare la prospettiva dei minori in tutte le azioni dell'Unione

Al fine di conseguire gli obiettivi stabiliti nella presente strategia, la Commissione garantirà l'integrazione di una prospettiva dei diritti dei minori in tutte le politiche, in tutta la legislazione e in tutti i programmi di finanziamento pertinenti¹¹⁷. Tale attività rientrerà nel contesto degli sforzi destinati a creare **una cultura a misura di minore nella definizione delle politiche dell'UE** e sarà sostenuta fornendo formazione e sviluppo di capacità al personale dell'UE nonché provvedendo a un migliore coordinamento interno attraverso il gruppo della coordinatrice della Commissione per i diritti dei minori. Verrà sviluppata una lista di controllo per l'integrazione concernente i diritti dei minori.

¹¹⁷ Si veda l'allegato 2.

Sono necessari dati affidabili e comparabili per sviluppare politiche basate su dati concreti. La Commissione inviterà la FRA a continuare a fornire agli Stati membri l'assistenza tecnica e il sostegno metodologico, tra l'altro in relazione alla progettazione e all'attuazione di esercizi di raccolta di dati. Cercherà altresì di conseguire una maggiore disaggregazione in termini di età e di genere dei dati Eurostat e dei dati generati da altre agenzie dell'UE, così come di attuare una ricerca su settori tematici specifici trattati dalla presente strategia. Tale attività sarà svolta attraverso il programma quadro per la ricerca e l'innovazione Orizzonte Europa (2021-2027)¹¹⁸.

La strategia contribuirà inoltre all'integrazione e al coordinamento delle iniziative a livello nazionale e tra i principali portatori di interessi per garantire un'attuazione migliore degli obblighi giuridici esistenti dell'UE e internazionali. A tale fine la Commissione istituirà altresì la **rete dell'UE per i diritti dei minori** entro la fine del 2021. Basandosi sul lavoro del gruppo di esperti informale sui diritti dei minori¹¹⁹, tale rete rafforzerà il dialogo e l'apprendimento reciproco tra l'UE e gli Stati membri sui diritti dei minori e sosterrà l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione della presente strategia. Sarà composta da rappresentanti nazionali e comprenderà in alcune delle sue attività, tra l'altro, organizzazioni internazionali e non governative, rappresentanti di autorità locali e regionali e dei minori. La Commissione svilupperà altresì una collaborazione più stretta con le autorità regionali e locali e con altre istituzioni pertinenti, con organizzazioni regionali e internazionali, con la società civile e con i garanti per l'infanzia e l'adolescenza.

La presente strategia dovrebbe essere collegata alla strategia per rafforzare l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e al piano d'azione per la democrazia europea. Essa integra gli sforzi mirati destinati a rendere i diritti e i valori dell'UE più tangibili in settori quali¹²⁰ la protezione dei minori migranti, l'uguaglianza e l'inclusione, la parità di genere, la lotta contro il razzismo e il pluralismo, i diritti di cittadinanza dell'UE, i diritti delle vittime, la lotta contro gli abusi sessuali su minori, i diritti sociali nonché l'istruzione e la formazione inclusive¹²¹. La strategia è altresì in linea con le priorità stabilite nel piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia¹²².

7.1 Contributo dei fondi dell'UE all'attuazione della strategia

I finanziamenti dell'UE sono fondamentali per sostenere l'attuazione delle politiche dell'UE negli Stati membri. Con la presente strategia, la Commissione aiuterà gli Stati membri a sfruttare al meglio i fondi dell'UE nelle loro iniziative per proteggere e garantire i diritti del minore. La strategia dovrebbe inoltre incoraggiare l'elaborazione del bilancio

¹¹⁸ [Orizzonte Europa](#).

¹¹⁹ [Gruppo di esperti informale sui diritti dei minori](#), Commissione europea.

¹²⁰ [Comunicazione sulla protezione dei minori migranti](#), COM(2017)211 final; [comunicazione sulla strategia per la parità di genere 2020-2025](#), COM/2020/152 final; [comunicazione su un quadro strategico dell'UE per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom](#), COM(2020) 620 final e [raccomandazione del Consiglio sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom \(2021/C 93/01\)](#); [comunicazione su una strategia per l'uguaglianza LGBTIQ 2020-2025](#), COM/2020/698 final, [piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027](#), COM(2020)758 final, strategia per i diritti delle persone con disabilità; [comunicazione su piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025](#), COM(2020) 565 final e la futura strategia sulla lotta contro l'antisemitismo, prevista per il 2021; [relazione sulla cittadinanza 2020. Rafforzare il ruolo dei cittadini e proteggere i loro diritti](#), COM(2020) 730 final; [strategia dell'UE sui diritti delle vittime \(2020-2025\)](#), COM(2020) 258 final; [strategia dell'UE per una lotta più efficace contro gli abusi sessuali su minori](#), COM(2020) 607 final.

¹²¹ [Raccomandazione della Commissione "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale"](#) (2013/112/UE); [Pilastro europeo dei diritti sociali](#); [Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali](#), COM(2021) 102 final; proposta di raccomandazione del Consiglio che istituisce una garanzia europea per l'infanzia, COM(2021)137; [comunicazione sulla realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione entro il 2025](#) COM(2020) 625 final; [Piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027](#), COM(2020) 624 final.

¹²² [Piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia 2020-2024](#), JOIN(2020) 5 final.

relativo ai diritti dei minori e l'esame di modalità per tracciare la spesa del bilancio dell'UE in questo settore, in modo tale da canalizzare i fondi verso le esigenze più pressanti. I finanziamenti a sostegno dei diritti dei minori dovrebbero essere considerati prioritari dagli Stati membri nei programmi di finanziamento dell'UE, in base alle esigenze individuate a livello nazionale e regionale.

Nel contesto del quadro finanziario pluriennale 2021-2027, il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) sostengono gli investimenti nello sviluppo di capacità umane e infrastrutture, in apparecchiature e accesso a servizi nei settori dell'istruzione, dell'occupazione, dell'alloggio, del sociale, della sanità e dell'assistenza all'infanzia, nonché nel passaggio da servizi istituzionali a servizi basati sulle famiglie e sulle comunità.

Gli Stati membri che presentano un tasso di minori a rischio di povertà o di esclusione sociale superiore alla media dell'UE (nel 2017-2019) dovranno destinare il 5 % del FSE+ alla lotta contro la povertà infantile, mentre gli altri Stati membri saranno tenuti a stanziare un importo adeguato. Nel periodo di programmazione 2021-2027, gli Stati membri dovrebbero soddisfare diverse condizioni preliminari che potrebbero avere un legame stretto con misure relative ai diritti dei minori. Ciò comprende quadri strategici nel settore della riduzione della povertà, dell'inclusione dei Rom e della conformità alla convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e alla Carta. Il nuovo Fondo Asilo, migrazione e integrazione (AMIF) rafforzerà la protezione dei minori migranti non accompagnati riconoscendo e fornendo sostegno finanziario e incentivi per l'accoglienza, l'alloggio e altre esigenze speciali di tali minori, con un tasso di cofinanziamento fino al 75 %, che può raggiungere il 90 % per i progetti attuati nel quadro di azioni specifiche.

Per la realizzazione dei diritti dei minori potranno essere utilizzati altri fondi e programmi dell'UE, tra cui il programma Giustizia, il programma CERV, il programma Erasmus+, Orizzonte 2020, il programma digitale, il dispositivo per la ripresa e la resilienza, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), REACT-EU e InvestEU. Inoltre lo strumento di assistenza tecnica è in grado, su richiesta, di fornire assistenza tecnica agli Stati membri per sviluppare azioni di sviluppo delle capacità.

Gli Stati membri sono invitati a garantire un approccio coordinato a livello nazionale, macro-regionale¹²³, regionale e locale nella programmazione e nell'attuazione dei fondi dell'UE, nonché a coinvolgere le autorità locali e regionali, le organizzazioni della società civile, comprese le organizzazioni che lavorano con e per i minori, e le parti sociali ed economiche nella preparazione, nella revisione, nell'attuazione e nel monitoraggio dei programmi per i fondi UE per il periodo 2021-2027.

La presente strategia affronta inoltre le disuguaglianze esacerbate dalla crisi della COVID-19, che ha colpito in modo sproporzionato i minori vulnerabili. In tale contesto, la Commissione incoraggerà gli Stati membri a sfruttare appieno le possibilità offerte da Next Generation EU per attenuare l'impatto sproporzionato della crisi e aiuterà gli Stati membri a integrare i diritti dei minori nella progettazione e nell'attuazione delle riforme attraverso lo strumento di assistenza tecnica.

Affinché sia possibile compiere progressi effettivi sul campo, la presente strategia deve essere accompagnata da **impegni e investimenti a livello nazionale**. La Commissione invita gli Stati membri dell'UE a sviluppare, laddove non siano ancora disponibili, strategie nazionali solide basate su dati concreti concernenti i diritti dei minori, in collaborazione con tutti i

¹²³ [Strategie macroregionali](#), Commissione europea.

portatori di interessi, compresi i minori, e in sinergia con altre strategie e altri piani nazionali pertinenti. Li invita inoltre a ratificare tutti i protocolli opzionali della convenzione sui diritti del fanciullo e i protocolli opzionali della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, nonché a prendere debitamente in considerazione le osservazioni conclusive del comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo¹²⁴ e del comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità¹²⁵. La Commissione invita altresì gli Stati membri a sostenere tutte le azioni raccomandate nella presente strategia con risorse finanziarie adeguate, compresi i finanziamenti dell'UE.

Conclusioni

La Commissione europea è determinata ad aiutare i minori a sviluppare il loro potenziale in quanto cittadini impegnati e responsabili. Affinché ciò avvenga, la partecipazione alla vita democratica deve iniziare durante l'infanzia. Tutti i minori hanno il diritto di esprimere il loro parere su questioni che li riguardano e di essere presi in considerazione. Per consentire la loro partecipazione attiva occorre inoltre lottare contro la povertà, le disuguaglianze e la discriminazione, in modo da spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale.

La presente strategia è inclusiva fin dalla progettazione e sarà inclusiva nella sua attuazione. La Commissione ne monitorerà l'attuazione a livello UE e nazionale e riferirà in merito ai progressi compiuti in occasione del forum europeo annuale per i diritti dei minori. I minori faranno parte del monitoraggio e della valutazione, in particolare attraverso la futura piattaforma per la partecipazione dei minori. Le azioni della strategia saranno adattate laddove necessario.

La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio ad approvare la strategia e a collaborare alla sua attuazione. Invita il Comitato delle regioni e il Comitato economico e sociale europeo a promuovere il dialogo con le autorità locali e regionali e con la società civile.

Abbiamo tutti la responsabilità di ascoltare i minori e di agire subito. Per usare le parole espresse da uno dei membri del Consiglio dei minori di Eurochild, *"ben fatto è meglio che ben detto"*.

¹²⁴ [Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo](#), osservazioni conclusive.

¹²⁵ [Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità](#), osservazioni conclusive.