

# VIETATO L'INGRESSO AI MINORI SENZA GENITORI!

## I casi del Niger e dell'Ucraina

Elena Rozzi

I minori non accompagnati dai genitori sono uno dei gruppi di rifugiati più vulnerabili in assoluto. In considerazione della loro particolare vulnerabilità, le convenzioni internazionali, la normativa europea e le leggi nazionali prevedono una serie di norme e procedure stringenti a tutela di questi minori.

Talvolta, tuttavia, il modo in cui tali norme e procedure vengono concretamente applicate produce dei paradossi: vi sono situazioni in cui, di fatto, i minori non accompagnati dai genitori si trovano a subire trattamenti deteriori rispetto agli adulti e ai minori che vivono con i propri genitori.

In questo capitolo, vedremo l'operare di questo tipo di paradosso con riferimento a due casi studio relativi ai trasferimenti protetti verso l'Italia di minori non accompagnati rifugiati in Niger e di minori accolti in istituti o case famiglia ucraini.

La conclusione, naturalmente, non può e non deve essere il superamento delle norme a tutela dei minori non accompagnati, bensì l'esigenza di applicarle in modo meno burocratico e formale, con maggiore chiarezza e tempi più celeri, e con una piena assunzione di responsabilità da parte di tutti gli attori in gioco.

## 1. Minori non accompagnati rifugiati in Niger e *complementary pathways*

Said è un minore non accompagnato sudanese di 16 anni, nato in Darfur e cresciuto in un campo per sfollati interni. Quando aveva 13 anni, le milizie janjaweed hanno attaccato il campo e hanno ucciso e torturato alcuni membri della sua famiglia. Said è quindi scappato in Libia, dove è stato detenuto per sette mesi. Nel 2020, è fuggito in Niger e ha chiesto asilo. Said desidera fortemente studiare, ma non ha mai avuto la possibilità di frequentare la scuola.

Said sa che alcuni rifugiati sono stati inseriti in programmi di *resettlement* o in corridoi umanitari per andare in Europa o in America, ma è consapevole che i minori non accompagnati sono esclusi da questi programmi. A novembre del 2021, Said è stato inserito in un progetto per andare in Italia con un visto per studio e una borsa di studio.

Le procedure per la determinazione del superiore interesse del minore, ovvero per stabilire se per Said fosse meglio restare in Niger ovvero oppure essere trasferito in Italia, si sono prolungate per dieci mesi, durante i quali il ragazzo ha vissuto un fortissimo stress emotivo, temendo di restare bloccato per sempre in Niger.

Conclusi le procedure per l'ottenimento del visto, a metà ottobre 2022 Said si prepara a partire per l'Italia, dove una famiglia affidataria italiana lo attende con gioia e impazienza.

Il Niger è stato per molti anni uno snodo cruciale dei flussi migratori lungo la rotta del Mediterraneo Centrale. Dal 2015, le politiche di esternalizzazione dell'Unione europea finalizzate a bloccare tali flussi hanno determinato la sostanziale chiusura delle frontiere verso Nord, aumentando fortemente i rischi per chi tenta di attraversare il deserto e raggiungere la Libia.

Negli ultimi anni, anche per legittimare queste politiche di esternalizzazione, sono stati attivati programmi di *resettlement* e *complementary pathways*<sup>1</sup> volti a promuovere il trasferimento sicuro di un piccolo numero di rifugiati dal Niger verso l'Europa, gli Stati Uniti e il Canada.

Paradossalmente, tuttavia, i minori non accompagnati sono esclusi dalla maggior parte di questi programmi. Questi minori, infatti, non possono esse-

<sup>1</sup> I *complementary pathways* sono vie di ingresso sicure e regolari per persone bisognose di protezione internazionale, complementari e aggiuntive rispetto ai programmi di *resettlement* gestiti da UNHCR e dagli Stati.

re inseriti nei corridoi umanitari verso l'Italia. Non si tratta di una specificità italiana: a livello internazionale, non ci risulta che minori non accompagnati siano mai stati inseriti nell'ambito di *complementary pathways*, neanche verso Paesi con una consolidata esperienza in questo ambito come il Canada o la Gran Bretagna. Molti Stati, infine, non accettano questi minori nei propri programmi di *resettlement*.

Come è possibile che uno dei gruppi più vulnerabili tra i rifugiati sia escluso a priori dai *complementary pathways* e da molti programmi di *resettlement*? La ragione principale risiede presumibilmente nella complessità delle procedure per il trasferimento e l'accoglienza dei minori non accompagnati. Mentre, infatti, gli adulti possono decidere autonomamente se accettare o meno la proposta di partire per un altro Paese, ad esempio attraverso i corridoi umanitari, invece nel caso dei minori non accompagnati è necessario che un organo preposto valuti se il trasferimento in un altro Paese risponda o meno al "superiore interesse del minore", in quanto la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza stabilisce che è sulla considerazione di tale criterio che devono fondarsi tutte le decisioni riguardanti i minori. Può sembrare scontato che per un minore non accompagnato rifugiato sia meglio essere accolto in un Paese ricco e sicuro come l'Italia anziché restare in Niger, ma per poter procedere al trasferimento è necessario che venga effettuata una procedura formale di determinazione del superiore interesse del minore.

Inoltre, in generale per trasferire un minore da un Paese all'altro è richiesto il consenso dei genitori. Ciò implica la necessità di rintracciare i genitori, nel Paese d'origine o in un Paese terzo, per chiedere il loro consenso, o quanto meno dimostrare di avere svolto tutti gli sforzi possibili per tentare il rintraccio dei familiari.

Ma non solo trasferire minori non accompagnati da un Paese all'altro è più complesso, lo è anche gestire la loro accoglienza. Mentre, infatti, l'accoglienza dei rifugiati o richiedenti asilo adulti in Italia può essere garantita anche al di fuori del sistema d'accoglienza istituzionale, invece un minore non accompagnato può essere accolto solo in una struttura che sia stata autorizzata o accreditata come struttura idonea all'accoglienza dei minori ai sensi della normativa nazionale e regionale in materia<sup>2</sup>, oppure mediante affidamento familiare. Il problema è che i posti disponibili nelle strutture per minori così come le famiglie disponibili e valutate idonee all'affidamento familiare dai servizi sociali

<sup>2</sup> Le diverse tipologie di strutture in cui possono essere collocati i minori non accompagnati sono disciplinate dall'art. 19 del D.lgs. 142/15.

sono largamente insufficienti ad accogliere anche i minori non accompagnati già presenti in Italia, e quindi è difficile individuare posti per l'accoglienza di minori che siano al di fuori del territorio nazionale. Inoltre, i costi delle strutture per minori sono molto elevati. E l'individuazione di nuove famiglie affidatarie incontra un importante ostacolo nella carenza di personale dei servizi sociali di molte città italiane, responsabili per la valutazione e il supporto delle famiglie affidatarie.

Anche la gestione delle procedure amministrative per i minori non accompagnati è decisamente più complessa che nel caso degli adulti. Ad esempio, ogni minore non accompagnato deve essere segnalato al Tribunale per i minorenni, che deve nominare un tutore. La nomina del tutore, tuttavia, spesso giunge dopo mesi. E fino a quando non sia nominato il tutore, chi gestisce l'accoglienza del minore spesso incontra difficoltà ad iscrivere il minore a scuola o al Servizio Sanitario Nazionale o ad avviare la procedura per la domanda d'asilo.

Tutti questi elementi rendono il trasferimento e l'accoglienza in Italia dei minori non accompagnati particolarmente complessi, ostacolando quindi il loro inserimento nei programmi di *resettlement* e, soprattutto, nei *complementary pathways*.

Questo paradosso appare in tutta la sua evidenza nella situazione creata nei due campi per rifugiati gestiti da UNHCR in Niger, ad Hamdallaye e Agadez. In questi campi, infatti, sono accolte alcune centinaia di minori non accompagnati, prevalentemente originari del Darfur, nati durante la guerra che ha insanguinato la loro terra d'origine provocando centinaia di migliaia di morti. La maggior parte di questi ragazzi sono fuggiti da soli dal Sudan in Libia, dove hanno subito maltrattamenti, sfruttamento e torture, e spesso sono stati detenuti in centri di detenzione. Hanno quindi cercato rifugio in Niger, dove hanno trovato condizioni di maggiore sicurezza e protezione. Tuttavia, in questo Paese, che si posiziona tra gli ultimi al mondo per Indice di Sviluppo Umano, questi minori hanno scarso accesso ad attività educative e formative e si sentono privati di qualsiasi speranza di futuro.

La maggior parte degli adulti e dei nuclei familiari accolti nel centro ETM (Emergency Transit Mechanism) di Hamdallaye<sup>3</sup> e una percentuale ridotta ma comunque significativa di quelli accolti nel campo di Agadez sono inseriti in programmi di *resettlement* e in *complementary pathways* come i corridoi umanitari verso l'Italia. I minori non accompagnati vedono così altri rifugiati partire,

---

<sup>3</sup> Per una descrizione della situazione in cui si trovavano le persone collocate nel campo di Hamdallaye nel 2021, dell'Emergency Transit Mechanism e dei corridoi umanitari gestiti da Caritas, si veda: FONDAZIONE MIGRANTES, *Niger Frontiera della di-speranza*, Tau Editrice, 2021.

mentre loro, esclusi dai corridoi umanitari e dalla maggior parte dei programmi di *resettlement*, restano bloccati in mezzo al deserto. Alcuni minori, colti dalla disperazione, sono nuovamente partiti per la Libia e non si hanno più avuto notizie di loro, probabilmente sono morti nel deserto o sono finiti nei centri di detenzione libici.

Per provare a superare questo paradosso, l'organizzazione umanitaria INTERSOS, che lavora dal 2018 con questi minori in Niger, ha avviato nel 2020 un progetto pilota denominato "Pagella in tasca – Canali di studio per minori rifugiati"<sup>4</sup>, prima sperimentazione a livello internazionale di un *complementary pathway* per minori non accompagnati.

Il progetto, che prevede l'ingresso in Italia di 35 minori non accompagnati rifugiati in Niger, con un visto per studio, e la loro accoglienza in affidamento familiare, mira a sperimentare un nuovo canale di ingresso regolare e sicuro, affinché i minori non accompagnati rifugiati possano avere l'opportunità di venire in Italia a studiare senza dover rischiare la vita nel deserto o su un barcone nel Mediterraneo.

Si tratta di un canale di ingresso fortemente innovativo rispetto ai corridoi umanitari e ai programmi di *resettlement*, in quanto:

- a) specificatamente dedicato alla protezione dei minori non accompagnati;
- b) finalizzato alla promozione del diritto allo studio, in quanto diritto riconosciuto a tutti i minori dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- c) fondato sul rilascio di un visto di ingresso per studio non universitario, previsto dal Testo Unico sull'Immigrazione per minorenni tra i 15 e i 17 anni<sup>5</sup>, ma ad oggi mai utilizzato per promuovere l'ingresso di minori rifugiati: a differenza dei corridoi umanitari, dunque, questo canale di ingresso si fonda non su una "concessione" da parte dello Stato relativa a una specifica quota di ingressi, ma su una norma ordinaria che prevede il rilascio del visto per studio a fronte di determinati requisiti oggettivi e senza quote;
- d) basato sulla *community sponsorship*, attraverso l'accoglienza dei minori presso famiglie affidatarie, con il supporto dei tutori volontari e delle organizzazioni del privato sociale, e sul ruolo centrale dei Comuni e delle scuole.

Il progetto prevede l'accoglienza dei minori in affidamento familiare, anziché in comunità d'accoglienza, per diverse ragioni. In primo luogo, perché vivere in un ambiente di tipo familiare è un diritto fondamentale di tutti i

<sup>4</sup> Cf. <https://www.intersos.org/pagella-in-tasca-canali-di-studio-per-minori-rifugiati/>.

<sup>5</sup> Questa tipologia di visto per studio è disciplinato dall'art. 39-bis, co. 1, lett. c) del d.lgs. n. 286/98 e dall'art. 44-bis, co. 2, lett. b) del relativo regolamento di attuazione D.P.R. n. 394/99.

minori, come sancito dalla normativa internazionale e italiana, ed è in generale essenziale per il loro benessere. L'accoglienza diffusa, in famiglia, inoltre, facilita l'inserimento e l'inclusione sociale dei rifugiati, siano essi adulti o minori. Infine, questo tipo di accoglienza che coinvolge le comunità locali può aiutare a superare quelle paure e diffidenze nei confronti dei migranti che molto spesso non vengono scalfite dai dati e dalle parole ma solo dalla conoscenza diretta.

L'accoglienza in famiglia dei minori quasi immediatamente dopo il loro arrivo in Italia ha rappresentato uno degli aspetti più innovativi e sfidanti del progetto. Va considerato, infatti, che ad oggi la quasi totalità dei minori non accompagnati presenti in Italia sono accolti in strutture per minori, mentre una percentuale ridottissima è collocata in affidamento eterofamiliare. Inoltre, quasi sempre l'affidamento viene disposto dopo un periodo relativamente lungo di accoglienza in comunità per minori, mentre non ci risulta sia mai stata sperimentata l'accoglienza in affidamento familiare di minori appena giunti in Italia.

Il progetto è realizzato in partenariato con UNHCR, il Comune di Torino, l'Ufficio Pastorale Migranti della Diocesi di Torino, la Rete CPIA Piemonte, la cooperativa Terremondo, le associazioni ASAI, Mosaico – Azioni per i rifugiati e Frantz Fanon, e con il sostegno della Conferenza Episcopale Italiana, della Fondazione Migrantes, di Aciri e della Fondazione Compagnia di San Paolo.

Ad agosto 2021, dopo quasi un anno di negoziazione, è stato firmato un Protocollo d'intesa nazionale<sup>6</sup> che vede tra i firmatari, oltre ai partner del progetto, anche il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, il Ministero dell'Interno, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e la Fondazione Migrantes. Il protocollo, che differisce significativamente dai protocolli sui corridoi umanitari, definisce per la prima volta al mondo le procedure per gli ingressi di minori non accompagnati nell'ambito di un *complementary pathway* e i ruoli dei diversi soggetti coinvolti, in conformità con le norme previste a livello internazionale, europeo e nazionale a tutela di questi minori.

È seguito poi un lungo lavoro di definizione e formalizzazione delle procedure finalizzate alla determinazione del superiore interesse del minore, al *family tracing* e alla raccolta del consenso dei genitori, richieste per il trasferimento di minori non accompagnati, a differenza di quanto accade per adulti e nuclei familiari. Questo processo ha visto il coinvolgimento di diversi uffici di UNHCR, dalle sedi nazionali di Italia e Niger fino agli Headquarters a Ginevra.

Il primo gruppo di 5 minori è arrivato in Italia a ottobre 2021, mentre l'arrivo del secondo gruppo è atteso per ottobre 2022.

<sup>6</sup> Cf. <https://www.intersos.org/wp-content/uploads/2021/07/Protocollo-dintesa-nazionale-PAGELLA-IN-TASCA-Canali-di-studio-per-minori-rifugiati.pdf>.

L'individuazione dei minori da coinvolgere nel progetto è stata effettuata dallo staff di INTERSOS che lavora in Niger con i minori non accompagnati nei due campi di Hamdallaye e Agadez, in collaborazione con UNHCR Niger, e si è basata in primo luogo sulla motivazione allo studio, valutata sulla base di alcuni colloqui e dei dati sulla frequenza alle attività educative attivate all'interno del campo.

Per ciascun minore individuato, è stata quindi raccolta la documentazione necessaria per richiedere il visto per studio. Da una parte, la documentazione idonea a dimostrare le garanzie relative al percorso di studio e accoglienza in Italia: la certificazione dell'iscrizione del minore in una scuola italiana; la dichiarazione di una famiglia affidataria in merito alla disponibilità ad accogliere il minore e la certificazione di idoneità all'affidamento rilasciata dai servizi sociali alla famiglia; la disponibilità di una borsa di studio erogata da INTERSOS finalizzata a coprire i costi di sostentamento in Italia.

Dall'altra parte, è stato necessario raccogliere una serie di documenti in Niger: il Documento di viaggio per rifugiati (equipollente al passaporto) rilasciato dal Governo nigerino, la documentazione inerente la determinazione del superiore interesse del minore e gli esiti del *family tracing*.

In particolare, le procedure di competenza della *child protection* si sono rivelate estremamente lunghe e farraginose. Come già accennato, per trasferire un minore non accompagnato è necessario che un organo preposto valuti se tale trasferimento risponda al superiore interesse del minore o meno. In Niger tale competenza è attribuita a una "Commissione per la determinazione del superiore interesse del minore", costituita dalle autorità nigerine (giudice minorile, servizi sociali, autorità di pubblica sicurezza), da funzionari di UNHCR e da rappresentanti delle organizzazioni che operano in partenariato con l'Agenzia nella protezione dei minori rifugiati. Nel caso dei minori identificati per il progetto "Pagella in tasca", questa procedura di determinazione del superiore interesse del minore ha impiegato molti mesi. In alcuni casi, i minori sono stati intervistati più e più volte, anche su aspetti come l'esperienza in Libia, con un probabile effetto ritraumatizzante sui ragazzi.

Un altro elemento particolarmente complesso è stato la raccolta del consenso dei genitori alla partenza del minore. Per tutti i minori non accompagnati rifugiati in Niger, UNHCR avvia interventi finalizzati al rintraccio dei familiari, nel Paese d'origine o in Paesi terzi, in collaborazione con la Croce Rossa Internazionale, ma difficilmente questi tentativi hanno successo se i minori non comunicano i contatti dei familiari.

Nei casi in cui non è stato possibile rintracciare alcun familiare e i minori hanno riferito di essere orfani o di non avere più contatti con i genitori,

UNHCR ha redatto una dichiarazione in cui si riportano i tentativi di *family tracing* fatti e si dichiara che i genitori sono risultati ir reperibili.

In alcuni casi, invece, i ragazzi hanno comunicato i contatti delle madri. Contattare le madri è stato piuttosto complesso, a causa dei problemi di comunicazione e di sicurezza che caratterizzano contesti come il campo per sfollati interni di Zam Zam in Darfur. Una volta rintracciate, è stato condotto un approfondito *counselling* con le madri al fine di spiegare loro dettagliatamente le caratteristiche del progetto ed è stato raccolto il loro consenso alla partenza del figlio. Tutti questi passaggi hanno richiesto mesi, soprattutto a causa di problemi procedurali, quali ad esempio la predisposizione e formalizzazione del modulo per la raccolta del consenso dei genitori.

È stata quindi presentata la richiesta di visto all'Ambasciata italiana di Abidjan in Costa d'Avorio, in quanto l'Ambasciata in Niger non dispone dell'attrezzatura per il rilascio dei visti per studio.

Il primo gruppo di minori, arrivati a Torino nell'ottobre 2021 sono stati accolti presso una struttura di prima accoglienza per minori non accompagnati, attivata ad hoc nell'ambito del progetto e gestita dalla Cooperativa Terremondo, dove hanno effettuato la quarantena Covid-19 e hanno iniziato le lezioni di italiano.

Dopo i colloqui con le operatrici dei servizi sociali del Comune di Torino, sono stati definiti gli abbinamenti tra minori e famiglie, e ciascun minore ha iniziato gli incontri con la famiglia individuata. Il Tribunale per i minorenni di Torino ha inoltre nominato i tutori volontari.

Le famiglie affidatarie sono state selezionate e formate da INTERSOS, in stretta collaborazione con i servizi sociali del Comune di Torino. In seguito ad alcuni incontri di presentazione del progetto aperti alla cittadinanza, le famiglie che si sono candidate ad accogliere un minore hanno effettuato un percorso di conoscenza e valutazione dell'idoneità all'affidamento familiare con i servizi sociali del Comune di Torino, consistente in alcuni colloqui e una visita domiciliare. Le famiglie valutate idonee all'affidamento hanno quindi partecipato a un percorso formativo organizzato da INTERSOS, in collaborazione con il Comune di Torino, strutturato in alcuni incontri online e un incontro in presenza di una giornata<sup>7</sup>.

I 5 minori sono stati collocati presso le famiglie affidatarie a circa un mese dall'arrivo a Torino. Le famiglie sono state supportate dagli educatori negli

---

<sup>7</sup> Per l'accoglienza del secondo gruppo di minori in arrivo dal Niger, due famiglie sono state individuate dalla Diocesi e dalla Caritas di Asti e i servizi sociali del Comune di Asti hanno effettuato la valutazione dell'idoneità all'affidamento familiare.



aspetti educativi e nelle procedure burocratiche (iscrizione a scuola e al Servizio Sanitario Nazionale, richiesta del permesso di soggiorno ecc.).

Figura particolarmente importante si è rivelata quella del mediatore culturale, che ha seguito e accompagnato i ragazzi dal Niger, e che ha vissuto con loro per un mese nella struttura di prima accoglienza. Il mediatore ha infatti svolto un ruolo fondamentale da una parte nell'aiutare i ragazzi a orientarsi nel nuovo mondo in cui erano improvvisamente arrivati e dall'altra nell'aiutare gli operatori e le famiglie a comprendere i bisogni e i desideri dei ragazzi. L'associazione di rifugiati Mosaico ha inoltre supportato i ragazzi nell'orientamento e nel contatto con la comunità sudanese a Torino.

I minori e le famiglie affidatarie sono stati supportati anche attraverso l'organizzazione di diversi incontri (di persona e online) di confronto, che si sono dimostrati estremamente utili ed efficaci nell'affrontare le problematiche che man mano emergevano. Si è creato un gruppo di sostegno e mutuo aiuto molto coeso tra le famiglie affidatarie.

Il livello di scolarizzazione dei minori giunti a Torino nell'ambito del progetto "Pagella in tasca" era molto basso (uno era quasi analfabeta al momento dell'arrivo), poiché a causa dei loro complessi e sofferti percorsi di vita non avevano potuto frequentare la scuola se non per brevi periodi. Tra novembre 2021 e giugno 2022, i ragazzi hanno frequentato il CPIA e corsi di italiano extra-scolastici. Uno dei minori ha frequentato anche il secondo anno del liceo linguistico ed è stato ammesso al terzo anno. Tutti hanno dimostrato grande impegno e motivazione allo studio, conseguendo ottimi risultati.

Dal punto di vista legale, un minore ha ricevuto un permesso di soggiorno per studio, mentre gli altri ragazzi hanno presentato subito domanda di protezione internazionale, ottenendo il riconoscimento dello status di rifugiato.

Per i ragazzi che hanno compiuto 18 anni, è stata presentata al Tribunale per i minorenni la richiesta di "proseguo amministrativo", ovvero di estensione dell'affidamento ai servizi sociali (con permanenza presso la stessa famiglia affidataria) fino ai 21 anni.

INTERSOS ha erogato alle famiglie affidatarie una borsa di studio di importo pari a 550 € al mese, a copertura dei costi di sostentamento dei minori, che sostituisce, per i primi 12 mesi di accoglienza in Italia, il contributo per l'affidamento ordinariamente coperto dal Comune. A conclusione del primo anno dall'inserimento dei minori in famiglia, la copertura economica del contributo per l'affidamento viene assunta dal Comune di Torino nell'ambito del proprio progetto SAI, a garanzia della sostenibilità dei percorsi avviati.

La collaborazione con i servizi sociali del Comune di Torino è stata estremamente positiva in tutte le fasi del progetto, dall'individuazione e formazione

delle famiglie affidatarie, al supporto a minori e famiglie nei percorsi di affidamento fino all'inserimento nel progetto SAI della Città.

I primi risultati del progetto “Pagella in tasca” dimostrano che è possibile includere i minori non accompagnati nei *complementary pathways*, ancorché le procedure siano molto più complesse rispetto a quelle previste per gli adulti e per i nuclei familiari, con riferimento sia alla partenza dal Paese di primo asilo, sia all'accoglienza in Italia.

L'auspicio è che gli interventi e le procedure sviluppati nell'ambito di questo progetto pilota possano essere utilizzati come modello per altre iniziative volte a promuovere l'ingresso regolare e sicuro di minori non accompagnati, in Italia così come in altri Stati europei o extra-europei<sup>8</sup>.

Naturalmente, “Pagella in tasca” è solo una goccia nel mare: 35 minori entreranno in Italia con un canale di ingresso regolare e sicuro, a fronte di più di 10.000 persone morte o disperse nel Mediterraneo negli ultimi 5 anni e oltre 85.000 persone intercettate e riportate forzatamente in Libia mentre cercavano di fuggire dalla guerra, dalle violenze e dalle torture, con il supporto delle autorità italiane e dell'Unione Europea. È fondamentale sottolineare come i *complementary pathways* non debbano mai, in alcun caso, legittimare le politiche di esternalizzazione e di chiusura delle frontiere.

## **2. I minori provenienti dagli istituti ucraini bloccati sotto le bombe**

In seguito allo scoppio della guerra il 24 febbraio 2022, si stima che siano fuggiti dall'Ucraina più di 13 milioni di persone. Il mantenimento delle frontiere aperte, l'introduzione della protezione temporanea e la disponibilità all'accoglienza manifestata non solo dalle istituzioni ma anche e soprattutto dalle popolazioni di molti Stati europei hanno facilitato l'evacuazione e l'accoglienza di questi profughi.

Paradossalmente, tuttavia, molti minori ospiti di istituti o case famiglia sono restati bloccati in Ucraina a causa di ostacoli burocratici che ne impedivano l'evacuazione, nonostante si tratti di uno dei gruppi più vulnerabili in assoluto. Si stima che in Ucraina circa 100.000 bambini e adolescenti vivessero in

---

<sup>8</sup> INTERSOS sta promuovendo la conoscenza e la diffusione a livello europeo di questo nuovo canale di ingresso per minori non accompagnati, attraverso la partecipazione al progetto *COMET (COMplementary pathways nETwork)*, finanziato dalla Commissione Europea (AMIF), coordinato dalla FCEI (<https://www.nev.it/nev/2021/06/23/complementary-pathways-for-migration-fcei-to-lead/>).

istituti o in case famiglia al momento dell'aggressione russa<sup>9</sup>. Non tutti questi minori sono senza genitori, trattandosi di collocamenti e affidamenti in alcuni casi temporanei ed estranei alla condizione di abbandono accertata.

Nelle settimane e nei mesi successivi allo scoppio della guerra, sono giunte numerose richieste ad organizzazioni non governative ed istituzioni italiane da parte di responsabili di istituti o case famiglia che chiedevano supporto per l'evacuazione dall'Ucraina. Nello stesso tempo, in Italia si registrava un'ondata fortissima di solidarietà nei confronti dei profughi ucraini, in particolare proprio rispetto all'accoglienza dei minori soli: molte organizzazioni della società civile ed enti legati alla Chiesa hanno ricevuto centinaia di mail e telefonate da parte di cittadini italiani che manifestavano la propria disponibilità ad accogliere bambini ucraini in fuga dalla guerra.

Quali meccanismi hanno prodotto questo paradosso per cui, nonostante la grande disponibilità all'accoglienza, molti minori ospiti di istituti e case famiglia, anche di età inferiore ai 6 anni, sono rimasti bloccati in Ucraina, talvolta letteralmente sotto le bombe? In parte analogamente a quanto visto per i minori rifugiati in Niger, la ragione principale risiede nella complessità e nella scarsa chiarezza delle procedure necessarie per il trasferimento dall'Ucraina e per l'accoglienza in Italia di questi minori.

In primo luogo, infatti, per diversi mesi dopo l'inizio delle ostilità non è stato chiaro quali procedure si dovessero seguire per evacuare dall'Ucraina e trasferire in Italia i minori ospiti di istituti o case famiglia. In generale, i minori devono viaggiare con un documento di identità e accompagnati da un genitore o da un altro adulto esercente la responsabilità genitoriale. Ma in una situazione di emergenza come quella bellica, quali documenti e autorizzazioni da parte delle autorità competenti sono necessari per far uscire questi minori dall'Ucraina e per poter far loro attraversare le frontiere di diversi Stati fino all'Italia? Di fatto, mentre tra marzo e aprile 2022 organizzazioni e singoli cittadini sono andati a prendere adulti e nuclei familiari sfollati dall'Ucraina e li hanno potuti portare in Italia senza alcuna formalità, invece non era chiaro quali procedure andassero implementate per trasferire in Italia un gruppo di minori soli. Chi avesse portato in Italia minori soli senza adeguata documentazione e al di fuori di un quadro procedurale chiaro, avrebbe potuto essere fermato in frontiera rischiando anche denunce per tratta di minori.

---

<sup>9</sup> Comunicato di UNHCR e UNICEF del 7 marzo 2022, <https://www.unhcr.org/it/notizie-storie/comunicati-stampa/minorenni-non-accompagnati-e-separati-che-fuggono-dallescalation-del-conflitto-in-ucraina-devono-essere-protetti/>.

In secondo luogo, non era chiaro se questi minori dovessero essere accolti in Italia nel rispetto delle norme sull'accoglienza dei minori non accompagnati, oppure se potessero essere accolti anche con modalità differenti. Come visto sopra, i minori non accompagnati possono essere accolti solo in una struttura che sia stata accreditata o autorizzata come struttura idonea all'accoglienza dei minori, oppure in affidamento familiare. Considerata la carenza di posti disponibili nelle strutture per minori così come di famiglie valutate idonee all'affidamento familiare dai servizi sociali, l'applicazione delle norme sui minori non accompagnati avrebbe implicato la possibilità di accogliere solo un numero ridottissimo di minori evacuati dagli istituti e dalle case famiglie ucraini.

Due elementi hanno reso ancora più complessa la questione dell'accoglienza di questi minori. Il primo elemento riguarda la definizione giuridica di questi minori come minori non accompagnati (con conseguente applicazione di tutte le norme in materia, incluse quelle riguardanti l'accoglienza e la nomina del tutore) oppure come minori accompagnati. L'art. 23 della Convenzione dell'Aja del 1996, vigente sia per l'Ucraina che per l'Italia, stabilisce che i provvedimenti di tutela disposti dalle competenti autorità ucraine debbano essere automaticamente riconosciuti in Italia, senza alcuna formalità. Se, in applicazione di tale norma, i tutori ucraini vengono riconosciuti come rappresentanti legali dei minori che hanno accompagnato in Italia, questi ultimi non dovrebbero essere considerati come minori non accompagnati, posto che sono definiti come tali solo i minori che si trovano sul territorio italiano privi di assistenza e rappresentanza legale da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano<sup>10</sup>.

Sul punto, si sono registrate posizioni piuttosto differenziate tra le direttive emanate dai diversi Tribunali per i minorenni e Procure minorili in seguito allo scoppio del conflitto in Ucraina. Ad esempio, i magistrati minorili di Roma e di Napoli affermano che i minori che arrivano dall'Ucraina accompagnati dai tutori ucraini non vanno considerati come minori non accompagnati. Nelle direttive di altri Tribunali e Procure (ad es. Milano, Brescia, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Torino) si afferma invece che tutti i minori che non siano accompagnati dai genitori, dunque includendo (implicitamente o esplicitamente) anche i minori accompagnati da tutori ucraini, vadano considerati come minori non accompagnati e che debba essere loro nominato un tutore.

Il secondo elemento di criticità riguarda la differenza degli standard tra gli istituti e case famiglia ucraini e quelli italiani. In Ucraina, infatti, vi sono istituti

---

<sup>10</sup> Legge 47/2017, art. 2.

che ospitano decine di minori, mentre in Italia il collocamento di minori in strutture di grandi dimensioni è stato superato con la legge 184/83, nell'ambito del più generale movimento verso la deistituzionalizzazione, e le leggi regionali in materia prevedono standard molto stringenti, spesso al di sotto dei 10 minori. Inoltre, in Italia sono previste strutture diverse per bambini con meno di 14 anni e per minori ultraquattordicenni, mentre in Ucraina possono essere ospitati negli stessi istituti o case famiglia. Si pone quindi la questione: gruppi di decine di minori di fasce di età diverse evacuati dall'Ucraina possono essere ospitati in Italia in una stessa struttura oppure no?

Questa mancanza di chiarezza sia sulle procedure di trasferimento che sulle modalità di accoglienza ha fatto sì che molte organizzazioni che sarebbero state disponibili a facilitare l'evacuazione dall'Ucraina e l'accoglienza in Italia di questi minori, abbiano invece deciso di non assumersi questa responsabilità.

Una possibile soluzione avrebbe potuto essere quella di utilizzare il sistema dei programmi solidaristici di accoglienza temporanea. Questo sistema, nato in seguito all'incidente di Chernobyl, ha consentito negli ultimi vent'anni 560.000 ingressi in Italia di minori stranieri nell'ambito di programmi solidaristici. Nel 2019 sono entrati in Italia nell'ambito dei programmi di accoglienza temporanea 7.802 minori stranieri, ospitati per l'88% in famiglia e per il restante 12% in strutture. La maggior parte di questi minori provengono dalla Bielorussia e dall'Ucraina<sup>11</sup>. Fare riferimento al sistema dei programmi solidaristici di accoglienza temporanea avrebbe potuto consentire una gestione degli ingressi e dell'accoglienza temporanea dei minori evacuati dagli istituti ucraini, da parte di organizzazioni del privato sociale e famiglie, attraverso un quadro di norme chiaro e consolidato, procedure snelle, e un monitoraggio istituzionale centralizzato, contemperando l'esigenza di garantire protezione a questi minori in tempi celeri e la necessità di minimizzare i rischi di accoglienze "fai da te". Va sottolineato che le norme in materia di programmi solidaristici di accoglienza temporanea non fanno riferimento ad esigenze di salute e ben si prestano ad essere applicate anche in un contesto come quello della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati.

<sup>11</sup> DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE PRESSO IL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Minori stranieri: Il fenomeno dell'accoglienza temporanea in Italia negli anni 2018 e 2019. I dati, le norme, le associazioni, le testimonianze*, 2020 (<https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/Minori-Accolti-nell-ambito-dei-programmi-solidaristici-di-accoglienza/Documents/Report-minori-accolti-nei-programmi-solidaristici-di-accoglienza-2020.pdf>).

Il coordinamento e il monitoraggio istituzionali e la chiarezza delle procedure sono essenziali non solo per garantire un funzionamento efficace del sistema ma anche per evitare che, nell'ambito dell'evacuazione e dell'accoglienza in emergenza di questi minori, si verificano situazioni che mettono a rischio i minori, quali accoglienze in strutture inadeguate o in famiglie non idonee, tentativi di adozione in violazione delle garanzie previste dalla normativa vigente o fenomeni di tratta. Particolare preoccupazione ha destato il moltiplicarsi di iniziative di enti apparentemente privi di ogni esperienza in materia di accoglienza e tutela di minori stranieri che raccoglievano su internet disponibilità di migliaia di famiglie italiane ad accogliere bambini ucraini soli e che si dichiaravano pronti a partire per andare a prendere i minori e portarli in Italia.

Diverse autorità hanno evidenziato questo tipo di rischi. Ad esempio, l'Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia in un comunicato del 10 marzo 2022 affermava di ritenere *«necessario, su tutto il territorio nazionale, adottare una modalità operativa che preveda una governance dello Stato tesa a monitorare e validare le molteplici iniziative già in atto, al fine di rendere tracciabili tutti i minori ucraini variamente giunti in Italia, scongiurandone la possibile sparizione e il possibile sfruttamento; segnala il rischio di atteggiamenti predatori nei confronti di bimbi non in stato di abbandono, il rischio di un approccio semplificante la loro condizione di elevatissimo stress, il rischio di una modalità poco appropriata, frettolosa e potenzialmente produttiva di altro dolore in presenza di percorsi di accoglienza non adeguatamente preparati»*<sup>12</sup>.

Presumibilmente anche per contrastare questo tipo di rischi, a metà marzo 2022 l'Ambasciata ucraina di Roma ha comunicato che, per evacuare in Italia minori ospiti di istituti, sarebbe stato necessario, oltre all'invito dell'organizzazione che si impegnava ad accogliere i minori in Italia, anche una lettera di sostegno delle autorità italiane e l'autorizzazione all'espatrio rilasciata dal Ministero delle Politiche Sociali ucraino. Per diverse settimane, mentre l'Ucraina era investita dall'attacco russo, non è stato chiaro quale autorità italiana dovesse fornire le garanzie richieste dal Governo ucraino per assicurarsi che i minori fossero adeguatamente accolti. Di conseguenza, alcuni gruppi di minori ospiti di istituti e case famiglia non hanno potuto lasciare il territorio ucraino, con tutto ciò che questo blocco ha comportato in termini di rischi per la loro vita e di traumi derivanti dal conflitto.

<sup>12</sup> Comunicato dell'AIMMF del 10 marzo 2022, [https://www.minoriefamiglia.org/images/allegati/Minori\\_Ucraini\\_Comunicato\\_AIMMF\\_10marzo2022\\_.pdf](https://www.minoriefamiglia.org/images/allegati/Minori_Ucraini_Comunicato_AIMMF_10marzo2022_.pdf).

Il 13 aprile, il Commissario delegato per il coordinamento delle misure e delle procedure finalizzate alle attività di assistenza nei confronti dei minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina, Pref. Ferrandino, ha adottato un Ad-dendum al Piano Minori stranieri non accompagnati provenienti dall'Ucraina, per stabilire le procedure idonee ad ottimizzare i flussi comunicativi finalizzati ad assicurare l'accoglienza e le tutele occorrenti in caso di trasferimenti di minori stranieri non accompagnati ucraini in Italia<sup>13</sup>. Restano tuttavia ancora alcune incertezze rispetto ai passaggi procedurali da effettuarsi con le autorità ucraine.

Il Piano Minori stranieri non accompagnati provenienti dall'Ucraina, adottato a fine marzo, fornisce indicazioni in riferimento all'identificazione, al censimento e all'accoglienza di questi minori. Il censimento è effettuato, come previsto dalla normativa generale in materia di minori non accompagnati, dalla Direzione Generale Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Al 31 agosto 2022, risultavano presenti in Italia 5.420 minori non accompagnati ucraini (più del 30% del totale di MSNA presenti in Italia)<sup>14</sup>, ma purtroppo non è possibile definire quanti di questi siano minori provenienti da istituti o case famiglia. Inoltre, come visto sopra, una parte dei minori accompagnati dai responsabili dell'istituto o della casa famiglia non sono considerati come minori non accompagnati e quindi non vengono segnalati alla Direzione Generale Immigrazione.

Come sono stati accolti i gruppi di minori ucraini che sono riusciti ad arrivare in Italia, accompagnati dai responsabili dell'istituto o della casa famiglia? In una parte di casi, l'accoglienza è stata garantita dalle associazioni che avevano gestito programmi solidaristici di accoglienza temporanea. Alcuni minori sono stati accolti presso famiglie, ancorché non previamente valutate idonee all'affidamento dai servizi sociali, intervenuti successivamente.

Una parte dei minori giunti in Italia sono stati collocati in strutture per minori<sup>15</sup>. Altri, invece, sono stati accolti in strutture non autorizzate o accreditate per l'accoglienza di minori. Talvolta, questo è stato possibile senza che emergesse

<sup>13</sup> Comunicato del Ministero dell'Interno del 13 aprile 2022, <https://www.interno.gov.it/it/notizie/emergenza-profughi-ucraini-aggiornato-piano-minori-stranieri-non-accompagnati>.

<sup>14</sup> MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI - DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE, *Report mensile minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia – Dati al 31 agosto 2022*, p. 3, <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-MSNA-mese-agosto-2022.pdf>.

<sup>15</sup> Si veda ad esempio il caso dei minori ucraini evacuati da Save the Children e dal CIR, accolti presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze (comunicato di Save the Children del 14 marzo 2022, <https://www.savethechildren.it/press/ucraina-cir-e-save-children-insieme-una-operazione-di-soccorso-e-trasferimento-italia-di>).

sero particolari criticità. In altri territori invece, l'autorità giudiziaria minorile è intervenuta per disporre il trasferimento in strutture per minori conformi alla normativa nazionale e regionale.

Il collocamento in tali strutture ha comportato, in diversi casi, la separazione dei minori dai responsabili dell'istituto/casa famiglia ucraini e da altri minori a cui erano legati da relazioni affettive, in quanto, come abbiamo visto sopra, gli standard previsti dalla normativa italiana non prevedono strutture per gruppi di minori di dimensioni relativamente grandi o di fasce di età diverse. Queste separazioni rischiano di produrre nuovi traumi in bambini e adolescenti già traumatizzati dalla guerra e dalla perdita o lontananza dei loro genitori. Inoltre, le autorità ucraine, preoccupate per il mancato riconoscimento del ruolo dei responsabili degli istituti e case famiglia ucraini, sembrano aver ulteriormente aumentato l'attenzione rispetto alla gestione delle evacuazioni verso l'Italia. La problematica è estremamente complessa, e non esistono facili soluzioni.

Ad esempio in due casi, riguardanti rispettivamente gruppi di 19 e di 63 minori, di diverse fasce di età, il Tribunale per i minorenni di Catania ha proceduto con la nomina di tutori volontari e ha disposto il collocamento in strutture per minori, separandoli<sup>16</sup>.

Un caso conclusosi diversamente ha invece riguardato sette minori arrivati a Bolzano insieme alla responsabile dell'orfanotrofo di tipo familiare in cui erano ospitati in Ucraina. La signora era stata ospitata da una famiglia italiana di Bolzano, quando era ancora minorenni, nell'ambito dei programmi solidaristici di accoglienza temporanea. Allo scoppio della guerra, fugge in Italia con i sette bambini a lei affidati e i suoi due figli, e viene ospitata dalla famiglia che l'aveva accolta anni prima. La signora presenta i provvedimenti adottati dalle autorità ucraine con cui i minori erano stati affidati all'orfanotrofo di tipo familiare e le lettere del Consolato ucraino a Milano e del Ministero della Giustizia dell'Ucraina in cui si confermava che ne era affidataria e tutrice.

Nonostante la documentazione prodotta, ancorché in lingua originale, e l'evidente legame affettivo esistente tra la signora e i minori, il Pubblico Ministero minorile decreta la necessità di dividere preventivamente il nucleo e di considerare i minori come non accompagnati. I servizi sociali di Bolzano individuano dunque strutture per il collocamento di minori non accompagnati,

<sup>16</sup> «CataniaToday», *Accoglienza minori ucraini, Bellucci-Drago (Fdl): "Si faccia chiarezza sul caso Mascali"*, 3 maggio 2022 (<https://www.catanianews.it/minori-ucraini-allontanati-dai-tutori-a-mascali-bellucci-e-drago-fdi-si-faccia-chiarzza/>); «Vita», *Minori ucraini non accompagnati: l'accoglienza in Italia sta funzionando?*, 27 luglio 2022 (<http://www.vita.it/it/article/2022/07/27/minori-ucraini-non-accompagnati-laccoglienza-in-italia-sta-funzionando/163610/>).



prevedendo quindi la separazione dall'affidataria. Tali decisioni determinano l'intervento sia del Ministero della Giustizia ucraino che del Consolato ucraino di Milano con invio alla Procura di Bolzano di specifiche comunicazioni a conferma della validità dei provvedimenti ucraini prodotti.

Il Tribunale per i minorenni di Bolzano, con un provvedimento del 6 aprile 2022, ha respinto le richieste di ratifica delle misure di accoglienza e di nomina di tutore presentate dalla Procura, riconoscendo la signora come tutrice, in applicazione della convenzione dell'Aja del 1996, e disponendo l'affidamento dei minori ai Servizi sociali del Comune per dimmetterli dalla comunità, affidarli alla cittadina ucraina e sostenere la stessa nell'inserimento temporaneo in Italia e nella scolarizzazione dei minori. Il Tribunale precisa che i minori ucraini non accompagnati dai genitori ma dalla tutrice non possano automaticamente essere definiti minori stranieri non accompagnati ed evidenzia l'esigenza di non separare i minori dalla tutrice, per evitare un ulteriore trauma a minori orfani o comunque privi di legami significativi con i propri genitori, e traumatizzati dalla guerra e dalla fuga<sup>17</sup>.

### **3. Come superare i paradossi della *child protection*?**

Nei due casi studio qui analizzati abbiamo visto come le modalità con cui le norme e le procedure a tutela dei minori vengono concretamente applicate possano produrre il paradosso per cui, di fatto, i minori privi dei genitori si trovano a subire trattamenti deteriori rispetto agli adulti e ai minori che vivono con i propri genitori. Così, i minori non accompagnati rifugiati in Niger non hanno accesso ai corridoi umanitari e alla maggior parte degli altri canali di ingresso sicuri, mentre molti minori ucraini ospiti di istituti e case famiglia si sono trovati bloccati in Ucraina, sotto le bombe.

Come superare questi paradossi? Ovviamente, la direzione non può e non deve essere quella di superare o aggirare le norme a tutela dei minori non accompagnati. Credo invece che sarebbe necessario applicare in modo diverso tali norme, garantendone un'applicazione meno burocratica e formale, perché solo così è possibile perseguire davvero il superiore interesse del minore.

In secondo luogo, sono fondamentali la chiarezza e la celerità delle procedure. Spesso le procedure riguardanti i minori non accompagnati si protraggono per periodi di tempo molto lunghi, trasformandosi in vere e proprie trap-

<sup>17</sup> Comunicato dell'ASGI del 20 aprile 2022, <https://www.asgi.it/famiglia-minori/ucraina-minori-soli-convenzione-aja/>.

pole. È evidente come il fattore tempo, importante in generale, sia a maggior ragione cruciale quando si tratta di minori.

Infine, penso che sia fondamentale una piena assunzione di responsabilità, con tutti i rischi che questa comporta, da parte dei principali attori in gioco: organizzazioni non governative, Agenzie delle Nazioni Unite, autorità nazionali e locali. Quando si tratta di trasferire minori non accompagnati da un Paese all'altro, il "rischio reputazionale" diventa particolarmente rilevante: è facile che qualcosa "vada storto", essendo le procedure molto complesse e incerte, e in tal caso le conseguenze negative in termini di reputazione possono essere molto pesanti, proprio perché si tratta di soggetti estremamente vulnerabili e particolarmente tutelati. Questo spesso spinge le organizzazioni e gli individui che le rappresentano ad essere molto cauti nell'assumersi la responsabilità di promuovere i trasferimenti di questi minori. È come se le responsabilità delle eventuali criticità che possono emergere nei percorsi dei minori trasferiti in Italia o in altri Paesi di accoglienza fossero sotto i riflettori, comportando così rischi elevati per la reputazione di organizzazioni e individui coinvolti, mentre non risulta responsabilità di nessuno se dei minori restano bloccati in mezzo al deserto in Niger o sotto le bombe in Ucraina. Credo sia ora di accendere i riflettori anche su queste ultime responsabilità.

#### Elena Rozzi

Elena Rozzi si occupa da più di vent'anni di diritti dei minori migranti, conducendo attività di advocacy, coordinamento di progetti operativi, ricerca e consulenza legale. Dal 2018 lavora presso l'organizzazione umanitaria INTERSOS, dove coordina il progetto pilota "Pagella in tasca: Canali di studio per minori rifugiati", finalizzato a sperimentare un canale di ingresso regolare e sicuro per minori non accompagnati rifugiati in Niger. Dal 2011 al 2021 ha fatto parte del Direttivo dell'ASGI (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione). Tra il 2001 e il 2007 è stata coordinatrice del Programma "Minori migranti" di Save the Children Italia. Ha pubblicato alcuni articoli su questi temi, tra cui: "Unaccompanied Minors in Italy: Children or Aliens?", in Bhabha J., Kanics J., Senovilla Hernández D. (ed.), *Research Handbook on Child Migration*, Elgar, 2008; "Transitions to Adulthood in Contemporary Italy: Balancing Socio-cultural Differences and Universal Rights", in J. Bhabha, *Human Rights and Adolescence*, University of Pennsylvania Press, 2014.