COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 2.8.2013
COM(2013) 567 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sui requisiti applicabili ai bambini che attraversano le frontiere esterne degli Stati

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sui requisiti applicabili ai bambini che attraversano le frontiere esterne degli Stati

1. INTRODUZIONE

Il regolamento (CE) n. 444/2009[1] del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 maggio 2009, che modifica il regolamento (CE) n. 2252/2004 del Consiglio relativo alle norme sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri (di seguito "il regolamento") ha introdotto il principio "una persona-un passaporto". Secondo questo principio, i passaporti e i documenti di viaggio sono rilasciati come documenti individuali; non è più possibile rilasciare passaporti familiari o altri passaporti collettivi. Questo principio era stato raccomandato dall'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO) già nel 1997; si ritiene infatti che sia possibile garantire una maggiore sicurezza se ciascuno, compresi i minori, dispone del proprio passaporto[2].

La presente relazione assolve all'obbligo previsto dall'articolo 1 del regolamento, conformemente al quale "entro il 26 giugno 2012 la Commissione presenta una relazione sui requisiti per i bambini che, viaggiando soli o accompagnati, attraversano le frontiere esterne degli Stati membri e propone, se necessario, iniziative appropriate al fine di garantire un'impostazione comune riguardo alle norme sulla protezione dei bambini che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri". Il presente documento si basa su uno studio esauriente realizzato per la Commissione (di seguito "lo studio"[3]) sulla legislazione e sulle pratiche dell'UE, dei suoi Stati membri e dei paesi associati a Schengen[4] riguardo alla questione dei figli di cittadini di paesi terzi e dell'UE[5] che, viaggiando soli o accompagnati, attraversano le frontiere esterne[6]. La relazione si occupa (specificamente) dei controlli cui sono sottoposti i minori che attraversano *legalmente* le frontiere esterne.

2. APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO "UNA PERSONA-UN PASSAPORTO"

La maggior parte degli Stati membri segue questo principio già da molti anni. Nonostante ciò, il regolamento ha fissato un periodo transitorio in base al quale il principio doveva essere applicato dagli Stati membri al più tardi il 26 giugno 2012; in questo modo "la validità iniziale per il titolare del documento resta impregiudicata".

---

1 GU L 142 del 6.6.2009, pag. 1.

2 http://legacy.icao.int/icao/en/atb/sgm/OnePassportConcept.htm.

3 Lo studio è stato realizzato dal consorzio Ramboll-EurAsylum nell'ambito del Fondo per le frontiere esterne. La relazione finale è reperibile sul sito web della direzione generale Affari interni della Commissione europea: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/general/index_en.htm. Tratta una serie di tematiche connesse alla questione dell'attraversamento delle frontiere da parte dei minori. La presente relazione ha tuttavia esaminato gli aspetti più importanti, quali l'impatto del principio "una persona-un passaporto".

4 Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera.

5 In linea con l'articolo 1 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, ai fini della presente relazione si intende per fanciullo ogni essere umano avente un'età inferiore a 18 anni.

6 In linea con l'assenza di controlli alle frontiere interne e con l'articolo 1 del regolamento, la presente relazione non affronta le questioni connesse alla circolazione dei minori nello spazio Schengen, benché la Commissione sia consapevole che esistono anche casi di tratta e rapimento di bambini.

Quest'ultima disposizione significa che:

- dal 26 giugno 2012 i passaporti dei cittadini dell'UE devono essere rilasciati solo come documenti individuali;

- dopo tale data, il minore, indipendentemente dalla sua età, deve essere munito del proprio passaporto UE e non può più viaggiare esclusivamente sulla base dell'iscrizione sul passaporto del genitore;

- il passaporto del genitore rimane valido per il titolare dopo il 26 giugno 2012, anche se vi figurano i nomi dei figli.

Tuttavia, alcuni Stati membri avevano interpretato in maniera differente la natura del periodo transitorio e avevano sostenuto di poter ancora rilasciare passaporti con iscrizioni di figli (cosiddetti passaporti familiari) fino al 26 giugno 2012 e che le iscrizioni dei minori sarebbero rimaste valide per l'intero periodo di validità del passaporto.

Nel pertinente gruppo di lavoro del Consiglio, la Commissione ha chiarito che tale interpretazione sarebbe contraria all'obiettivo della disposizione e alla fissazione del periodo transitorio di 3 anni.

La Commissione ha fornito ulteriori orientamenti sull'argomento mediante la raccomandazione del 14 dicembre 2012[7] recante modifica della raccomandazione che istituisce un "Manuale pratico per le guardie di frontiera" (di seguito "Manuale Schengen") comune ad uso delle autorità competenti degli Stati membri per lo svolgimento del controllo di frontiera sulle persone (C(2006) 5186 definitivo)[8].

Il documento precisa che il regolamento non si applica a Irlanda e Regno Unito né ai passaporti rilasciati da paesi terzi. La raccomandazione ricorda che si applicano le disposizioni della direttiva 2004/38/CE[9] relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 4, della direttiva[10], il mancato possesso di un passaporto individuale da parte del minore iscritto sul passaporto dei genitori non deve automaticamente significare che gli sarà negata la possibilità di uscire o entrare nel territorio di uno Stato membro. L'iscrizione del minore sul passaporto dei genitori potrebbe essere considerata come un altro mezzo per attestare "la qualifica di titolare del diritto di libera circolazione".

L'ampia maggioranza degli Stati membri ha applicato anni fa il principio "una persona-un passaporto" sulla base del diritto nazionale. Solo alcuni Stati membri hanno aspettato fino al 26 giugno 2012 per eliminare completamente i passaporti familiari.

Né gli Stati membri né lo studio hanno riferito o individuato problemi riguardo all'introduzione del principio. Di fatto lo studio ha evidenziato che il principio "una persona-un passaporto" è stato accolto favorevolmente da tutte le parti interessate e in particolare dalle

---

7 C(2012) 9330 final.

8 C(2006) 5186 definitivo.

9 GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77.

10 "Qualora il cittadino dell'Unione o il suo familiare non avente la cittadinanza di uno Stato membro sia sprovvisto dei documenti di viaggio o, eventualmente, dei visti necessari, lo Stato membro interessato concede, prima di procedere al respingimento, ogni possibile agevolazione affinché possa ottenere o far pervenire entro un periodo di tempo ragionevole i documenti necessari, oppure possa dimostrare o attestare con altri mezzi la qualifica di titolare del diritto di libera circolazione".

guardie di frontiera, dalle autorità nazionali e dalle ONG che operano nel settore della tutela dei minori. A parere della maggior parte degli operatori coinvolti, questo principio ha reso gli spostamenti dei minori più sicuri e gli attraversamenti delle frontiere più rapidi, in quanto ora le guardie di frontiera possono effettivamente identificare il minore come la persona indicata nel passaporto.

In certi casi, era diventato più difficile collegare un minore in viaggio al proprio genitore qualora essi avessero cognomi differenti. A tale proposito, alcune parti interessate, tra cui Frontex[11], sono favorevoli all'idea di includere informazioni sul genitore o sui genitori o sul tutore o i tutori legali nel passaporto del minore.

3. LEGISLAZIONE E PRATICHE RIGUARDANTI L'ATTRAVERSAMENTO DELLE FRONTIERE DA PARTE DEI MINORI

Il concetto "una persona-un passaporto" è solo uno dei requisiti volti a rendere sicuri gli attraversamenti delle frontiere da parte dei minori, a tutelare i loro diritti nonché a contrastare fenomeni quali il rapimento e la tratta di minori. Al riguardo esistono alcune altre disposizioni e processi a livello dell'UE e degli Stati membri. Obiettivo del presente capitolo è fornire una breve panoramica delle disposizioni e delle pratiche più pertinenti.

3.1. Legislazione e pratiche a livello dell'UE

Le principali disposizioni riguardanti l'attraversamento delle frontiere esterne dello spazio Schengen da parte dei minori sono precisate nel regolamento (CE) n. 562/2006[12] che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (di seguito "**il codice frontiere Schengen**") e nei suoi allegati[13]. Oltre a ricordare che "la guardia di frontiera presta particolare attenzione ai minori", il punto 6 dell'allegato VII al codice frontiere Schengen specifica che, in caso di minori accompagnati, occorre verificare la sussistenza della potestà genitoriale nei confronti del minore. Tale verifica deve essere effettuata in particolare nel caso in cui il minore sia accompagnato da un adulto soltanto o laddove le guardie di frontiera ritengano che il minore sia stato illegalmente sottratto alla custodia del tutore legale. Qualora sussistano "seri motivi di sospetto", le guardie di frontiera svolgono ulteriori indagini. In caso di minori che viaggiano senza accompagnatore, le guardie di frontiera devono di norma effettuare verifiche approfondite dei documenti del minore.

Inoltre, il punto 3.7 della parte due, sezione 1, del **Manuale pratico per le guardie di frontiera**[14] stabilisce che, se sospettano che un minore non sia autorizzato a varcare la frontiera in uscita, le guardie di frontiera devono consultare il punto di contatto nazionale[15] dello Stato membro Schengen di cui il minore è cittadino o in cui risiede. Se si ottengono informazioni che fanno pensare a un possibile rapimento o fanno sospettare che il minore non sia autorizzato a varcare la frontiera in uscita, le guardie di frontiera possono rifiutare l'uscita

---

11 Questa idea era stata proposta anche nel corso dei negoziati sul regolamento. Tuttavia, era stata abbandonata per differenti ragioni, quali la base giuridica di tale disposizione (cfr. anche il punto 5.1).

12 GU L 105 del 13.4.2006, pag. 1.

13 In particolare, l'allegato VII: Norme specifiche per determinate categorie di persone.

14 Raccomandazione della Commissione che istituisce un "Manuale pratico per le guardie di frontiera" (Manuale Schengen) comune, ad uso delle autorità competenti degli Stati membri per lo svolgimento del controllo di frontiera sulle persone (C(2006) 5186 def.) come modificato dalla Raccomandazione della Commissione C(2008) 2976 def.

15 I punti di contatto nazionali a fini di consultazione sui minori sono elencati nell'allegato 37 del Manuale.

del minore o raccogliere tutte le informazioni disponibili sulla destinazione del minore e sulla persona che lo accompagna.

Le procedure e le condizioni per il rilascio del visto a cittadini di paesi terzi che entrano nello spazio Schengen sono fissate nel regolamento (CE) n. 810/2009[16] che istituisce un codice comunitario dei visti (di seguito **"il codice dei visti"**). Per quanto riguarda i minori, il regolamento prevede che il loro modulo di domanda di visto sia firmato da una persona che esercita la potestà genitoriale o da un tutore legale. A norma del Manuale per il trattamento delle domande di visto e la modifica dei visti già rilasciate[17] (di seguito **"il Manuale per il codice dei visti"**), i consolati devono verificare che la persona che chiede il visto a nome del minore sia il titolare della potestà genitoriale o un tutore legale. Il consenso dell'autorità parentale o del tutore legale deve essere chiesto da richiedenti di meno di 18 anni, indipendentemente dall'età in cui si diventa maggiorenni nel paese di residenza. I consolati devono inoltre controllare che il minore non sia stato illegalmente sottratto alla custodia della persona che esercita legalmente la potestà genitoriale nei suoi confronti. Se esiste un tale sospetto, il consolato deve svolgere tutte le indagini necessarie per evitare la sottrazione illegale del minore.

In termini pratici, a livello dell'UE, nel novembre-dicembre 2010 **Frontex** ha realizzato un'operazione congiunta sull'immigrazione irregolare dei minori (Agelaus 2010), che è stata condotta presso 42 aeroporti in Europa al fine di diffondere la conoscenza di questo fenomeno. Nel novembre 2011 anche l'iniziativa di collaborazione interforze denominata "Joint Operation Hammer", guidata da Frontex, ha posto l'accento sulla questione della tratta dei minori. Ai fini della collaborazione sono stati elaborati orientamenti operativi; oltre a sottolineare che l'interesse superiore del minore deve sempre costituire una considerazione preminente e che deve essere rispettato il principio di non respingimento, gli orientamenti contengono un elenco non esaustivo di indicatori della tratta di minori e rilevano che, qualora vi siano motivi per ritenere che il minore potrebbe essere a rischio, le guardie di frontiera devono svolgere un controllo più specifico (una cosiddetta verifica in seconda linea). Gli orientamenti contengono anche suggerimenti utili sul modo di comunicare con i minori. Nel 2011 Frontex ha inoltre sviluppato un pacchetto di formazione per le guardie di frontiera: il manuale di formazione contiene sezioni dedicate alla situazione e alle esigenze specifiche dei minori.

3.2. Legislazione e pratiche a livello nazionale

Per quanto riguarda il diritto e le pratiche nazionali, esistono pochissimi requisiti concreti riguardo all'attraversamento delle frontiere da parte dei minori.

Uno strumento comune per tutelarli è il **requisito del consenso dei genitori**. Nella maggior parte degli Stati membri il consenso è previsto già nella fase di richiesta del passaporto. Alcuni Stati membri[18] richiedono l'autorizzazione scritta o la compilazione della domanda di passaporto da parte di un genitore/tutore legale. Altri Stati membri[19] richiedono l'autorizzazione scritta di entrambi i genitori. Taluni Stati membri[20] prescrivono che durante la

16 GU L 243 del 15.9.2009, pag. 1.

17 Decisione della Commissione C(2010) 1620 definitivo, del 19.3.2010, che istituisce il Manuale per il trattamento delle domande di visto e la modifica dei visti già rilasciate.

18 Per esempio Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Austria, Portogallo, Romania, Slovenia, Regno Unito.

19 Per esempio Danimarca, Grecia, Irlanda, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Finlandia, Svezia.

20 Per esempio Belgio, Germania, Spagna, Lituania, Slovacchia.

procedura di richiesta del passaporto il minore sia accompagnato da un genitore, mentre in altri Stati membri[21] devono essere presenti, in linea di principio, entrambi i genitori.

Inoltre, specialmente in caso di sospetto, nella maggior parte degli Stati membri le guardie di frontiera si riservano il diritto di chiedere, in linea con l'allegato VII del codice frontiere Schengen, documenti giustificativi volti a stabilire la relazione esistente tra il minore e l'adulto o gli adulti che lo accompagnano. In pratica si tratta solitamente di un'**autorizzazione dei genitori** in cui costoro dichiarano il proprio consenso all'uscita o all'ingresso da o nel paese da parte del minore. Esistono approcci differenti, a seconda che l'autorizzazione sia richiesta per i figli di cittadini dell'Unione[22], di cittadini nazionali[23] o di cittadini di paesi terzi[24]. Per quanto riguarda i cittadini nazionali, in alcuni Stati membri determinate autorità sono preposte al rilascio dell'autorizzazione, mentre la maggior parte degli Stati membri non è dotata di un'autorità emittente incaricata di svolgere questo compito o di un modello specifico per l'autorizzazione dei genitori. Vigono norme e pratiche differenti anche per quanto riguarda la necessità di autenticare e/o di tradurre l'autorizzazione.

In talune circostanze, un metodo utile per assicurarsi che il minore stia viaggiando con la dovuta autorizzazione del suo tutore legale o dei suoi tutori legali è **verificare gli accordi di custodia** alla frontiera. In molti Stati membri, per le guardie di frontiera è piuttosto difficile ottenere informazioni sugli accordi di custodia, in particolare in tempi brevi. Mentre in alcuni Stati membri[25] le guardie di frontiera hanno accesso diretto alle banche dati nazionali o ai registri anagrafici, in altri Stati membri[26] devono recarsi presso i comuni e i tribunali locali per ottenere le informazioni.

Ai sensi della normativa dell'UE sulla responsabilità dei vettori, in particolare la direttiva 2001/51/CE del 28 giugno 2001[27], i vettori devono garantire che i viaggiatori provenienti da paesi terzi siano in possesso dei necessari documenti di viaggio per entrare nel territorio degli Stati membri. In tale contesto, i **vettori** possono svolgere un ruolo importante verificando l'identità del minore e la sua relazione con gli adulti che lo accompagnano. Dallo studio è emerso che i vettori dedicano un'attenzione specifica solo ai minori che viaggiano da soli, mentre quelli che viaggiano con un genitore ricevono molta meno considerazione. I minori che effettuano viaggi aerei da soli sembrano i più "protetti", poiché le compagnie aree seguono gli orientamenti dell'Associazione internazionale del trasporto aereo (IATA)[28] riguardo al trattamento da riservare ai minori che viaggiano da soli e la maggior parte delle compagnie aeree offre cosiddetti servizi per minori non accompagnati. Per i minori che effettuano viaggi marittimi o via terra esistono procedure più diversificate. Si registrano differenze da un paese all'altro anche per quanto riguarda il livello di cooperazione tra guardie di frontiera e vettori. In alcuni Stati membri esiste una cooperazione attiva e formale tra vettori aerei e guardie di frontiera, per esempio nell'individuazione di situazioni sospette, ma questa è tutt'altro che la norma.

Se i requisiti riguardanti l'autorizzazione dei genitori variano, gli Stati membri utilizzano **pratiche** piuttosto simili per **individuare una possibile situazione di rischio** (per esempio,

---

21 Per esempio Bulgaria, Francia, Italia.

22 Per esempio Italia, Polonia, Portogallo.

23 Per esempio Bulgaria, Lituania, Romania.

24 Per esempio Belgio, Spagna, Francia, Cipro, Lettonia, Malta, Portogallo.

25 Per esempio Germania, Estonia, Lettonia, Paesi Bassi, Finlandia, Svezia.

26 Per esempio Repubblica ceca, Malta.

27 GU L 187 del 10.7.2001, pag. 45.

28 "Recommended Best Practice for Minors" (Migliori pratiche raccomandate per i minori), IATA/CAWG, 41ª riunione, 16-17 maggio 2007, Tokyo.

un possibile caso di rapimento o di tratta). Si tratta perlopiù di una questione di valutazione individuale della situazione e dell'incontro tra la guardia di frontiera e il minore, che desta eventualmente il sospetto della guardia di frontiera. Tra gli altri, potrebbero potenzialmente suscitare il sospetto delle guardie di frontiera, o almeno indurle a svolgere sistematicamente alcuni accertamenti dopo il controllo del passaporto, i seguenti fattori: - i cognomi diversi o la scarsa somiglianza tra il minore e l'adulto che lo accompagna; - il comportamento del minore e l'interazione tra il minore e l'adulto che lo accompagna; - il paese di partenza o di destinazione (per esempio, paesi associati con rotte note della tratta di minori).

Lo studio ha dimostrato che, nelle decisioni delle guardie di frontiera, di norma la sicurezza del minore prevale sulla necessità di viaggiare, poiché i casi che suscitano il minimo sospetto sono solitamente sottoposti a verifiche in seconda linea. Tuttavia, esistono pochi dati statistici riguardo all'individuazione di casi di minori in situazione di rischio alle frontiere (o all'attraversamento delle frontiere da parte dei minori in generale).

Le pratiche utilizzate dalle guardie di frontiera sembrano basarsi su una combinazione di formazione professionale, orientamenti, esperienza e buonsenso. Benché in alcuni Stati membri[29] esistano specifici programmi di formazione e in molti altri Stati membri le guardie di frontiera ricevano formazione sulla tutela dei minori, lo studio ha rivelato che spesso all'argomento è stata riservata un'attenzione relativamente scarsa.

Esistono anche concreti **dispositivi di allerta** che possono destare l'attenzione delle guardie di frontiera e dare luogo a ulteriori azioni. Oltre alle banche dati nazionali a loro disposizione, i paesi Schengen si avvalgono tutti del Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) quale fonte principale di informazioni sui minori di cui è stata denunciata la scomparsa o sulle segnalazioni specifiche riguardanti l'adulto dal quale essi erano accompagnati. In questi casi le guardie di frontiera possono contattare il cosiddetto ufficio SIRENE nel paese di origine del minore. Inoltre, possono anche rivolgersi ai punti di contatto nazionali per i minori (allegato 37 del Manuale per le guardie di frontiera) e consultare le banche dati Europol e INTERPOL, che contengono informazioni relative, per esempio, a criminali e persone scomparse nonché a vittime dello sfruttamento minorile.

Dopo l'individuazione di una situazione di rischio da parte delle guardie di frontiera, le procedure dei **meccanismi nazionali di coordinamento (riferimento)** sembrano differire da uno Stato membro all'altro. In alcuni Stati membri[30], tali meccanismi di riferimento sono definiti e seguiti molto chiaramente, mentre in altri si basano piuttosto su decisioni ad hoc. In genere le guardie di frontiera sanno a quali servizi sociali possono rivolgersi, ma non sempre esistono descrizioni concrete dei casi in cui essi devono essere contattati e del processo da seguire, specialmente in circostanze particolari (per esempio, l'individuazione di una situazione di rischio nelle prime ore del mattino o a tarda notte).

[29] Per esempio, il Regno Unito si distingue con programmi di formazione specifici sui minori che sono sostenuti dal "Code of Practice for Keeping Children Safe from Harm" (Codice di buone pratiche per proteggere i minori dai pericoli) dell'Agenzia britannica per le frontiere.

[30] Per esempio Bulgaria, Regno Unito.

4. BUONE PRATICHE

Sono state individuate alcune buone pratiche volte a garantire una migliore protezione dei minori:

- impartire una formazione specializzata alle guardie di frontiera sulla tutela dei minori; in alcuni Stati membri riceve tale formazione anche il personale di terra e di cabina;
- fare in modo che presso i principali valichi di frontiera sia in servizio per ogni turno di lavoro una guardia di frontiera dotata di una formazione specifica sul trattamento dei minori;
- instaurare una collaborazione consolidata tra le guardie di frontiera e il personale addetto al check-in presso i principali aeroporti;
- qualora sia richiesta l'autorizzazione dei genitori, verificare, nei casi sospetti, l'autenticità dei documenti contattando l'altro genitore o i genitori e formulando domande di controllo per stabilire l'effettiva identità delle persone in questione;
- per i minori al di sotto di una certa età, prevedere controlli di frontiera effettuati da guardie di frontiera, una prassi questa ritenuta più sicura, anziché controlli automatizzati alle frontiere;
- permettere alle guardie di frontiera di accedere direttamente ai registi anagrafici nazionali;
- istituire meccanismi di riferimento chiari riguardo alle autorità alle quali rivolgersi e ai casi in cui esse devono essere contattate in una situazione di allarme.

5. CONCLUSIONI

5.1. "Una persona-un passaporto"

L'applicazione del principio "una persona-un passaporto" non sembra porre problemi. Operatori e parti interessate ritengono che tale principio abbia reso più sicuri gli spostamenti dei minori e più rapidi gli attraversamenti delle frontiere, in quanto ora le guardie di frontiera hanno la possibilità di individuare effettivamente il minore come la persona indicata nel passaporto, operazione che risultava difficile quando il minore viaggiava con un passaporto familiare.

Già durante le discussioni relative al regolamento sui passaporti era stata sollevata la questione se l'**inclusione del nome (o dei nomi) del tutore legale (o dei tutori legali) nei passaporti dei minori** avrebbe apportato un valore aggiunto. Tale eventualità potrebbe agevolare gli attraversamenti delle frontiere (sia per i viaggiatori che per le guardie di frontiera) nei casi in cui un genitore e un figlio che viaggiano insieme abbiano cognomi differenti. D'altro canto, tale iniziativa potrebbe di fatto determinare la necessità di ulteriore documentazione nel caso in cui il minore sia accompagnato da adulti diversi dai genitori/tutori legali iscritti sul passaporto. Tale situazione comporterebbe un onere amministrativo aggiuntivo in quanto risulterebbe necessario rinnovare il passaporto del minore nei casi di modifica sia degli accordi di custodia che dei nomi dei genitori (per esempio, in caso di seconde nozze). Finora la Commissione non dispone di basi sufficienti per affermare che tale iniziativa permetterebbe di individuare le vittime della tratta e/o del rapimento di minori con maggiore facilità e che pertanto sarebbe necessario l'intervento dell'UE al riguardo. La Commissione è pronta a discutere ulteriormente i pro e i contro con gli Stati membri e le parti

interessate. In ogni caso, nulla impedisce agli Stati membri di introdurre l'inclusione dei nomi dei genitori/tutori legali nei passaporti dei minori.

Alla luce del campo di applicazione del regolamento, il principio "una persona-un passaporto" si applica ai cittadini degli Stati che fanno parte dello spazio Schengen. Il codice frontiere Schengen non obbliga i **figli di cittadini di paesi terzi** a possedere il proprio passaporto individuale al momento dell'ingresso nello spazio Schengen o dell'uscita dallo stesso. Per quanto riguarda i figli di cittadini di paesi terzi soggetti a obbligo di visto, il visto Schengen sembra fornire una "protezione" analoga a quella del principio "una persona-un passaporto" poiché contiene una fotografia aggiornata del minore, anche nel caso in cui sia iscritto sul passaporto del proprio genitore; in altre parole, anche in caso di passaporto familiare sono rilasciati a ciascun genitore e a ciascun minore visti separati, con fotografie individuali. Inoltre, nell'ambito della procedura di rilascio del visto, i consolati devono verificare che la persona o le persone che presentano domande di visto a nome del minore siano il genitore o i genitori o il tutore o i tutori legali. Tuttavia, questo genere di "protezione" non si estende ai figli di cittadini di paesi terzi che non sono soggetti a obbligo di visto. Nonostante ciò, il principio "una persona-un passaporto" quale standard ICAO raccomandato è già applicato nella maggior parte dei paesi in cui non sussiste l'obbligo di visto. Di conseguenza, la Commissione non vede la necessità di chiedere ai figli di cittadini di paesi terzi di munirsi di un passaporto proprio individuale.

5.2. Legislazione e pratiche a livello di UE

Taluni operatori ritengono che esempi di buone pratiche e **orientamenti più dettagliati** potrebbero agevolare il lavoro ai valichi di frontiera. D'altro canto, sarebbe difficile contemplare nelle norme e nelle procedure formali tutta la gamma di situazioni con cui sono confrontate le guardie di frontiera.

La Commissione ha proposto modifiche al codice frontiere Schengen[31] chiedendo che la base comune per la formazione delle guardie di frontiera preveda una formazione specializzata ai fini dell'individuazione e del trattamento di situazioni riguardanti persone vulnerabili quali minori non accompagnati e vittime della tratta. Le modifiche chiederanno altresì di istituire formalmente l'elenco dei punti di contatto nazionali a fini di consultazione sui minori (attualmente elaborato su base volontaria) e di renderne obbligatorio l'uso in caso di dubbi quanto a una delle circostanze connesse ai minori, indipendentemente dal fatto che viaggino accompagnati o senza accompagnatore.

Considerata l'ampia varietà di casi riguardanti i controlli alle frontiere sui minori, la Commissione non vede la necessità di fornire ulteriori precisazioni negli atti giuridici dell'UE. Al tempo stesso, la Commissione è pronta a esplorare opzioni alternative per fornire ulteriore assistenza alle guardie di frontiera, sotto forma di orientamenti, formazione o altri mezzi.

Sulla base dei risultati conseguiti, dell'esperienza tratta dalle operazioni congiunte pertinenti e in sinergia con il costante lavoro svolto in seno alla Commissione al fine di elaborare orientamenti specifici per i servizi consolari e le guardie di frontiera sull'individuazione delle vittime della tratta di esseri umani, Frontex è incoraggiata a intraprendere ulteriori iniziative di sensibilizzazione sulle questioni connesse all'attraversamento delle frontiere da parte dei minori migliorando la base comune per la formazione delle guardie di frontiera[32] e/o

[31] COM(2011) 118 definitivo.

[32] Articolo 5 del regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea.

sviluppando un modulo di formazione specifico e/o orientamenti e/o organizzando workshop sull'argomento. Si incoraggiano analogamente gli Stati membri ad accordare maggiore rilievo alla questione nella formazione delle loro guardie di frontiera.

La sicurezza dei minori sembra rivestire la massima importanza per le guardie di frontiera: nei casi che destano il minimo sospetto, i minori sono solitamente sottoposti a un controllo più specifico. La Commissione valuterà tuttavia l'ipotesi di modificare il Manuale pratico per le guardie di frontiera e il Manuale per il codice dei visti e di affermare chiaramente che l'interesse superiore del minore deve costituire una considerazione preminente.

5.3. Legislazione e pratiche a livello nazionale

In materia di **autorizzazione dei genitori** vigono normative e pratiche piuttosto differenti negli Stati membri. Al tempo stesso, nonostante l'armonizzazione limitata nel settore, le pratiche utilizzate dalle guardie di frontiera riguardo ai controlli sui minori sono relativamente simili.

Non è possibile stabilire se i minori godono di una maggiore protezione negli Stati membri in cui, come regola generale, occorre presentare un modulo di autorizzazione dei genitori alla frontiera. Alcuni operatori rilevano che i moduli di autorizzazione dei genitori sono facili da falsificare, altri ritengono che l'autorizzazione sia un'inutile complicazione aggiuntiva, in particolare quando il consenso dei genitori è necessario anche per ottenere il passaporto. Tuttavia, alcuni operatori sono favorevoli allo sviluppo di un modulo standardizzato di consenso dei genitori per gli spostamenti all'interno e all'esterno dello spazio Schengen (Frontex) o a livello internazionale (ICAO). Di fatto, l'armonizzazione permetterebbe ai viaggiatori di venire più facilmente a conoscenza dei documenti che devono essere presentati alla frontiera dall'adulto accompagnatore e dal minore non accompagnato in termini di autorizzazione/consenso dei genitori. Pertanto, la Commissione e gli Stati membri devono seguire le discussioni sul possibile sviluppo di un modulo standard di "Consenso a viaggiare", che è stato presentato dall'Ufficio permanente della conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato[33] e che potrebbe essere ulteriormente esaminato dall'ICAO.

A causa delle differenti disposizioni degli Stati membri, in particolare per quanto riguarda la necessità di presentare un'autorizzazione dei genitori alla frontiera, sembra essere fondamentale **fornire informazioni attendibili al pubblico**. Benché i viaggiatori possano accedere facilmente alle informazioni concernenti le condizioni applicabili in materia di passaporto e visti in alcune lingue, sembra molto difficile reperire informazioni concrete sulla necessità di documenti giustificativi quali l'autorizzazione dei genitori. Spesso le informazioni sono disponibili solo nella lingua dello Stato membro e, laddove esistano, sono difficili da individuare o risultano addirittura in contraddizione con altre fonti di informazione. Anche il sito web ufficiale dell'UE, il portale Europa, non fornisce informazioni particolari sull'argomento. La rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale ha avviato la preparazione di una scheda sugli aspetti di diritto civile del trasferimento lecito dei minori in un altro Stato. La scheda si baserà sui contributi degli Stati membri e sarà resa disponibile sul Portale europeo della giustizia elettronica[34]. Inoltre, la Commissione è pronta ad aggiornare il suo sito web europa.eu/travel sulla base dei contributi degli Stati membri. Gli Stati membri devono altresì migliorare considerevolmente la qualità delle informazioni fornite al pubblico sulle condizioni applicabili ai minori che attraversano le frontiere.

---

33 http://www.hcch.net/upload/wop/abduct2012pd15e.pdf.

34 https://e-justice.europa.eu/home.do.

Quando le guardie di frontiera individuano una possibile situazione di rischio, le procedure seguite e la loro conoscenza dei **meccanismi nazionali di coordinamento** sembrano differire da uno Stato membro all'altro. Sembrano esistere chiari meccanismi nazionali di coordinamento solo in alcuni Stati membri. Di conseguenza, si incoraggiano gli Stati membri a sviluppare meccanismi nazionali di coordinamento adeguati e a informare i valichi di frontiera sull'esistenza di tali meccanismi affinché le guardie di frontiera sappiano a chi rivolgersi e in quali situazioni, e conoscano le responsabilità dei vari attori. Occorre prestare particolare attenzione alle difficoltà incontrate dalle guardie di frontiera nel trovare il giusto equilibrio tra la tutela degli interessi del minore e i potenziali ostacoli posti al loro viaggio. Il lavoro già svolto nell'ambito della tratta degli esseri umani potrebbe fungere da ispirazione per lo sviluppo di tali meccanismi di riferimento.

Infine, esistono **pochi dati statistici** riguardo all'individuazione di casi di minori in situazione di rischio alle frontiere (o all'attraversamento delle frontiere da parte dei minori in generale) nonché riguardo alla tratta e al rapimento di minori. Per riuscire a sviluppare linee d'intervento sulla base di dati obiettivi in quest'ambito, si incoraggiano gli Stati membri e Frontex a migliorare la raccolta di dati e statistiche sui minori che attraversano le frontiere.