

MOTO: Salus populi suprema lex. (Cicero)

La sicurezza delle persone è la legge suprema.



**Misure di protezione dei bambini provenienti
dal territorio ucraino durante la dichiarazione
dello stato di guerra in Ucraina.**

Cari amici, stimato pubblico,

Oggi possiamo affermare con grande certezza che la scienza e la tecnologia contemporanee sono prodotti del pensiero astratto. Le fonti dei principi fondamentali del diritto, e in particolare del diritto dei minori, che discuteremo oggi, sono ispirate dalla pratica e dalle consuetudini della società umana, che nei secoli hanno collegato la teoria alla pratica giuridica.

Alla luce di questa verità storica e indiscutibile, affronteremo alcune pratiche rese necessarie dalla protezione delle persone rifugiate dall'Ucraina, in particolare dei minori, a causa della guerra iniziata dalla Federazione Russa contro l'Ucraina il 24 febbraio 2022.

Di conseguenza, un piccolo paese come la Repubblica di Moldova, che ogni giorno accoglieva migliaia di cittadini ucraini (*specialmente donne con i loro bambini, anziani e minori non accompagnati, talvolta privi di documenti di identità, malati, ecc.*) è stato costretto a fare sì che le autorità statali elaborassero meccanismi legali per garantire condizioni umane e legali di accoglienza, alloggio, nutrizione e, non da ultimo, protezione giuridica per le persone rifugiate.

In questo contesto, sono emerse improvvisamente centinaia e migliaia di nuove domande di ordine sociale e giuridico, con cui le autorità statali non si erano mai confrontate fino a quel momento e che dovevano essere risolte in "regime di

emergenza". Si rendeva quindi necessario rispondere alla domanda: chi sono i minori non accompagnati e i minori a rischio nel contesto del flusso di rifugiati provenienti dall'Ucraina durante la dichiarazione dello stato di guerra in Ucraina?

La risposta legale a questa domanda è contenuta nella Legge n. 200/2010 sul regime degli stranieri nella Repubblica di Moldova, che definisce come minore non accompagnato lo straniero sotto i diciotto anni che entra nel territorio della Repubblica di Moldova senza essere accompagnato da un adulto che ne sia legalmente o giuridicamente responsabile, e finché non viene effettivamente affidato alle cure di una tale persona; questa nozione si applica anche al minore che rimane non accompagnato dopo essere entrato nel territorio della Repubblica di Moldova. Le disposizioni della Legge n. 200/2010 sono applicabili agli stranieri in entrata, permanenza e uscita dal territorio della Repubblica di Moldova.

Un'altra legge, la n. 270/2008, sull'asilo nella Repubblica di Moldova, definisce come minore non accompagnato qualsiasi minore – cittadino straniero o apolide di età inferiore ai 18 anni – che entra, è entrato o è stato lasciato sul territorio della Repubblica di Moldova senza essere accompagnato da un adulto che ne sia legalmente responsabile e finché non viene effettivamente affidato alla cura di una tale persona. Le disposizioni di questa legge sono applicabili ai richiedenti asilo, ai beneficiari di protezione internazionale, di protezione temporanea e di asilo politico.

In base a queste norme legislative, con la Decisione della Commissione per le Situazioni Eccezionali della Repubblica di Moldova n. 14 del 14 aprile 2022 è stato adottato il Regolamento per l'istituzione di un meccanismo intersettoriale di cooperazione per l'identificazione, l'assistenza e il monitoraggio dei minori a rischio, provenienti dal territorio ucraino durante la dichiarazione dello stato di guerra in Ucraina, che definisce come minore non accompagnato una persona sotto i 18 anni, priva di piena capacità di agire, che entra nel territorio della Repubblica di Moldova, inclusi i minori identificati sul territorio della Repubblica che non sono accompagnati da un adulto legalmente responsabile per loro. Le disposizioni del Regolamento si applicano ai minori a rischio, provenienti dal territorio ucraino durante la dichiarazione dello stato di guerra in Ucraina.

La Legge n. 140/2013 sulla protezione speciale dei minori a rischio e dei minori separati dai genitori definisce come minore a rischio qualsiasi minore nei confronti

del quale, a seguito di valutazione, si verifichino una o più delle situazioni previste dall'art. 8 di tale legge. Ai sensi dell'art. 2 della Legge, i minori ricevono protezione senza alcuna discriminazione, indipendentemente da razza, colore, sesso, lingua, religione, opinioni politiche o di altra natura, cittadinanza, appartenenza etnica o origine sociale, stato acquisito alla nascita, situazione economica, grado e tipo di disabilità, caratteristiche specifiche di crescita e istruzione, dei genitori, dei rappresentanti legali o dei responsabili legali dei minori, e indipendentemente dal luogo in cui si trovano (famiglia, istituzione educativa, servizio sociale, istituto medico, comunità, ecc.).

In base a questa legge, con la Decisione della Commissione per le Situazioni Eccezionali della Repubblica di Moldova n. 14 del 14 aprile 2022 è stato adottato il Regolamento per l'istituzione di un meccanismo intersettoriale di cooperazione per l'identificazione, l'assistenza e il monitoraggio dei minori a rischio, provenienti dal territorio ucraino durante la dichiarazione dello stato di guerra in Ucraina, che definisce come minore a rischio il minore nei cui confronti, a seguito della valutazione effettuata al momento dell'attraversamento della frontiera di Stato, emergano circostanze specifiche tali da esporlo a rischi di violazione dei diritti stabiliti dal quadro normativo nazionale e internazionale, compreso il rischio di essere vittima di tratta. Le disposizioni del Regolamento si applicano ai minori a rischio provenienti dal territorio ucraino durante la dichiarazione dello stato di guerra in Ucraina.

Nello stesso contesto è stato aggiornato anche il meccanismo di identificazione e segnalazione dei minori non accompagnati e dei minori a rischio, al momento dell'attraversamento della frontiera in entrata/uscita e di quelli che si trovano sul territorio della Repubblica di Moldova. Pertanto, al momento dell'entrata in frontiera, la Polizia di Frontiera garantisce l'identificazione dei minori a rischio che necessitano dell'intervento immediato dell'autorità tutelare, in base ai seguenti criteri:

- a) il minore è non accompagnato;
- b) il minore è accompagnato da una persona non autorizzata;
- c) il minore è accompagnato da un rappresentante legale, ma ci sono dubbi sull'identità del minore o del rappresentante legale;
- d) il minore dichiara di essere in pericolo, oppure ci sono informazioni o ipotesi che suggeriscono che sia in pericolo imminente;

- e) il minore si presenta senza documenti d'identità, oppure con documenti scaduti, deteriorati o fotocopiati;
- f) qualsiasi altra categoria di minori esposti a rischi.

Nei casi previsti dalle lettere a) e b), la Polizia di Frontiera affida il minore alla persona responsabile designata dall'autorità tutelare territoriale del luogo di identificazione del minore, presente presso il punto di passaggio della frontiera di Stato, e viene redatto a tal fine un verbale di consegna e ricezione.

Nel caso dei minori per i quali è constatato un pericolo imminente, la Polizia di Frontiera informa immediatamente l'autorità inquirente competente e adotta le misure necessarie per fermare, prevenire e indagare sulle azioni criminali contro il minore.

Dopo l'identificazione dei minori a rischio che necessitano dell'intervento immediato dell'autorità tutelare, questi saranno immediatamente presi in carico dai rappresentanti della Polizia di Frontiera da parte della persona responsabile designata dall'autorità tutelare territoriale del luogo di identificazione dei minori.

Sul territorio nazionale, la Legge n. 140/2013 sulla protezione speciale dei minori a rischio e dei minori separati dai genitori obbliga (art. 8) l'autorità tutelare locale a intervenire autonomamente e/o a garantire la ricezione e la registrazione delle segnalazioni relative ai minori nelle seguenti situazioni:

- a) i minori sono soggetti a violenza;
- b) i minori sono trascurati;
- c) i minori praticano il vagabondaggio, l'accattonaggio o la prostituzione;
- d) i minori sono privi di cure e supervisione da parte dei genitori a causa della loro assenza da casa per motivi sconosciuti;
- e) i genitori dei minori sono deceduti;
- f) i minori vivono in strada, sono fuggiti o sono stati cacciati da casa;
- g) i genitori dei minori rifiutano di adempiere ai loro obblighi genitoriali riguardanti la crescita e la cura del minore;
- h) i minori sono stati abbandonati dai genitori;
- i) su uno dei genitori del minore è stata applicata una misura di tutela giudiziaria (tutela provvisoria, curatela o tutela);
- j) i minori sono vittime di reati, se si trovano in una o più delle situazioni indicate alle lettere a)–i).

La Legge n. 140/2013 si applica a tutti i minori senza alcuna discriminazione, compreso per quanto riguarda la cittadinanza (art.2). La Delibera del Governo della Repubblica di Moldova n. 270/2014 sull'approvazione delle Istruzioni per il meccanismo di cooperazione intersettoriale per l'identificazione, valutazione, segnalazione, assistenza e monitoraggio dei minori vittime e potenziali vittime di violenza, negligenza, sfruttamento e tratta, attribuisce ai rappresentanti delle istituzioni educative, sanitarie e di assistenza sociale, indipendentemente dalla loro forma giuridica, nonché delle istituzioni culturali, dell'ordine pubblico, dell'Ispettorato statale del lavoro, e ad altre autorità e istituzioni pubbliche responsabili della protezione dei minori, i seguenti obblighi:

- registrare le segnalazioni relative a casi sospetti di violenza, negligenza, sfruttamento, tratta di minori e/o intervenire autonomamente quando individuano casi sospetti, applicando le procedure di settore;
- informare immediatamente l'autorità tutelare locale telefonicamente e inviare, entro 24 ore, il modulo di segnalazione per il caso sospetto di violenza, negligenza, sfruttamento o tratta di minore;
- informare immediatamente in aggiunta:
 - a) l'ispettorato territoriale di polizia/la procura, se si è a conoscenza o si sospetta che un minore sia vittima di un reato o di un'infrazione;
 - b) il servizio di assistenza medica d'urgenza, se la segnalazione contiene informazioni che indicano un pericolo imminente per la vita o la salute del minore o tentativi di suicidio da parte del minore;
 - c) l'Ispettorato statale del lavoro, se la segnalazione del caso sospetto contiene informazioni riguardanti l'uso del lavoro minorile in condizioni pesanti, dannose e/o pericolose, o in attività che potrebbero danneggiare la salute o l'integrità morale dei minori.

Un'altra questione da aggiornare è stata la procedura per determinare lo status dei minori non accompagnati, dei minori separati dai genitori e dell'autorità tutelare che ne definisce lo status.

Ai minori non accompagnati e ai minori separati dai genitori viene attribuito lo status di minori a rischio e di minori separati dai genitori ai sensi della Legge n. 140/2013, status che è determinato dall'autorità tutelare territoriale nella cui area si trova il minore (dal luogo in cui è stato individuato).

Nel definire lo status e l'assistenza per i minori ucraini, l'autorità tutelare terrà conto del miglior interesse del minore a tornare in Ucraina e a ricongiungersi con la famiglia biologica o allargata, quando vi sarà la garanzia della sicurezza dei minori.

Il regime giuridico applicabile ai minori presenti sul territorio della Repubblica di Moldova senza rappresentanti legali è stabilito nell'art. 85 della Legge n. 200/2010 sul regime degli stranieri nella Repubblica di Moldova.

In merito alla procedura di adozione dei minori rifugiati dall'Ucraina, segnaliamo la richiesta del Governo ucraino ai Paesi firmatari della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia di:

- garantire il controllo sul trasferimento dei minori, cittadini dell'Ucraina, fuori dai confini e fornire l'assistenza necessaria;
- evitare la separazione dei fratelli e delle sorelle evacuati dall'Ucraina quando si prendono decisioni di collocamento;
- informare gli uffici consolari e le missioni diplomatiche ucraine sui minori – cittadini dell'Ucraina – non accompagnati dai genitori o da rappresentanti legali;
- intraprendere misure per la protezione dei minori – cittadini ucraini – contro la tratta di esseri umani;
- vietare l'adozione dei minori da parte di cittadini stranieri o di cittadini ucraini residenti fuori dal Paese per tutta la durata della legge marziale in Ucraina.

Una questione attuale in questo contesto riguarda chi può avere lo status di tutore: l'accompagnatore proveniente dall'Ucraina o un cittadino moldavo. La risposta è che lo status di tutore può essere conferito alla persona:

- alla cui cura è effettivamente affidato il minore;
- indicata nella richiesta dei genitori o del genitore unico per l'istituzione della tutela sul minore;
- che ha espresso il proprio consenso per iscritto ad accettare la qualifica di tutore.

Riguardo ai minori rifugiati con lo status di "orfano" o "minore privo di cure parentali" (come definito nella Legge ucraina del 2005 sulle condizioni

organizzative e legali per la protezione sociale degli orfani e dei minori privi di cure parentali), è necessario che tale status sia confermato dalle autorità della Repubblica di Moldova?

Le autorità tutelari territoriali della Repubblica di Moldova non devono riconfermare lo status di "orfano" o "minore privo di cure parentali" per i minori rifugiati provenienti dall'Ucraina (è invece necessario ottenere documentazione conclusiva a questo riguardo dalle autorità ucraine). È tuttavia obbligatorio registrare e monitorare i minori ucraini orfani e privi di cure parentali da parte delle autorità tutelari territoriali nel luogo in cui si trova il minore.

Un'altra domanda emersa riguarda la possibilità di stabilire una forma di protezione del minore in presenza di documenti di identità scaduti. La risposta è che, in ogni caso, verrà garantita la protezione del minore nell'interesse superiore dello stesso, anche basandosi su documenti scaduti e/o su copie di essi. Nel processo di determinazione dello status o della collocazione pianificata, le copie dei documenti disponibili devono essere incluse nel fascicolo del minore.

Un caso importante è se un minore rifugiato dall'Ucraina con disabilità possa vedersi riconfermato il grado di disabilità da parte delle istituzioni competenti della Repubblica di Moldova, nel caso in cui questo sia scaduto. La soluzione è che i soggetti che hanno ottenuto una forma di protezione sul territorio della Repubblica di Moldova, ai sensi della Legge n. 270/2008 sull'asilo, possono beneficiare di tutte le misure di assistenza sociale previste per i minori cittadini della Repubblica di Moldova, in conformità con la normativa vigente.

La determinazione del grado di disabilità per i cittadini della Repubblica di Moldova e per gli stranieri indicati all'art. 2, comma (1) della Legge n. 274 del 27 dicembre 2011 sull'integrazione degli stranieri nella Repubblica di Moldova, compresi i minori fino a 18 anni, avviene secondo la procedura stabilita nella Delibera del Governo n. 357/2018, relativa alla determinazione della disabilità.

Per avviare la procedura di valutazione della disabilità, l'istituzione sanitaria che ha in cura la persona compila il modulo di invio, il modulo F-088/e.

I minori ucraini con disabilità che hanno ottenuto una forma di protezione sul territorio della Repubblica di Moldova, ai sensi della Legge n. 270/2008 sull'asilo, possono beneficiare di tutte le misure di assistenza sociale previste per i minori cittadini della Repubblica di Moldova, in conformità con la normativa vigente. Le

famiglie con minori e i minori non accompagnati rifugiati dall'Ucraina che hanno fatto ingresso nella Repubblica di Moldova dal 24 febbraio 2022, ricevono assistenza finanziaria dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati. Tutte le informazioni necessarie sono disponibili al link <https://dopomoga.gov.md/financial-support>.

È stata aggiornata anche la procedura per la documentazione dei minori rifugiati non accompagnati o accompagnati da persone non autorizzate (in caso di assenza di documenti di identità o in caso di documenti scaduti). I minori ucraini, accompagnati o non accompagnati, senza documenti o non ancora registrati ufficialmente, vedono stabilita la propria identità dall'Ufficio Migrazione e Asilo in conformità al Capitolo X della Legge n. 200/2010 sul regime degli stranieri nella Repubblica di Moldova. Le autorità tutelari territoriali garantiranno la rappresentanza legale dei minori non accompagnati.

La documentazione primaria tardiva dei minori ucraini è possibile solo sul territorio ucraino. I minori che hanno compiuto 16 anni e sono in possesso del certificato di nascita originale possono rivolgersi al Servizio Consolare dell'Ambasciata Ucraina a Chişinău (str. Vasile Lupu 17) o a Bălţi (str. Kiev 143) per richiedere il passaporto biometrico.

In conformità con la Legge n. 100/2011 sugli atti di stato civile, i documenti che costituiscono il fondamento per la registrazione della nascita e il rilascio dell'atto di nascita sono:

- a) il certificato medico di nascita rilasciato dall'unità sanitaria dove è avvenuta la nascita;
- b) il certificato medico di nascita rilasciato dall'unità sanitaria privata, dal medico che ha assistito la nascita o presso il quale la madre si è recata dopo il parto (in caso di nascita avvenuta fuori da una struttura sanitaria), o da un medico privato che ha assistito il parto;
- c) il processo verbale e il certificato che attestano il sesso e l'età del minore – in caso di registrazione della nascita di un minore abbandonato. In assenza dei documenti sopra indicati, la registrazione della nascita del minore si basa su una decisione giudiziaria che attesti la nascita del minore da una specifica donna.

La registrazione della nascita viene effettuata presso l'ufficio di stato civile nel cui territorio si è verificata la nascita o dove risiedono i genitori del bambino. Tuttavia,

se il bambino ha già un certificato di nascita rilasciato dalle autorità della Repubblica di Moldova, è necessario confermare la cittadinanza presso il servizio consolare dell'Ambasciata ucraina nella Repubblica di Moldova. Per accedere al servizio, i genitori devono registrarsi qui: <https://moldova.mfa.gov.ua/>.

Alla domanda se l'ente territoriale di assistenza sociale ha il diritto di fornire elenchi nominativi di rifugiati richiesti da ONG, rispondiamo che, in conformità con le disposizioni dell'art. 5 della Legge sulla protezione dei dati personali n. 133/2011, il trattamento dei dati personali avviene con il consenso dell'interessato. Pertanto, gli elenchi nominativi dei rifugiati, contenendo dati personali, possono essere condivisi con terzi solo previa firma del consenso dell'interessato.

In base alla disposizione n. 23 della Commissione per le Situazioni Eccezionali della Repubblica di Moldova del 30 maggio 2022, i minori rifugiati dall'Ucraina di età compresa tra 0 e 18 anni possono beneficiare dei servizi medici inclusi nel Programma Unico dell'assicurazione obbligatoria per l'assistenza sanitaria, presso i fornitori di servizi sanitari inclusi nel sistema di assicurazione sanitaria obbligatoria. L'assistenza sanitaria viene fornita nelle strutture di assistenza sanitaria primaria (nel luogo di residenza) e nelle strutture ospedaliere.

Un argomento importante è lo status di "bambino adottabile" per i minori rifugiati dall'Ucraina. Per i minori non accompagnati o separati dai genitori, lo status viene stabilito in base alla Legge n. 140/2013 sulla protezione dei minori in situazioni di rischio e dei minori separati dai genitori. Lo status viene determinato dall'autorità tutelare territoriale presso la quale il minore è registrato (nel luogo in cui si trova il minore).

Nel determinare lo status e l'assistenza fornita ai minori ucraini, l'autorità tutelare terrà conto dell'interesse superiore del minore a rientrare in Ucraina, a ricongiungersi con la famiglia biologica o estesa, quando ci saranno garanzie di sicurezza per i minori. Il regime giuridico applicabile ai minori presenti sul territorio della Repubblica di Moldova senza rappresentanti legali è previsto dall'art. 85 della Legge n. 200/2010 sul regime degli stranieri nella Repubblica di Moldova.

Per quanto riguarda la procedura di adozione dei minori rifugiati dall'Ucraina, ricordiamo la richiesta del governo ucraino ai paesi firmatari della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia di:

- garantire il controllo sulla mobilità dei minori cittadini ucraini oltre confine e fornire il necessario sostegno;
- evitare la separazione dei fratelli e sorelle evacuati dall'Ucraina durante le decisioni di collocamento;
- informare le ambasciate e i consolati ucraini in merito ai minori cittadini ucraini non accompagnati dai genitori o dai rappresentanti legali;
- adottare misure per proteggere i minori ucraini contro la tratta di esseri umani; vietare l'adozione dei minori da parte di cittadini stranieri e cittadini ucraini residenti all'estero durante il periodo di legge marziale in Ucraina.

In conclusione, vorrei sottolineare che non siamo soli in questa difficile missione iniziata il 24 febbraio 2022.

Il 5-6 Novembre 2024 si è svolta a Chişinău la Conferenza Internazionale dal titolo "Proteggere i diritti umani delle persone sfollate: Sfide attuali e prossimi passi".

Durante i due giorni dell'evento, organizzato dal Consiglio d'Europa, si è offerta una piattaforma di discussione sulla protezione dei diritti umani per rifugiati e migranti, con particolare attenzione agli sfollamenti causati dal conflitto in Ucraina. Hanno partecipato rappresentanti delle istituzioni statali della Repubblica di Moldova e di altri stati membri del Consiglio d'Europa, missioni diplomatiche, organizzazioni internazionali, attivisti della società civile ed esperti del settore.

Insieme, i partecipanti hanno esaminato i risultati del progetto, secondo il Piano d'Azione del Consiglio d'Europa per la Repubblica di Moldova 2021-2024.

Il rappresentante dell'Ispettorato Generale per la Migrazione ha evidenziato che, nonostante le risorse limitate, la risposta rapida ed esemplare alla crisi dei rifugiati è dovuta alla mobilitazione esemplare delle istituzioni statali, supportate dai partner, incluso il Consiglio d'Europa e la società in generale.

Durante la conferenza sono state presentate le buone pratiche di Germania e Romania, così come le soluzioni urgenti da implementare. È stata analizzata anche la prospettiva dell'UNHCR (*Agenzia delle Nazioni Unite per i Rifugiati*) Moldova, con attenzione alla protezione dei diritti umani.

Gli esperti hanno sottolineato che la protezione temporanea è una soluzione solida, e che è necessario bilanciare gli interessi di tutti, identificando soluzioni di supporto adattate alle specifiche necessità delle persone sfollate, tramite una

maggior comprensione e interazione diretta con i beneficiari. Gli sforzi congiunti delle istituzioni statali, supportati dai partner internazionali e dalla società civile, sono fondamentali per migliorare la legislazione, le capacità e le strategie per l'integrazione a lungo termine. È importante porre l'accento sul progresso costante per rafforzare un quadro legislativo flessibile, capace di rispondere efficacemente alle crisi umanitarie e di sostenere l'integrazione socio-economica delle persone sfollate, incluse quelle più vulnerabili.

Nel contesto attuale, vorrei sottolineare la necessità di sviluppare una strategia più efficace per l'integrazione sociale delle persone sfollate a causa della guerra in Ucraina, con particolare attenzione ai minori, ai gruppi vulnerabili, alle madri con bambini, agli anziani e alle persone con disabilità.

A conferma delle conclusioni finali, desideriamo portare alla vostra attenzione gli ultimi dati statistici riguardanti le persone sfollate dall'Ucraina e i cittadini ucraini residenti nella Repubblica di Moldova.

Secondo i dati statistici dell'Ispettorato Generale per la Migrazione del Ministero degli Affari Interni della Repubblica di Moldova, aggiornati al 4 novembre 2024, la situazione delle persone sfollate dall'Ucraina e dei cittadini ucraini stabiliti nella Repubblica di Moldova è la seguente:

- 79.020 persone si sono pre-registrate per la protezione temporanea, tra cui:
 - 56.464 adulti e 16.234 minori.

Nello stesso periodo di riferimento, sono stati rilasciati 62.698 documenti di identità ai beneficiari della protezione temporanea.

Cari amici, stimata assistenza, molto è stato realizzato, ma c'è ancora tanto da fare per il bene e la sicurezza dei rifugiati ucraini.

Sono sicuro che le discussioni nell'ambito del forum scientifico-pratico di oggi ci offriranno soluzioni e idee innovative per le buone pratiche nel nostro impegno giuridico e sociale.

Vi ringrazio per l'invito a questa discussione scientifica e un ringraziamento speciale vada all'avvocato Antonino Centorrino.

Vi ringrazio per l'attenzione