

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 1/2023

L'ATTUAZIONE DELLA PROTEZIONE TEMPORANEA A FAVORE DEGLI SFOLLATI DALL'UCRAINA

di Alessia Di Pascale

***Abstract:** La prima attuazione della protezione temporanea nell'Unione europea, a favore degli sfollati dall'Ucraina, ha costituito un passaggio estremamente rilevante per la politica europea di asilo, finora piuttosto refrattaria di fronte a situazioni di crisi internazionale e arrivi massicci di sfollati (p. es. nei casi più recenti delle persone in fuga della Siria e dell'Afghanistan). La portata di questa scelta è altresì rilevante in quanto è suscettibile di avere un impatto più ampio sul diritto internazionale dei rifugiati. La nozione di protezione temporanea è stata, infatti, oggetto di discussione per alcuni decenni, ma non ha condotto all'adozione di un quadro giuridico condiviso al di fuori dell'Unione europea. Dopo una ricostruzione della disciplina dell'Unione europea e del dibattito internazionale sul tema della protezione temporanea, il presente contributo esaminerà l'attuazione della direttiva 2001/55/CE in Italia, mettendo in luce le criticità e i positivi elementi di novità apportati al sistema di protezione, operando una riflessione conclusiva sulle prospettive per la politica di asilo.*

***Abstract:** The first application of temporary protection in the European Union, in favour of displaced persons from Ukraine, has been an extremely important passage for European asylum policy, which until now has been rather reluctant in the face of international crisis situations and massive arrivals of displaced persons (e.g. in the most recent cases of people fleeing Syria and Afghanistan). The scope of this choice is also relevant as it is likely to have a wider impact on international refugee law. The notion of temporary protection has, in fact, been discussed for several decades, but has not led to the adoption of a shared legal framework outside the EU. After a reconstruction of the European Union framework and the international debate on the issue of temporary protection, this contribution will examine the implementation of Directive 2001/55/EC in Italy, highlighting the critical profiles and positive novel approaches brought to the protection system, and making a concluding reflection on the prospects for asylum policy.*

L'ATTUAZIONE DELLA PROTEZIONE TEMPORANEA A FAVORE DEGLI SFOLLATI DALL'UCRAINA

di Alessia Di Pascale*

SOMMARIO: 1. Il contesto. Considerazioni introduttive. – 2. La protezione temporanea nel diritto internazionale dei rifugiati. – 3. L'introduzione della protezione temporanea nell'ambito della politica europea di asilo. – 4. La direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi. – 4.1. I presupposti e le caratteristiche dell'afflusso massiccio di sfollati. – 4.2. I beneficiari e le cause di esclusione. – 4.3. Gli obblighi degli Stati membri nei confronti dei titolari di protezione temporanea. – 4.4. Il ricongiungimento familiare. – 4.5. La cessazione della protezione temporanea. – 5. L'attuazione della direttiva 2001/55/CE. La decisione di esecuzione (UE) 2022/382. – 6. La ripartizione degli oneri tra Stati membri e la libertà di circolazione. – 7. La possibilità di rientro temporaneo in Ucraina e le conseguenze sullo status di protezione temporanea. – 8. L'attuazione in Italia. Il d.p.c.m. 28 marzo 2022. – 9. Le modalità di accoglienza degli sfollati. – 10. Accesso alla procedura di asilo. – 11. La tutela dei minori stranieri non accompagnati. – 12. Le prospettive per la politica europea di asilo. Considerazioni conclusive.

1. Il contesto. Considerazioni introduttive

Riportando un conflitto di ampie dimensioni sul suolo europeo, l'aggressione militare russa all'Ucraina non ha solo rievocato immagini di brutale e sanguinosa violenza e di scontri armati, che nei primi nove mesi avrebbero provocato migliaia di morti tra i soldati di entrambe le parti, oltre a vittime civili e distruzione di abitazioni e infrastrutture, ma è all'origine di uno dei maggiori sfollamenti attualmente in corso nel mondo¹, principalmente donne e minori (molti con importanti problematiche sanitarie), in quanto in virtù di un decreto sulla mobilitazione generale, promulgato a seguito dell'introduzione della legge marziale nel Paese, agli uomini tra i 18 e i 60 anni non è consentito partire².

* Associato di Diritto dell'Unione europea – Università di Milano.

1. Come posto in luce dal Coordinatore delle Nazioni Unite per la crisi ucraina, «in poco più di tre mesi, quasi 14 milioni di ucraini sono stati costretti a fuggire dalle loro case – una dimensione e una velocità di spostamento mai viste nella storia», dichiarazione resa in occasione dei primi 100 giorni dall'inizio dell'invasione russa, 3 giugno 2022, disponibile su: https://reliefweb.int/attachments/5d20f873-6096-4571-92a0-9bcf65ed8e0d/UKRAINE_20220601_UNCCstatement100DaysOfWar.pdf.

2. Cfr. Decreto del Presidente dell'Ucraina del 24.02.2022 n. 64/2022 «Sull'imposizione della legge marziale in Ucraina», disponibile su: <https://rm.coe.int/1680a5b041> e Decreto del Presidente dell'Ucraina del 24.02.2022 n. 69/2022 «Sulla mobilitazione generale», disponibile su: <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=138639>. Entrambi i decreti avevano una durata iniziale di 90 giorni, ma sono stati via via riconfermati. Eccezioni sono previste per il caso di inabilità o per la particolare situazione familiare. Solo il 14% degli sfollati che hanno richiesto la protezione temporanea nell'Unione europea sono uomini tra i 18 e i 64 anni, progressivamente aumentati da marzo. Cfr. Dati Eurostat.

Dal 24 febbraio 2022, un terzo degli ucraini è stato, infatti, costretto a lasciare le proprie case (oltre sedici milioni di persone su una popolazione di circa quarantaquattro milioni). Alcuni hanno cercato riparo in altre aree del Paese ritenute più sicure³, oppure dopo essere partiti hanno fatto ritorno in Ucraina, ma circa cinque milioni hanno ricevuto protezione nell'Unione europea⁴ (dei quali oltre 173.000 sono giunti in Italia⁵). A differenza di quanto era avvenuto solo pochi mesi prima alla frontiera con la Bielorussia⁶, allorché la Polonia⁷ e gli altri Stati membri confinanti avevano proclamato lo stato di emergenza introducendo restrizioni dei diritti fondamentali, incluso il diritto di asilo, con l'obiettivo di impedire l'attraversamento dei migranti assiepati in condizioni proibitive dall'altro lato del confine, tutti gli Stati limitrofi hanno consentito il passaggio delle loro frontiere, limitando al minimo i controlli. E contrariamente alla reazione dell'UE di fronte a situazioni simili quali, in

3. Circa 6 milioni di persone sono sfollate internamente all'Ucraina e si stima che 13 milioni siano bloccate nelle aree colpite o non possano partire a causa dell'aumento dei rischi per la sicurezza, della distruzione di ponti e strade e della mancanza di risorse o informazioni su dove trovare sicurezza e alloggio. Per i dati sugli sfollati interni si veda UNHCR, <https://www.unhcr.org/ua/en/internally-displaced-persons>.

4. Per le statistiche sulla concessione della protezione temporanea nell'UE, si vedano i dati Eurostat, *Temporary protection for persons fleeing Ukraine - monthly statistics*, disponibili su: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine_-_monthly_statistics#How_many_decisions_on_temporary_protection_were_issued_by_Member_States_and_EFTA_countries.3F. Solo poche migliaia gli ucraini che hanno presentato domanda di asilo dopo l'aggressione russa, optando quasi interamente per la protezione temporanea. Si veda *Asylum applications - monthly statistics*: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_applications_-_monthly_statistics#Where_do_asylum_applicants_come_from.3F.

5. Si veda il «Dashboard richieste di protezione temporanea», disponibile sul sito della protezione civile: www.protezionecivile.gov.it. Dato aggiornato al 20.01.2023. Di questi, la quasi totalità (ovvero circa 170.000, prevalentemente donne e minori) ha presentato domanda di protezione temporanea (circa 90.000 sono donne e 60.000 i minori).

6. Si veda S. Izzo, *Unione europea e Bielorussia tra misure restrittive e gestione dei flussi migratori*, in *blogDUE*, www.aisdue.eu/blogdue, 7 gennaio 2022, A. Di Pascale, *I migranti come "arma" tra iniziative di contrasto e obblighi di tutela dei diritti fondamentali Riflessioni a margine della crisi ai confini orientali dell'UE*, in *Eurojus*, www.eurojus.it, 21.03.2022; M. Cometti, *La "strumentalizzazione" delle persone migranti: la risposta dell'Unione europea e la reazione lituana a confronto. Un'occasione per riflettere (anche) sull'operato dell'Agenzia dell'UE per l'asilo*, in *European Papers*, www.europeanpapers.eu, Vol. 7, 2022, No 1, *European Forum, Insight*, 06.06.2022, p. 287 ss.

7. A. Rasi, *La reazione della Polonia alla condotta bielorussa: il rimedio peggio del male?*, in *SIDiblog*, www.sidiblog.org, 30.12.2021.

passato la fuga dall'Iraq⁸, dalla Siria⁹ e più recentemente dall'Afghanistan¹⁰, agli ucraini è stata assicurata protezione immediata e collettiva. In qualche mese, infatti, l'Unione europea ha accolto generosamente il triplo delle persone giunte complessivamente nel biennio 2015-2016 (circa un milione e mezzo¹¹, in gran parte siriani in fuga dalla guerra), durante la c.d. crisi dei migranti¹². Movimenti che allora furono considerati di proporzioni talmente insostenibili da mettere in discussione lo stesso processo di integrazione europea: molti Stati membri reintrodussero i controlli alle frontiere interne per impedirne il passaggio, minacciando di erigere muri lungo le frontiere con intento dissuasivo¹³.

8. Come rileva M. Sperl, *Fortress Europe and the Iraqi 'intruders': Iraqi asylum-seekers and the EU, 2003-2007*, in UNHCR, *New Issues in Refugee Research*, Research Paper No. 144, 2007, disponibile su: <https://www.unhcr.org/research/working/470c9be92/fortress-europe-iraqi-intruders-iraqi-asylum-seekers-eu-2003-2007-markus.html>, il costante deterioramento della situazione della sicurezza dopo l'invasione del 2003 ha reso l'Iraq un luogo estremamente pericoloso per milioni di cittadini, provocando in particolare nel periodo 2003-2007 circa 2 milioni di sfollati interni e altri 2 milioni di rifugiati nei Paesi limitrofi, a fronte di circa 60.000 arrivi nell'Unione europea, anche a causa delle politiche restrittive attuate da molti Stati membri. Si veda anche la Risoluzione del Parlamento europeo del 12 luglio 2007 sull'Iraq, P6_TA(2007)0357.

9. Fino all'invasione dell'Ucraina, la crisi siriana rappresentava la maggiore crisi di rifugiati al mondo. Più di 6,6 milioni di siriani sono stati costretti a fuggire dalle loro case dal 2011 e altri 6,7 milioni di persone sono state sfollate all'interno del Paese. I rifugiati siriani hanno chiesto asilo in oltre 130 Paesi, ma la stragrande maggioranza – circa 5,5 milioni di rifugiati – vive nei Paesi vicini della regione, come Turchia, Libano, Giordania, Iraq ed Egitto. La Turchia da sola ospita la popolazione più numerosa, 3,6 milioni di persone. I Paesi europei ospitano oltre 1 milione di richiedenti asilo e rifugiati siriani, il 70% dei quali è ospitato in due soli Paesi: Germania (59%) e Svezia (11%). Nell'Unione europea, ai siriani è stato concesso uno *status* di protezione internazionale: la stragrande maggioranza ha ottenuto lo *status* di rifugiato o la protezione sussidiaria, mentre la minoranza ha beneficiato di altri *status* umanitari, UNHCR, Syria Refugee Crisis – Globally, in Europe and in Cyprus, 2021, disponibile su: <https://www.unhcr.org/cy/2021/03/18/syria-refugee-crisis-globally-in-europe-and-in-cyprus-meet-some-syrian-refugees-in-cyprus/>. In merito alle iniziative dell'Unione europea di fronte alla crisi siriana si veda in questa *Rivista*, G. Morgese, *Recenti iniziative dell'Unione europea per affrontare la crisi dei rifugiati*, 2015, p. 15 ss.; G. Caggiano, *Are You Syrious? Il diritto europeo delle migrazioni dopo la fine dell'emergenza alla frontiera orientale dell'Unione*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, <http://www.fsjeurostudies.eu/>, 2017, p. 7 ss.

10. Si veda la Dichiarazione del Consiglio UE sulla situazione in Afghanistan del 31 agosto 2022 ed in particolare il punto 6 dove si afferma: «Sulla base degli insegnamenti appresi, l'UE e i suoi Stati membri sono determinati ad agire congiuntamente per evitare il ripetersi dei movimenti migratori illegali incontrollati su larga scala che si sono verificati in passato, elaborando una risposta ordinata e coordinata. Dovrebbero essere evitati gli incentivi alla migrazione illegale. L'UE dovrebbe inoltre rafforzare il sostegno ai Paesi dell'immediato vicinato dell'Afghanistan per assicurare che le persone che ne hanno bisogno ricevano una protezione adeguata principalmente nella regione. È essenziale una comunicazione esterna, ma anche interna, unificata e coordinata. Dovrebbero essere lanciate campagne d'informazione mirate al fine di contrastare le narrazioni utilizzate dai trafficanti, anche nell'ambiente online, per incoraggiare le persone a intraprendere viaggi pericolosi e illegali verso l'Europa». Si vedano i rilievi di E. De Capitani, *La pretesa solidarietà europea a fronte della crisi afgana: una ennesima occasione mancata?*, in *AdiMBlog*, www.adimblog.com, agosto 2021; F. L. Gatta, *La crisi afgana bussa alle porte dell'Europa: gli Stati membri preparano le barricate?*, in *AdiMBlog*, www.adimblog.com, Editoriale, 30 ottobre 2021.

11. Per i dati dettagliati si veda Shelterprojects, *Europe 2015-2016 / Refugee Crisis*, disponibile su: https://shelterprojects.org/shelterprojects2015-2016/SP15-16_A41-A42-Germany-2015-2016.pdf.

12. Per i dati dettagliati e aggiornati settimanalmente sui profughi ucraini si veda UNHCR: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

13. B. Nascimbene, *Refugees, the European Union and the 'Dublin System'. The Reasons for a Crisis*, in *European Papers*, www.europeanpapers.eu, Vol. 1, 2016, No 1, p. 101 ss.

Circa la metà degli sfollati si sono concentrati nell'area (soprattutto in Polonia e Moldavia, ma anche in Ungheria, Romania e Slovacchia) e tra gli altri Paesi UE solo la Germania ha registrato arrivi comparabili (quasi un milione di persone) confermando la propria attrattiva. I flussi tanto rapidi e ingenti verso l'Unione europea¹⁴ hanno immediatamente sollevato preoccupazioni per i sistemi di asilo, per i tempi di esame di milioni di domande di protezione e per l'accoglienza, facendo paventare una nuova crisi dei rifugiati¹⁵.

La risposta dell'Unione europea, straordinariamente coesa e rapida, si è concretizzata con una decisione unica, definita storica dalla Commissaria UE agli affari interni Johansson, che ha portato alla concessione generalizzata della c.d. protezione temporanea. Ma non è solo l'inattesa attivazione di uno strumento, ormai ritenuto superato e pertanto in via di abrogazione ad aver caratterizzato questa speciale accoglienza, bensì la forte solidarietà dimostrata a tutti i livelli nei confronti dei cittadini ucraini, anche da parte di quegli Stati membri che negli ultimi anni si erano dimostrati più ostili ai flussi migratori¹⁶. Sono state straordinarie le manifestazioni di solidarietà della società civile, incredula ed esterrefatta di fronte ad un'aggressione in Europa (e non in terre lontane). All'inizio di aprile in Italia, la popolazione era quasi unanimemente favorevole all'accoglienza dei profughi ucraini (85% contro 7%), anche se il 41% si era detto disponibile ad accogliere gli sfollati solo per un periodo di tempo limitato¹⁷.

14. A inizio marzo, UNHCR aveva stimato 4 milioni di sfollati, mentre il Commissario europeo per la cooperazione internazionale, gli aiuti umanitari e la risposta alle crisi (<https://www.reuters.com/world/europe/eu-says-expects-more-than-7-million-displaced-ukrainians-2022-02-27/>) aveva prospettato che le persone in fuga potessero diventare addirittura sette milioni. Occorre considerare che dal 24 febbraio sono stati registrati quasi 17 milioni di arrivi in Europa e 9 milioni di rientri. A fronte di circa 5 milioni di richieste di protezione temporanea, e quindi di persone che hanno deciso di fermarsi per un tempo più lungo in altri Paesi europei, sono stati estremamente rilevanti movimenti di persone che sono comunque giunte anche se per un periodo più breve (presumibilmente inferiore ai tre mesi, termine entro il quale occorre presentare la richiesta di protezione temporanea).

15. Come rilevano M. Savino, F.L. Gatta, *La guerra in Ucraina: verso una nuova crisi dei rifugiati?* in ADiMBlog.com, Editoriale, febbraio 2022, «la crisi dei rifugiati del 2015 fu, per l'Unione, anche e soprattutto una crisi amministrativa. L'afflusso di centinaia di migliaia di richiedenti asilo congestionò, in Italia e ancor più in Grecia, la macchina preposta all'esame delle richieste di asilo, nonché il lavoro delle Corti chiamate a giudicare i ricorsi contro i dinieghi».

16. A. Angeli, *L'emergenza umanitaria legata al conflitto in Ucraina nei paesi del Gruppo di Visegrád*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2022, 3, p. 99 ss.

17. ISPI, *Guerra in Ucraina: cosa pensano gli italiani?* 6 aprile 2022, disponibile su: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/guerra-ucraina-cosa-pensano-gli-italiani-34462>.

E così l'Unione europea ha avuto il supporto politico¹⁸ per attuare una serie di iniziative senza precedenti, offrendo ospitalità “a braccia aperte” agli ucraini in fuga¹⁹. In particolare, la Commissione ha realizzato un apposito sito web per esprimere sostegno nei confronti degli sfollati²⁰ e fornire puntuali indicazioni nella loro lingua, in merito all'arrivo nell'UE (dall'ingresso alla circolazione, dal rientro temporaneo in Ucraina ai diritti spettanti), e ha pubblicato una serie di atti collaterali, contenenti i necessari chiarimenti applicativi, con cui è stato dato loro espressamente il benvenuto²¹. Gli Stati membri hanno avuto sostegno operativo e finanziario per l'accoglienza dei profughi e l'attuazione della protezione, anche mediante l'istituzione di una piattaforma, al fine di coordinare la risposta operativa e le offerte di solidarietà. In occasione del Consiglio straordinario giustizia e affari interni del 28 marzo, la Commissione, in coordinamento con la presidenza francese del Consiglio, ha presentato un piano in 10 punti per rafforzare il coordinamento europeo sull'accoglienza delle persone in fuga dall'Ucraina²².

A maggio era stato presentato un piano comune contro la tratta di esseri umani per affrontare i rischi del traffico di esseri umani e sostenere le potenziali vittime tra le persone in fuga dalla guerra in Ucraina²³. Il piano, che è stato sviluppato in qualche mese dalla coordinatrice dell'UE per la lotta alla tratta di esseri umani, insieme alle Agenzie e ai Paesi dell'UE, conferma ulteriormente la differenza di approccio nei confronti delle persone fuoriuscite dall'Ucraina, percepite soprattutto come vittime e vulnerabili (anche in ragione

18. L. Drazanova, A. Geddes, *Europeans welcome Ukrainian refugees but governments need to show they can manage*, 2022, disponibile su: <https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/attitudes-towards-ukrainian-refugees-and-the-responses-of-european-governments/>.

19. Come dichiarato dalla Presidente della Commissione il 27 febbraio «We welcome with open arms those Ukrainians who have to flee from Putin's bombs and I am proud of the warm welcome that Europeans have given them». Si veda la dichiarazione della Presidente von der Leyen sulle ulteriori misure di risposta all'invasione russa dell'Ucraina, disponibile su: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_1441.

20. Si veda il sito web della Commissione: *Information for people fleeing the war in Ukraine*, https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/index_en. Si veda anche il *leaflet* EU stands with Ukraine, disponibile su: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/information_for_people_fleeing_russias_invasion_of_ukraine_en.pdf.

21. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Accoglienza delle persone in fuga dalla guerra in Ucraina: l'Europa si prepara a rispondere alle esigenze*, COM(2022) 131 finale del 23.03.2022. Nel testo inglese il titolo è «Welcoming those fleeing war in Ukraine».

22. Home Affairs Council: 10-Point Plan on stronger European coordination on welcoming people fleeing the war against Ukraine, disponibile su: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2152.

23. A Common Anti-Trafficking Plan to address the risks of trafficking in human beings and support potential victims among those fleeing the war in Ukraine, Under the lead of the EU Anti-Trafficking Coordinator, maggio 2022, disponibile su: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news/trafficking-human-beings-common-plan-address-risks-people-fleeing-war-ukraine-2022-05-11_en.

della particolare natura di questi flussi, composti per il 90 per cento da donne e minori), piuttosto che come invasori da cui difendere i confini²⁴.

Il presente contributo opererà una ricostruzione della disciplina sulla protezione temporanea attuata nei confronti dei cittadini ucraini in fuga dalla guerra. Partendo da un esame della direttiva 2001/55/CE²⁵, sarà esaminata la decisione di esecuzione del 4 marzo e la sua attuazione in Italia. Saranno, quindi messe in luce le specialità di questa tipologia di protezione, le criticità sorte nella sua attuazione e il suo possibile impatto sulla riforma del sistema europeo di asilo.

2. La protezione temporanea nel diritto internazionale dei rifugiati

L'applicazione della protezione temporanea nei confronti degli sfollati dall'Ucraina costituisce un passaggio di estrema importanza non solo in quanto, a differenza di altre situazioni di afflusso massiccio di persone in fuga da un conflitto, l'Unione europea ha deciso di ricorrere a tale forma di protezione che, pur prevista nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) (art. 78, par. 2, lett. c)²⁶, non era mai stata attuata, ma anche perché le ripercussioni sono suscettibili di avere effetti sul piano del diritto internazionale dei rifugiati, trascendendo l'ambito europeo. La pratica del rifugio temporaneo non costituisce, infatti, una novità, né una peculiarità del sistema di asilo europeo, ma è oggetto di dibattito ed analisi da decenni²⁷, ed esiste anche in altri contesti *extra* UE²⁸, con l'intento

24. L. Hadj Abdou, A. Pettrachin, *From “bogus” asylum seekers to “genuine” refugees; shifting discourses and attitudes towards Afghan migrants*, in *Compas Blog*, 12.11.2021, www.compas.ox.ac.uk.

25. *Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi*, in GUCE L 212 del 07.08.2001, p. 12.

26. Ai sensi dell'art. 78, par. 1, TFUE, «L'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al Protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti».

27. UNHCR ha operato per la prima volta un riferimento al concetto di «asilo temporaneo» nel 1977 in EXCOM Conclusion 5 (XXVI) Asylum (1977). In dottrina si vedano, tra gli altri, J.L. Coles, *Temporary Refuge and the Large Scale Influx of Refugees*, in *Australian Year Book of International Law*, 8, 1978-1980, 1980, p. 189 ss.; J. Fitzpatrick, *Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime*, in *The American Journal of International Law*, Vol. 94, No. 2, 2000, p. 279 ss.

28. Si veda con riferimento agli Stati Uniti D. Kerwin, *Creating a More Responsive and Seamless Refugee Protection System: The Scope, Promise And Limitations of US Temporary Protection Programs*, in *Journal on Migration and Human Security*, 2014, p. 44 ss. Nel 2013, la Turchia ha recepito la pratica del rifugio temporaneo nella prima legge organica sugli stranieri e la protezione internazionale. L'articolo 91 della legge del 2013 prevede: (1) La protezione temporanea può essere fornita agli stranieri che sono stati costretti a lasciare il loro Paese, che non possono tornare nel Paese che hanno lasciato e che sono arrivati o hanno attraversato i confini della Turchia in una situazione di afflusso massiccio e che cercano una protezione immediata e temporanea. Occorre ricordare che la Turchia mantiene la riserva geografica all'applicazione della Convenzione di Ginevra del 1951, pertanto il tema della protezione temporanea assume un rilievo

di fornire una soluzione pratica, umana e immediata in caso di afflusso di persone su larga scala, in fuga da conflitti o gravi violazioni dei diritti umani, superando i limiti della Convenzione di Ginevra²⁹ e le difficoltà procedurali associate all'esame individuale delle domande che una situazione del genere comporta³⁰. Essa è stata storicamente intesa come una soluzione a breve termine a una situazione di emergenza, applicabile per la durata del conflitto che le ha dato origine³¹.

Previsioni in merito a una forma di protezione temporanea figurano nella Convenzione che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa del 1969³², mentre la Dichiarazione di Cartagena sui rifugiati del 1984 afferma l'obiettivo di «fare in modo che i Paesi della regione fissino un trattamento minimo dei rifugiati in base alle disposizioni della Convenzione del 1951 e del Protocollo del 1967, nonché della Convenzione americana sui diritti dell'uomo, prendendo anche in considerazione le conclusioni del Comitato Esecutivo dell'UNHCR, in particolare la conclusione n. 22 sulla protezione delle persone in cerca d'asilo nel caso di arrivi in massa»³³.

Di particolare rilievo nel percorso evolutivo di tale nozione è, infatti, la conclusione n. 22 sulla protezione dei richiedenti asilo in situazioni di afflusso su larga scala³⁴, adottata nel

particolare anche in relazione alle diffuse preoccupazioni circa la possibilità di elusione delle garanzie convenzionali (*infra*). Per un commento, con particolare riguardo alla protezione dei profughi siriani in Turchia, si veda M. Ineli-Ciger, *Implications for the New Turkish Law on Foreigners and International Protection and Regulation No. 29153 on Temporary Protection for Syrians Seeking Protection in Turkey*, in *Oxford Monitor of Forced Migration*, 2014, Vol. 4, No. 2, p. 28 ss.

29. M. Ineli-Ciger, *Protection Gaps and Temporary Protection*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*, brill.com/view/journals/mpyo/mpyo-overview.xml, 2017, p. 408 ss.

30. J-F Durieux, A. Hurwitz, *How many is too many? African and European legal responses to mass influxes of refugees*, in *German Yearbook of International Law*, 2004, p. 105 ss. In tali situazioni alcuni Stati applicano la c.d. determinazione *prima facie*, in proposito si veda M. Albert, *Governance and "prima facie" refugee status determination: clarifying the boundaries of temporary protection, group determination, and mass influx*, in *Refugee Survey Quarterly*, 2010, p. 61 ss.

31. La prima forma di protezione temporanea è stata identificata nell'accoglienza offerta da Francia e Regno Unito nel 1936 agli spagnoli in fuga dalla guerra civile per la durata del conflitto. Si veda, in particolare, J. Rodrigo, D. Alegre Lorenz, *Before the Convention: The Spanish Civil War and Challenges for Research on Refugee History*, in *Refugee Survey Quarterly*, 2022, p. 196 ss. Si veda anche la ricostruzione storica in J. Thorburn, *Transcending Boundaries: Temporary Protection and Burden-sharing in Europe*, in *International Journal of Refugee Law*, 1995, p. 459 ss. e specialmente pp. 465-467.

32. All'art. 11, par. 5, si prevede che: «Un rifugiato, che non sia stato autorizzato a risiedere in un qualsiasi Paese d'asilo, potrà essere ammesso temporaneamente nel primo Paese d'asilo dove si sia presentato come rifugiato, in attesa che siano prese le misure necessarie per il suo reinsediamento in conformità con il paragrafo precedente».

33. *Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, adottata nel corso del Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios, tenutosi a Cartagena, il 19-22 November 1984, punto 8. In merito al valore giuridico della Dichiarazione di Cartagena e alla sua rilevanza nel contesto regional latino-americano si veda M. Reed-Hurtado, *The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America*, giugno 2013, disponibile su: <https://www.refworld.org/pdfid/51c801934.pdf>.

34. *Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx* No. 22 (XXXII) – 1981. Executive Committee 32nd session. Contained in United Nations General Assembly Document No. 12A (A/36/12/Add.1). Conclusion endorsed

1981 dal Comitato Esecutivo di UNHCR, all'esito di un processo pluriennale e di un dibattito sull'adeguatezza della nozione di «rifugio temporaneo», considerata la sussistenza di una *extensive practice of granting temporary refuge in situations involving a large scale influx of refugees*³⁵. In essa si riconosceva, anzitutto, che tali movimenti comprendono non solo i rifugiati inclusi nella Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* di rifugiato e relativo Protocollo del 1967, ma anche coloro che cercano rifugio a causa di aggressioni esterne, occupazione, dominazione straniera o eventi che turbano gravemente l'ordine pubblico. Si dichiarava, inoltre, che tali richiedenti asilo «dovrebbero sempre» essere ammessi, «almeno su base temporanea», senza discriminazioni, e ricevere protezione in quanto «in tutti i casi il principio fondamentale del non respingimento, incluso il non respingimento alla frontiera, deve essere scrupolosamente osservato». Il Comitato esecutivo ha poi definito degli *standard* di protezione insieme all'affermazione di obblighi di solidarietà e condivisione degli oneri tra Stati.

Dagli anni novanta si è affermata la nozione di protezione temporanea³⁶ e nel 2014, facendo seguito a riunioni e consultazioni tra esperti, UNHCR ha adottato delle linee guida sulla protezione temporanea³⁷, in cui ha chiarito che essa deve intendersi come un'adeguata risposta di protezione multilaterale alle crisi umanitarie, compresi afflussi su larga scala e movimenti di popolazione complessi o misti, in particolare nelle situazioni in cui le risposte esistenti non sono adatte o adeguate. Tale forma di protezione si delinea, quindi, come una modalità complementare al regime internazionale di protezione dei rifugiati, utilizzabile per colmarne le lacune, fornendo una protezione immediata dal respingimento e un trattamento minimo di base, il cui contenuto si rafforza al prolungarsi del soggiorno. Recependo le preoccupazioni espresse a più livelli, le linee guida puntualizzano che la protezione temporanea non deve porsi come sostituto agli obblighi internazionali esistenti (previsti dalla Convenzione di Ginevra oppure da strumenti regionali di protezione dei rifugiati),

by the Executive Committee of the High Commissioner's Programme upon the recommendation of the Sub-Committee of the Whole on International Protection of Refugees, disponibile su: <https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c6e10/protection-asylum-seekers-situations-large-scale-influx.html>.

35. UNHCR Executive Committee 31st Session (1980), 'No. 19 (XXXI) Temporary Refugee', para (c).

36. Nella conclusione n. 68, il Comitato esecutivo di UNHCR afferma alla lettera u) «Acknowledges that the realization of solutions in a growing number of mass outflow situations is much facilitated where these are made an integral part of a comprehensive plan of action, which balances the interests of affected States and the rights and needs of individuals and, accordingly, encourages UNHCR to work together with States and other interested organizations to explore new solutions-oriented approaches, which might include temporary protection and necessary arrangements for burden-sharing, when a situation so requires». No. 68 (XLIII) GENERAL (1992).

37. UNHCR, Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements (2014), reproduced in (2015) 27 IJRL 157.

addirittura scoraggiando le persone dal richiedere la protezione ai sensi di tali strumenti, né è adatta se il soggiorno si prolunga³⁸.

L'accesso dibattito sulla nozione di rifugio temporaneo, che aveva preceduto la conclusione, solleva questioni che non hanno cessato di caratterizzare il discorso intorno alla protezione temporanea negli anni successivi ed anche a livello europeo. Gli scettici temevano, infatti, che l'elaborazione di un nuovo concetto non avrebbe fatto altro che erodere le tutele già disponibili per i richiedenti asilo in base ai trattati e agli obblighi internazionali esistenti; se il rifugio temporaneo fosse stato visto troppo facilmente come una risposta meno onerosa rispetto allo *status* di rifugiato a tutti gli effetti, gli Stati sarebbero stati tentati di concedere solo la protezione minore. Stati che avrebbero anche potuto sfruttare la pratica del rifugio temporaneo come un modo per esimersi dalla responsabilità di partecipare alla ricerca di una soluzione duratura³⁹. Nonostante le perplessità e preoccupazioni che questo concetto continua a suscitare, autorevole dottrina sostiene che si possa individuare l'esistenza di una norma di diritto internazionale generale⁴⁰. In particolare è stato posto in luce come, con riferimento agli afflussi di massa di profughi siriani, si possa ravvisare una conferma dell'esistenza di una tale norma quantomeno a livello regionale, sulla quale sarebbe stata offerta protezione a circa cinque milioni di siriani rifugiatisi nei Paesi limitrofi (Turchia, Libano e Giordania), in contrasto con l'approccio dell'Unione europea, dove la direttiva sulla protezione temporanea non fu attivata e la protezione è stata riconosciuta su base individuale (*status* di rifugiato, protezione sussidiaria o altre forme di protezione umanitaria su base nazionale)⁴¹.

Il processo evolutivo in corso non ha finora portato alla definizione di un quadro giuridico di riferimento condiviso a livello internazionale e i molteplici aspetti che caratterizzerebbero

38. Si veda l'allegato alle linee guida «What temporary protection/stay *is*, what temporary protection/stay *is not*, and what it *should not be*».

39. Si vedano, in particolare, il rapporto del Comitato esecutivo dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati sui lavori della sua trentesima sessione (Ginevra, 8-16 ottobre 1979), Addendum to the Report of the United Nations High Commissioner for Refugees Supplement No.12A (A/34/12/Add.1) e i rilievi di D.A. Martin, *Large-Scale Migrations of Asylum Seekers*, in *The American Journal of International Law*, Vol. 76, No. 3, 1982, p. 598 ss., il quale ricorda come l'Australia invitò il Comitato esecutivo, nel corso delle riunioni del 1979 e 1980, a riconoscere ed elaborare un concetto di rifugio temporaneo, inteso come una sorta di livello intermedio di protezione, adeguata agli afflussi su larga scala.

40. D. Perluss, J.F. Hartman, *Temporary Refuge: Emergence of a Customary Norm*, in *Virginia Journal of International Law*, 1986, p. 551 ss.; G.S. Goodwin-Gill, *Non-Refoulement and the New Asylum Seekers*, in *Virginia Journal of International Law*, 1986, p. 897 ss. e più di recente dello stesso autore *Non-refoulement, Temporary Refuge, and the 'New' Asylum Seekers*, in D. Cantor, J.-F. Durieux (Eds.), *Refuge from Inhumanity? War Refugees and International Humanitarian Law*, Leiden, 2014, p. 433 ss.

41. H. Lambert, *Temporary Refuge from War: Customary International Law and The Syrian Conflict*, in *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 66, I. 3, 2017, p. 723 ss. L'autrice concludeva, pertanto, che «It is therefore unlikely that in the absence of a collectively activated temporary protection mechanism, the rule of temporary refuge is being applied in the EU with respect to refugees from Syria», p. 744.

tale forma di protezione (presupposti, durata, standard di trattamento, termine ecc.) rimangono incerti. Se una loro definizione potrebbe essere auspicabile in termini di certezza del diritto, si paventa anche il rischio che la formalizzazione di tale nozione possa avere l'effetto di spostare la protezione dei rifugiati dal terreno giuridico a un terreno incerto di contrattazione politica e assistenza umanitaria⁴², in quanto nonostante la cautela espressa nelle linee guida UNHCR che la protezione temporanea non costituisce un atto politico⁴³, la natura (almeno parzialmente) politica del ricorso (o del mancato ricorso) a tale forma di rifugio appare innegabile. In questo senso, l'esperienza di attuazione della protezione temporanea su larga scala nell'Unione europea potrà costituire un elemento di riflessione importante in merito ai contorni dell'istituto, contribuendo al dibattito più generale sul tema anche al di fuori del contesto europeo.

3. L'introduzione della protezione temporanea nell'ambito della politica europea di asilo

Il processo di armonizzazione europeo sulla protezione temporanea, che ha condotto all'adozione della direttiva 2001/55/CE, è stato avviato un decennio prima, all'inizio degli anni novanta, in una Comunità europea composta da dodici Stati membri, i quali dovettero affrontare l'arrivo di circa cinquecentomila persone in fuga dal feroce conflitto nei Balcani, che provocò la disintegrazione della ex-Iugoslavia⁴⁴. Di fronte a quegli arrivi massicci di sfollati, gli Stati europei ricorsero a norme nazionali di protezione temporanea, invero profondamente difformi tra loro quanto ai presupposti, allo standard di trattamento accordato e alla relazione con le procedure di asilo, alle possibilità di ricongiungimento familiare, alla durata, alle conseguenze al termine del periodo di protezione previsto a livello nazionale⁴⁵.

Così, durante la riunione dei ministri dell'immigrazione degli Stati membri a Londra il 30 novembre e il 1 dicembre 1992, nell'ambito del Gruppo *ad hoc* sull'immigrazione, fu istituito un sottocomitato per l'immigrazione per affrontare la situazione delle persone provenienti dall'ex Iugoslavia in cerca di protezione e i ministri approvarono delle conclusioni sulle persone sfollate a causa di quel conflitto⁴⁶. Nella successiva riunione svoltasi a Copenaghen l'1 e il 2 giugno 1993, i ministri dell'immigrazione approvarono una risoluzione che definiva

42. J. Fitzpatrick, *op. cit.*, p. 305.

43. Linee guida, par. 3, punto. 8.

44. Per una breve ricostruzione si veda M. Barutciski, *EU States and the Refugee Crisis in the Former Yugoslavia*, in *Refugee*, Vol. 14, No. 3 (June-July 1994), p. 32 ss.; M. Kjaerum, *Temporary Protection in Europe in the 1990's*, in *International Journal of Refugee Law*, 1994, p. 444 ss.

45. K. Koser, R. Black, *Limits to Harmonization: The "Temporary Protection" of Refugees in the European Union*, in *International Migration*, Vol. 37, No. 3, 1999, p. 521 ss.

46. *Conclusioni della riunione dei ministri responsabili dell'immigrazione* (Londra, 30 novembre - 1 dicembre 1992), doc. Consiglio n. 10518/92, allegato IV.

degli orientamenti comuni sull'ammissione di persone estremamente vulnerabili provenienti dall'ex-Iugoslavia⁴⁷. Sebbene il campo di applicazione delle due risoluzioni fosse limitato al conflitto nei Balcani, fu l'inizio di un processo. In particolare, l'anno successivo la Commissione presentò una comunicazione sul diritto di asilo⁴⁸ (che successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht nel 1993 era diventata materia di interesse comune nell'ambito del terzo pilastro⁴⁹), in cui veniva dato ampio spazio al tema della protezione temporanea. In particolare, la Commissione prendeva atto che gli Stati membri avevano risposto in vari modi al problema delle persone in fuga dall'ex-Iugoslavia, introducendo sistemi di protezione temporanea ritenuti come un passo positivo per affrontare le situazioni di afflusso massiccio. Suggeriva, pertanto, di seguire quest'esperienza e armonizzare questi regimi al fine di creare un sistema uniforme a livello europeo, limitando le differenze e garantendo un livello minimo di protezione alle persone. A tal fine la Commissione riteneva opportuno affrontare alcune questioni preliminari: l'identificazione della particolare situazione che dà luogo alla necessità di una protezione temporanea (ovvero la sussistenza di un afflusso di massa); i diritti spettanti ai beneficiari della protezione temporanea; il periodo di tempo dopo il quale deve essere concessa l'ammissione al soggiorno a lungo termine (considerata una questione di particolare rilevanza, laddove la situazione nel Paese di origine si protragga per un tempo considerevole e le persone in questione abbiano nel frattempo sviluppato un comprensibile legame con il Paese ospite).

Seguirono, quindi, nel 1995 una risoluzione del Consiglio sulla ripartizione degli oneri che riguardava l'ammissione e la residenza degli sfollati su base temporanea⁵⁰ e, nel 1996, una decisione del Consiglio su una procedura di emergenza per la ripartizione degli oneri in situazioni di afflusso massiccio⁵¹. Tuttavia, questi due strumenti possono essere considerati solo come un primo e limitato tentativo di armonizzazione delle politiche di protezione temporanea sia nella sostanza, che nella forma⁵². Nel 1997 la Commissione presentò una

47. *Resolution on certain common guidelines as regards the admission of particularly vulnerable persons from the former Yugoslavia*, 1° giugno 1993, disponibile su: <https://www.statewatch.org/statewatch-database/ec-resolution-on-yugoslavia/>.

48. *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulle politiche di immigrazione e di asilo*, COM (94) 23 def. del 23 febbraio 1994. In particolare punti 91-101.

49. In proposito si veda B. Nascimbene, M. Pastore (a cura di), *Da Schengen a Maastricht: apertura delle frontiere, cooperazione giudiziaria e di polizia*, Milano, Giuffrè, 1995.

50. *Risoluzione del Consiglio, del 25 settembre 1995, relativa alla ripartizione degli oneri per quanto riguarda l'accoglienza e il soggiorno a titolo temporaneo degli sfollati*, in GUCE C 262 del 7.10.1995 p. 1 ss.

51. *Decisione del Consiglio 96/198/GAI del 4 marzo 1996 su una procedura di allarme e di emergenza relativa alla ripartizione degli oneri per quanto riguarda l'accoglienza e il soggiorno a titolo temporaneo degli sfollati*, in GUCE L 063 del 13.3.1996 p. 10.

52. K. Kerber, *Temporary protection: An Assessment of the Harmonisation Policies of European Union Member States*, in *International Journal of Refugee Law*, 1997, p. 455 ss.

proposta di un'azione comune riguardante la protezione temporanea degli sfollati⁵³, con la quale delineava le regole procedurali per l'istituzione di un regime di protezione temporanea dell'UE nei casi di afflusso massiccio di persone che necessitano di protezione provenienti da aree di conflitto armato o altre zone di pericolo, cercando di armonizzare i diritti riconosciuti ai beneficiari come l'assistenza sociale, l'autorizzazione al soggiorno, il ricongiungimento familiare, l'occupazione, l'alloggio, l'istruzione, l'accesso al lavoro, l'alloggio, l'istruzione, l'accesso alla procedura d'asilo. Il dibattito che ne seguì, in seno al Parlamento europeo e tra gli Stati membri, mise in evidenza tre punti principali di disaccordo: la ripartizione degli oneri, la relazione con le procedure di asilo e la definizione di soluzioni a lungo termine⁵⁴.

L'anno successivo la Commissione presentò, pertanto, proposte per due azioni congiunte riguardanti la protezione temporanea degli sfollati, con cui interveniva su alcuni dei suddetti punti⁵⁵. La prima era una modifica della precedente proposta in cui si prevedeva la possibilità di prendere decisioni comuni sull'apertura, la proroga e la graduale eliminazione dei regimi di protezione temporanea negli Stati membri. L'azione definiva, inoltre, un insieme minimo di diritti per i beneficiari della protezione temporanea. L'altra proposta di azione comune era nuova e conteneva misure concrete di solidarietà tra gli Stati membri, introducendo per la prima volta il concetto di condivisione degli oneri. Prevedeva l'assistenza finanziaria, ma introduceva anche la possibilità di ricollocazione delle persone tra gli Stati membri. Tuttavia, le divergenti opinioni, soprattutto in merito alla forma della solidarietà, non consentirono di raggiungere un consenso e le proposte non furono mai approvate.

Nel frattempo, però, erano intervenute due novità rilevanti. Da un lato, l'esigenza di una forma di protezione di emergenza tornò concretamente a riproporsi, a seguito del conflitto in Kosovo, nel biennio 1998-1999, che portò circa 60.000 persone a rifugiarsi nell'Unione europea. Il 7 aprile 1999 si tenne a Lussemburgo una riunione speciale del Consiglio giustizia e affari interni, in merito alla crisi del Kosovo, con l'obiettivo di adottare una risoluzione del Consiglio sull'ammissione di una quota definita di sfollati. Tuttavia, l'accordo non fu raggiunto. Pur riconoscendo che gli sfollati del Kosovo avevano bisogno di una protezione efficace, le conclusioni della riunione, adottate sotto la vigenza dell'allora Presidenza tedesca del Consiglio, affermavano che questa dovesse essere fornita quanto più possibile all'interno della regione, al fine di agevolare il ritorno di queste persone alle proprie

53. *Proposta al Consiglio di un'azione comune basata sull'articolo K.3 (2) (b) del Trattato sull'Unione europea relativa alla protezione temporanea degli sfollati*, COM(97) 93 def. del 5.3.1997.

54. Per una ricostruzione dettagliata delle iniziative che hanno preceduto l'adozione della direttiva 2001/55/CE si rinvia a K. Kerber, *Temporary Protection in the European Union: a Chronology*, in *Georgetown Immigration Law Journal*, Vol. 14, no. 1, p. 35 ss.

55. *Proposta modificata di azione comune sulla protezione temporanea degli sfollati e Proposta di azione comune relativa alla solidarietà in ordine all'accoglienza e al soggiorno dei beneficiari della protezione temporanea degli sfollati*, COM (98) 372 def., in GUCE C 268 del 27.08.1998 p. 22 ss.

case. Veniva, però, riconosciuta la possibile necessità, per motivi umanitari e per evitare la destabilizzazione nei vari Paesi di accoglienza della regione d'origine, di concedere in futuro agli sfollati protezione e assistenza temporaneamente al di fuori della loro regione d'origine. Si sosteneva il principio di evacuare temporaneamente dalla regione solo le persone che avessero acconsentito a lasciarla per recarsi nello Stato membro disposto ad accoglierle, dando priorità alla protezione di gruppi particolarmente vulnerabili e delle persone particolarmente bisognose di protezione, mantenendo quanto più possibile l'unità dei nuclei familiari. Gli Stati membri accolsero comunque degli sfollati, pur in assenza di una risoluzione ed a tal fine fu adottata un'azione comune per lo stanziamento di fondi agli Stati ospitanti dal bilancio dell'UE⁵⁶.

In secondo luogo, e soprattutto, era mutato il quadro giuridico-istituzionale. Il Trattato di Amsterdam aveva comunitarizzato la politica di asilo e, ai sensi dell'art. 63 TCE, entro cinque anni dall'entrata in vigore dello stesso, il Consiglio deliberando secondo la procedura di cui all'art. 67 (e quindi all'unanimità, con il solo parere consultivo del Parlamento europeo) avrebbe dovuto adottare misure applicabili ai rifugiati e agli sfollati (distinte da quelle in materia di asilo a norma della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e del Protocollo del 31 gennaio 1967, relativo allo *status* dei rifugiati), volte ad assicurare protezione temporanea agli sfollati di Paesi terzi che non possono ritornare nel Paese di origine e per le persone che altrimenti necessitano di protezione internazionale. Senza il limite dei cinque anni, era prevista l'introduzione di un meccanismo di *burden sharing*, in quanto in virtù della medesima disposizione il Consiglio avrebbe dovuto adottare misure colte alla promozione di un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi⁵⁷.

Pertanto nel piano di azione adottato alla fine del 1998 (ancora prima dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam e volto a definire il modo migliore per attuare le disposizioni dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia) era avvertita l'urgenza di definire "al più presto" norme minime per assicurare protezione temporanea agli sfollati di Paesi terzi che non possono ritornare nel Paese di origine⁵⁸. Così il 27 maggio 1999, qualche

56. Si veda l'azione comune 1999/290/GAI, del 26 aprile 1999, adottata dal Consiglio in base all'articolo K.3 del Trattato sull'Unione europea, recante progetti e misure di sostegno concreto all'accoglienza e al rimpatrio volontario dei rifugiati, degli sfollati e dei richiedenti asilo, compresa l'assistenza di emergenza alle persone fuggite in seguito ai recenti avvenimenti nel Kosovo, GUCE L 114 del 01.05.1999, p. 2 ss. Su questi aspetti si veda anche F. Cherubini, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al diritto dell'Unione Europea*, Bari, Cacucci Editore, 2012.

57. Ai sensi dell'art. 63, par. 4, TCE, alle misure da adottare a norma del punto 2, lettera b) non si applicava il periodo di cinque anni.

58. Piano d'azione del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del Trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia - Testo adottato dal Consiglio giustizia e affari interni del 3 dicembre 1998, in GUCE C 019 del 23.01.1999 p. 1 ss. Il piano distingueva alcune misure da adottare al più presto, altre entro due o cinque anni dall'entrata in vigore dal Trattato di Amsterdam.

settimana dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, il Consiglio ribadendo profonda preoccupazione per le conseguenze umanitarie della crisi nel Kosovo, a causa della quale proseguiva l'esodo di centinaia di migliaia di persone dalla regione, invitò la Commissione e gli Stati membri a trarre le conseguenze dalla risposta da essi data alla crisi del Kosovo, al fine di emanare opportuni provvedimenti a norma del Trattato⁵⁹. Nel successivo programma di Tampere (il primo, e più ambizioso, programma quinquennale per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia) veniva, quindi, riconosciuta la necessità di un accordo basato sulla solidarietà tra gli Stati membri in merito alla questione della protezione temporanea degli sfollati⁶⁰.

Su questa base, nel maggio 2000 la Commissione poté presentare una proposta di direttiva⁶¹ che costituì il primo strumento adottato nell'ambito della neonata competenza nel settore dell'asilo. Più precisamente la direttiva 2001/55/CE, adottata il 20 luglio 2001⁶², ha istituito una «procedura di carattere eccezionale che garantisce, proprio nei casi di afflusso massiccio, o di imminente afflusso massiccio, di sfollati provenienti da Paesi terzi, che non possono rientrare nel loro Paese d'origine, una tutela immediata e temporanea, da adottarsi *in particolare* [corsivo aggiunto] qualora vi sia il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento» (art. 2, lett. a).

Elemento caratterizzante di questa forma di protezione è che essa viene attribuita sulla base di procedure, definite a livello nazionale, che non comportano una valutazione circa la sussistenza dei criteri per il riconoscimento dell'asilo o della protezione sussidiaria, ma solo l'accertamento circa l'effettiva appartenenza alle categorie beneficiarie e l'assenza di condizioni ostative (riconducibili essenzialmente a ragioni di pericolosità e sicurezza), evitando, così, il rischio di sovraccarico dei sistemi di asilo degli Stati membri, in quanto le formalità sono ridotte al minimo, in considerazione della situazione d'urgenza. È, in ogni caso, garantito il diritto di ricorso avverso una decisione di rigetto della protezione o di ricongiungimento (art. 29 dir.). Una protezione di carattere collettivo per far fronte quindi a situazioni di fuga di massa, tenuto conto che «quantunque la Convenzione di Ginevra non escluda automaticamente il riconoscimento dello *status* di rifugiato a gruppi interi di persone

59. *Conclusioni del Consiglio relative agli sfollati del Kosovo*, Conclusioni del Consiglio giustizia e affari interni, 27/28 maggio 1999, doc. 8654/99.

60. Punto 16, Consiglio europeo di Tampere 15 e 16 ottobre 1999, conclusioni della presidenza.

61. *Proposta di direttiva del Consiglio sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi*, COM(2000) 303 def. del 24 maggio 2000.

62. Per una disamina completa della direttiva si veda la monografia di M. Ineli-Ciger, *Temporary protection in Law and Practice*, Leiden, Brill, 2018.

(*prima facie*), la maggior parte degli Stati membri è reticente ad avvalersi di questa possibilità»⁶³.

Tuttavia, per il suo carattere di eccezionalità e per le perplessità che aveva suscitato da parte di vari Stati membri (anche quanto alla possibilità che la constatazione circa la sussistenza dei presupposti per l'attivazione potesse costituire un *pull-factor* dei flussi migratori) e delle organizzazioni della società civile (preoccupate che il ricorso a *questo tertium genus* di protezione potesse costituire un modo per eludere le garanzie del diritto di asilo), non è mai stata applicata, tanto che la Commissione ne aveva ipotizzato l'abrogazione sostituendola con un nuovo meccanismo applicabile alle situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo⁶⁴, proposto nell'ambito del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo del 2020⁶⁵. In particolare, nonostante fosse stata invocata in passato dall'Italia in occasione della primavera araba nel 2011, e fosse stata presentata una richiesta anche rispetto alla guerra in Siria nel 2015⁶⁶, non si era mai raggiunto l'accordo politico necessario.

63. Come puntualizzato dalla Commissione nel memorandum esplicativo della proposta (COM(2000) 303 def. del 24 maggio 2000, cit., punto 2.2., gli Stati hanno quindi escluso di ricorrere al meccanismo di riconoscimento dello *status* di rifugiato *prima facie*, anche tenuto conto che l'articolo 1C della Convenzione, che contiene un riferimento esplicito alla possibilità di ritirare a una persona lo *status* di rifugiato, viene applicato raramente dagli Stati membri.

64. *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo*, COM(2020) 613 def. del 23.9.2020. All'art. 14 era espressamente prevista l'abrogazione della direttiva 2001/55/CE. Al punto 3.1. si puntualizzava che «il documento di lavoro dei servizi della Commissione conclude inoltre che le esistenti misure di concessione di un rapido accesso alla protezione non sembrano più adeguate. Il documento evidenzia che, secondo lo studio relativo alla direttiva sulla protezione temporanea, i portatori di interessi sono stati concordi nell'affermare l'estrema difficoltà con cui è stato conseguito l'accordo degli Stati membri su una possibile attivazione di tale direttiva. Il documento di lavoro dei servizi della Commissione conclude pertanto che la direttiva sulla protezione temporanea non risponde più all'attuale realtà degli Stati membri e deve essere abrogata». In merito alla proposta si vedano P. De Pasquale, *Dal Nuovo Patto per la migrazione e l'asilo a un diritto dell'emergenza dell'Unione europea: a che punto è la notte?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 4/2020, p. 5 ss.; C. Fratea, *La proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore: un limitato progresso rispetto alla direttiva sulla protezione temporanea*, in *I Post di AISDUE*, III (2021), www.aisdue.eu, Forum su «La proposta di Patto su immigrazione e asilo», n. 10, 26 gennaio 2021, *Annali AISDUE*; R. Palladino, *Il nuovo status di protezione immediata ai sensi della proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore: luci e ombre*, in *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, a cura di I. Caracciolo, G. Cellamare, A. Di Stasi, P. Gargiulo, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, p. 593 ss.

65. Cfr. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, del 23 settembre 2020, COM(2020) 609 finale, e le diverse proposte legislative di accompagnamento.

66. Si vedano le ricostruzioni in B. Nascimbene, A. Di Pascale, *The 'Arab Spring' and the Extraordinary Influx of People who Arrived in Italy from North Africa*, in *European Journal of Migration and Law*, 2011, 13(4), p. 341 ss. e M. Ineli-Ciger, *Time to Activate the Temporary Protection Directive*, in *European Journal of Migration and Law*, 2016, 18(1), p. 1 ss.

4. La direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi

Ai sensi dell'art. 2, par. 1, lett. a), la «protezione temporanea» è da intendersi come la procedura di carattere eccezionale che garantisce, nei casi di afflusso massiccio o di imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti da Paesi terzi che non possono rientrare nel loro Paese d'origine, una tutela immediata e temporanea alle persone sfollate, in particolare qualora vi sia anche il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento, per gli interessi delle persone di cui trattasi e degli altri richiedenti protezione.

Una questione preliminare attiene alla natura della protezione temporanea. La lettura dell'art. 78, par. 1, TFUE, appare configurare la protezione temporanea come una forma di protezione, rientrante sotto il più ampio cappello della protezione internazionale («L'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno *status* appropriato a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessita di protezione internazionale»). La formulazione di questa norma differisce rispetto al precedente art. 63 TCE, il quale si limitava a prevedere che il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'art. 67, entro un periodo di cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam adottasse misure nel settore dell'asilo [di cui si specificava la tipologia] e misure applicabili ai rifugiati ed agli sfollati nei seguenti settori: a) norme minime per assicurare protezione temporanea agli sfollati di Paesi terzi che non possono ritornare nel Paese di origine e per le persone che altrimenti necessitano di protezione internazionale, b) promozione di un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi. L'asilo era, quindi, distinto dalla protezione da assicurare agli sfollati, che diventavano un'autonoma categoria rispetto ai rifugiati.

Nella relazione di accompagnamento della proposta, la Commissione era stata molto attenta a puntualizzare che «la protezione temporanea in caso di afflusso massiccio, secondo le modalità proposte dalla Commissione, non costituisce una terza forma di protezione, accanto allo *status* di rifugiato basato sulla Convenzione di Ginevra e alla protezione sussidiaria, che rischierebbe di mettere in pericolo gli obblighi internazionali conclusi dagli Stati membri o di pregiudicare gli sforzi di armonizzazione e di consolidamento delle forme di protezione sussidiaria in Europa. Tutt'altro, le norme minime per la concessione di una protezione temporanea in caso di afflusso massiccio, accompagnate da misure di riequilibrio degli sforzi tra gli Stati membri su basi solidali costituiscono uno dei meccanismi del sistema, e più esattamente uno strumento che permette al sistema di funzionare correttamente e di

non entrare in crisi qualora si verifichi un afflusso massiccio. Ecco perché si tratta di uno strumento al servizio di un sistema comune di asilo europeo, nonché dell'integrità della Convenzione di Ginevra»⁶⁷. Dietro questa affermazione vi era, infatti, la consapevolezza che «la protezione temporanea viene a volte criticata da taluni che ritengono che in determinati Stati membri essa venga attuata come uno strumento per aggirare o addirittura ostacolare l'applicazione degli obblighi imposti dalla Convenzione di Ginevra. Effettivamente, non è possibile ignorare distorsioni. L'Unione europea ha però una responsabilità cruciale e deve dimostrare, tramite il dispositivo legislativo che adotterà, che i suoi obiettivi sono di tutt'altra natura»⁶⁸.

Come è stato posto in luce, «in essence, TP was conceived as a return- oriented protection mechanism, within which «the focus on return as the most appropriate solution» provided the rationale for «standards of treatment which emphasize the provisional aspect of the refugees» stay ... and minimize, at least in the initial stages, efforts to promote integration»⁶⁹. Nella pratica della protezione attuata nelle diverse esperienze nazionali, nel contesto della guerra della ex-Iugoslavia, era infatti emerso, in primo luogo, che la possibilità di presentare una domanda d'asilo era stata fortemente limitata in molti Stati, se non addirittura esclusa, creando una categoria di richiedenti protezione inferiore a quella dei richiedenti asilo formali. Il che aveva sollevato profili di compatibilità con la Convenzione del 1951, anche tenuto conto che il «diritto di cercare e godere asilo in altri Paesi» è proclamato nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo⁷⁰, inducendo UNHCR a sottolineare che la protezione temporanea «non dovrebbe diventare uno strumento sostitutivo in deroga al diritto dei rifugiati di cercare e godere di asilo in conformità con gli standard concordati a livello internazionale»⁷¹. In secondo luogo, si rilevava una generale compressione dei diritti concessi (lavoro, istruzione per i minori), funzionale ad impedirne l'integrazione ai fini di un successivo ritorno.

La qualificazione della protezione temporanea come una «procedura di carattere eccezionale» da applicare «in caso di afflusso massiccio o di imminente afflusso massiccio» e l'enfasi sul carattere procedurale della stessa, nella relazione che accompagna la proposta, sono essenziali, in quanto servono a rafforzare l'idea che la protezione temporanea non costituisce uno *status* alternativo o aggiuntivo rispetto allo *status* di rifugiato, offrendo una rassicurazione in relazione alle preoccupazioni di cui si è detto, circa l'elusione degli obblighi

67. COM(2000) 303 def. del 24 maggio 2000, cit. punto 2.2.

68. *Ibidem*, punto 2.3.

69. J. Durieux, *Temporary Protection: Hovering at the Edges of Refugee Law*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, 2014, p. 221 ss., a p. 232.

70. Art. 14.

71. UNHCR, *Note on international protection*, UN Doc. A/AC .96/898, 3 July 1998, par. 18.

discendenti dalla Convenzione di Ginevra, impedendo l'accesso all'asilo in funzione del rimpatrio alla fine dell'emergenza. In questa prospettiva va vista anche un'altra norma di apertura della direttiva, la quale puntualizza che «la protezione temporanea non pregiudica il riconoscimento dello *status* di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra» (art. 3, par. 1) e pertanto le persone che godono della protezione temporanea devono poter essere in grado di presentare in qualsiasi momento una domanda d'asilo (art. 17, par. 1)⁷². La protezione temporanea prevista dalla direttiva è stata definita come un «preludio al normale funzionamento della Convenzione del 1951»⁷³, i cui contenuti riflettono gli obblighi degli Stati contraenti nei confronti dei rifugiati in virtù di essa (il rilascio di documenti personali, il diritto al lavoro, all'alloggio, all'assistenza sociale, all'istruzione e al ricongiungimento familiare).

Con questa chiave di lettura non può essere sbrigativamente risolta la questione della natura di questa forma di protezione, fondandosi su una lettura formale delle parole della Commissione, che sono state funzionali a superare i contrasti che tale nozione aveva sollevato nel dibattito internazionale ed europeo. Come opportunamente messo in evidenza, nonostante le suddette affermazioni, non si può negare che la direttiva istituisca uno *status* giuridico temporaneo per la protezione di gruppi di persone, con l'attribuzione di diritti ed il riconoscimento di posizioni giuridiche soggettive in capo ai beneficiari⁷⁴. Essa appare configurarsi come una terza componente dell'asilo europeo, concessa temporaneamente in funzione della necessità di garantire immediatamente un titolo di soggiorno e un complesso di diritti in capo ad un determinato gruppo di persone accomunate dai criteri delineati all'art. 2, lett. c). Il dato della temporaneità si configurerebbe in ragione della necessità di affrontare tempestivamente ed efficacemente (senza contemporaneamente compromettere il funzionamento dei sistemi di asilo) una situazione di emergenza, ma anche della circostanza che potrà concludersi con il ritorno in patria della persona, per l'effettivo superamento delle ragioni della fuga, ovvero con il riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria, all'esito di una valutazione individuale (resa possibile dall'attenuarsi della pressione sulle autorità competenti) di cui accerti i presupposti, e di cui costituisce appunto il preludio.

72. Sull'accesso alla protezione di asilo vedi infra più ampiamente par. 10.

73. J. Durieux, *op. cit.*, p. 243.

74. A. Skordas, *Council Directive 2001/55 of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons*, in *EU Immigration and Asylum Law - Commentary*, K. Hailbronner, D. Thym (eds.), 2^{da} ed., pp. 1054-1107, München-Oxford-Baden-Baden, Bloomsbury Publishing, p. 1056.

4.1. I presupposti e le caratteristiche dell'afflusso massiccio di sfollati

Considerato che il ricorso alla protezione temporanea costituisce un'ipotesi eccezionale, funzionale ad «evitare che le amministrazioni o giurisdizioni competenti in materia d'asilo finiscano con l'essere destabilizzate, col risultato di penalizzare persone che sollecitano uno *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra o una forma di protezione sussidiaria», la presenza dei presupposti di attuazione richiede un esame rigoroso, in quanto consente legittimamente una temporanea deroga alle ordinarie forme di protezione⁷⁵.

Anzitutto si rileva che il rischio per il buon funzionamento del sistema di asilo non rappresenta un presupposto necessario, a differenza della proposta originaria della Commissione, come richiesto da alcuni Stati membri (Germania, Francia, Austria e Regno Unito) nel corso del negoziato⁷⁶. Nel testo finale, pertanto, sussiste una situazione che può dar luogo all'applicazione della protezione temporanea qualora vi sia anche il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento.

Diviene, pertanto, elemento imprescindibile l'afflusso massiccio o l'imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti da Paesi terzi che non possono rientrare nel loro Paese d'origine. Una definizione di afflusso massiccio si rinviene all'art. 2, lett. d), dove esso viene qualificato come «l'arrivo nella Comunità di un numero considerevole di sfollati, provenienti da un Paese determinato o da una zona geografica determinata, sia che il loro arrivo avvenga spontaneamente o sia agevolato, per esempio mediante un programma di evacuazione». Premesso che deve trattarsi di un numero notevole di persone proveniente da un unico Paese o da un'unica zona geografica (escludendo di conseguenza l'afflusso contingente e cumulato di richiedenti asilo da più Paesi), la Commissione chiarì che «appare impossibile quantificare *a priori* l'afflusso da considerarsi massiccio»⁷⁷. Il sistema demanda, quindi, al Consiglio di accertare con apposita decisione l'esistenza dell'afflusso massiccio, fondandosi su a) l'esame della situazione e della portata dei movimenti degli sfollati; b) la valutazione dell'opportunità di istituire la protezione temporanea, tenuto conto della possibilità di attuare aiuti urgenti e interventi sul posto o dell'insufficienza di queste misure; c) le informazioni comunicate dagli Stati membri, dalla Commissione, dall'UNHCR e da altre organizzazioni internazionali competenti (art. 5, par. 4).

75. COM(2000) 303 def. del 24 maggio 2000, cit. punto 2.2.

76. Si veda il documento del Consiglio n. 10209/00 del 17 luglio 2000.

77. COM(2000) 303 def. del 24 maggio 2000, commento all'art. 2, lett. d).

Come è stato posto in luce si tratta in ogni caso di un concetto piuttosto vago, che (come del resto la pratica di quasi vent'anni ha dimostrato⁷⁸) conferisce un ampio margine discrezionale alla Commissione (a cui spetta proporre l'applicazione della protezione temporanea direttamente o a seguito di una richiesta di uno o più Stati membri) e al Consiglio⁷⁹.

4.2. *I beneficiari e le cause di esclusione*

Ai sensi dell'art. 2, lett. c) dir. 2001/55, sono da intendersi come sfollati «i cittadini di Paesi terzi o apolidi che hanno dovuto abbandonare il loro Paese o regione d'origine o che sono stati evacuati, in particolare in risposta all'appello di organizzazioni internazionali, ed il cui rimpatrio in condizioni sicure e stabili risulta impossibile a causa della situazione nel Paese stesso, anche rientranti nell'ambito d'applicazione dell'articolo 1A della convenzione di Ginevra o di altre normative nazionali o internazionali che conferiscono una protezione internazionale». Essi includono: a) le persone fuggite da zone di conflitto armato o di violenza endemica; b) le persone che siano soggette a rischio grave di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani o siano state vittime di siffatte violazioni.

In proposito, rispetto alla proposta della Commissione, si può rilevare l'inserimento del riferimento ai casi di evacuazione, dovuto alla richiesta di alcuni Stati membri (Germania, Olanda, Austria e Regno Unito) e soprattutto del Parlamento europeo⁸⁰ di includere le azioni intraprese nel quadro di evacuazioni organizzate. Non è stata, invece, accolta la sollecitazione del Comitato economico e sociale, il quale preso atto che il campo d'azione della direttiva fosse limitato agli sfollati a seguito di situazioni essenzialmente di natura politica, aveva suggerito l'opportunità di prevedere meccanismi di protezione e accoglienza temporanea anche per gli sfollati a seguito di calamità naturali⁸¹. Il tema dei c.d. migranti

78. Si veda ad esempio la risposta dell'ex Commissario agli affari interni Avramopoulos al Parlamento europeo nel 2015, in relazione alla crisi siriana disponibile su: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/libe/dv/10_e_008507_2014_answer_/10_e_008507_2014_answer_en.pdf.

79. Sul concetto di afflusso massiccio e sulla sua indeterminata natura di veda N. Arenas, *The Concept of Mass Influx of Displaced persons in the European Directive Establishing the Temporary protection System*, in *European Journal of Migration and Law*, 2005, p. 435 ss. e con riferimento all'attivazione della protezione con riferimento allo sfollamento dall'Ucraina della stessa autrice *The eternal question: What does "mass influx" really mean? Reflections after the first activation of the Temporary Protection Directive 2001/55*, in Asile, Forum on the EU Temporary Protection Responses to the Ukraine War, 4.10.2022 disponibile su: <https://www.asileproject.eu/the-eternal-question-what-does-mass-influx-really-mean-reflections-after-the-first-activation-of-the-temporary-protection-directive-2001-55/>.

80. Si veda il rapporto del Parlamento europeo A5-0077/2001 del 28 febbraio 2001, in cui si fa espresso riferimento all'esperienza del conflitto in Kosovo.

81. *Parere del Comitato economico e sociale in merito alla "Proposta di direttiva del Consiglio sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio*

ambientali rimane per il momento un profilo non specificamente ricompreso nel contesto della protezione internazionale nel quadro UE⁸², neppure preso in considerazione nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo del 2020, nonostante l'attenzione dell'UE verso i cambiamenti climatici e il loro impatto sui flussi migratori⁸³.

Ove adottata, la decisione del Consiglio determina, per gli sfollati ai quali si riferisce (i gruppi specifici di persone devono essere indicati nella decisione), l'applicazione della protezione temporanea in tutti gli Stati membri. È, però, fatta salva la facoltà degli Stati membri (dandone immediata comunicazione al Consiglio e alla Commissione) di ammettere alla protezione prevista nella direttiva 2001/55/CE ulteriori categorie di sfollati, oltre a quelle a cui si applica la decisione del Consiglio, qualora siano sfollati per le stesse ragioni e dal medesimo Paese o regione d'origine (art. 7 dir., tali eventuali ulteriori categorie restano, però, escluse dall'applicazione delle disposizioni attuative della solidarietà, di cui *infra*).

Le cause di esclusione dalla protezione temporanea previste all'art. 28 sono limitate a circostanze attinenti esclusivamente al comportamento personale dell'interessato, che si caratterizzi per la particolare gravità: fondandosi sul principio di proporzionalità, gli Stati membri sono autorizzati ad escludere uno sfollato dal beneficio della protezione temporanea soltanto qualora abbiano seri motivi per ritenere che la persona in questione abbia commesso: 1) un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, quali definiti dagli strumenti internazionali elaborati per stabilire disposizioni riguardo a tali

degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi", in GUCE C 155 del 29.05.2001 p. 21ss., punto 2.3.

82. Sul punto si vedano: F. Perrini, *Migrazione circolare e tutela internazionale ed europea dei migranti ambientali*, in *Federalismi.it*, www.federalismi.it, 2017; G. Morgese, *Environmental Migrants and the EU Immigration and Asylum Law: Is There any Chance for Protection?*, in *Migration and the Environment. Some Reflections on Current Legal Issues and Possible Ways Forward*, in G.C. Bruno, F.M. Palombino, V. Rossi (Eds.), Roma, CNR Edizioni, 2017, p. 47 ss.; C. Scissa, *The principle of non-refoulement and environmental migration: a legal analysis of regional protection instruments*, in questa *Rivista* n. 3.2022; W. Chiaromonte, *Migrazioni ambientali, protezione internazionale e inclusione lavorativa: la prospettiva nazionale*, in *Lavoro e Diritto*, 1/2022, p. 53 ss. Ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato quanto della protezione sussidiaria, occorre che il danno (persecuzione/danno grave) sia ascrivibile ad una attività umana, a fronte del quale deve risultare indisponibile una protezione effettiva (v. art. 6 e 7 della direttiva qualifiche). Ulteriori perplessità concernono, inoltre, l'applicabilità delle nozioni di persecuzione e danno grave ai danni derivanti dai fenomeni naturali, nonché, infine, il collegamento causale ad uno dei motivi di persecuzione per quanto concerne il riconoscimento dello status di rifugiato. Si vedano, i rilievi di: M. Mayrhofer, M. Ammer, *People Moving in the Context of Environmental Change: The Cautious Approach of the European Union*, in *European Journal of Migration and Law*, 2014, p. 389 ss.; A. Brambilla, *Migrazioni indotte da cause ambientali: quale tutela nell'ambito dell'ordinamento giuridico europeo e nazionale?*, in questa *Rivista* n. 2.2017; E. Delval, *From the U.N. Human Rights Committee to European Courts: Which protection for climate-induced displaced persons under European Law?*, in *EUmigrationlawBlog*, www.eumigrationlawblog.eu, 8.4.2020; nonché l'esame svolto in A. Del Guercio, *Migrazioni connesse con disastri naturali, degrado ambientale e cambiamento climatico: sull'ordinanza n. 5022/2020 della Cassazione italiana*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2/2021, p. 521 ss.; M. Bruzzese, *La tutela internazionale ed europea dei migranti climatici: le lacune giuridiche e i tentativi di colmarle*, BlogDUE, www.aisdue.it, 22.6.2022.

83. F. Perrini, *Il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo ed i migranti ambientali: una categoria "dimenticata"?* e F. Gaudiosi, *Environmental migrants: UN recent and "soft" sensitivity v. EU deafening silence in the New European Pact on Migration and Asylum*, in *Freedom, Security, Justice*, 2/2021, <http://www.fsjeurostudies.eu/>.

crimini; 2) un reato grave di natura non politica al di fuori dello Stato membro di accoglienza prima della sua ammissione in tale Stato membro in qualità di persona ammessa alla protezione temporanea. La gravità della persecuzione prevista va valutata in funzione della natura del reato di cui la persona in questione è sospettata. Le azioni particolarmente crudeli, anche se commesse per un presunto obiettivo politico, possono essere qualificate come reati gravi di natura non politica. Ciò vale tanto per coloro che partecipano al reato quanto per gli istigatori dello stesso; 3) atti contrari ai principi e alle finalità delle Nazioni Unite. Le suddette cause di esclusioni sono essenzialmente sovrapponibili a quelle previste dalla Convenzione di Ginevra all'art. 1 F (la dizione più dettagliata prevista per i reati non politici riprende quella contenuta nella posizione comune del 4 marzo 1996).

In aggiunta, rispetto alla Convenzione del 1951 gli Stati membri sono autorizzati ad escludere uno sfollato dal beneficio della protezione temporanea qualora sussistano motivi ragionevoli per considerare la persona in questione un pericolo per la sicurezza o per la comunità dello Stato membro (in parte richiamando l'art. 33, par. 2, della stessa, ove però costituisce un motivo di non operatività del principio di *non refoulement*).

La direttiva non contempla l'ipotesi di revoca della protezione temporanea, tuttavia, la Commissione ha chiarito che poiché l'art. 28 non fissa un termine per l'esclusione, questa potrebbe avvenire in qualsiasi momento, quindi sia come rifiuto che come revoca del permesso di soggiorno e dello *status*. La decisione di esclusione, e quindi anche quella di revoca, è soggetta al principio di proporzionalità e al diritto di ricorso, ai sensi degli artt. 28, par. 2, e 29⁸⁴.

4.3. *Gli obblighi degli Stati membri nei confronti dei titolari di protezione temporanea*

Il contenuto della protezione temporanea è delineato nel capitolo III della direttiva e comprende un complesso di obblighi incombenti in capo agli Stati, tra l'altro, in relazione ai permessi di soggiorno accordati ai beneficiari (art. 8 dir.), all'accesso al lavoro (art. 12 dir.), all'alloggio (art. 13 dir.), all'istruzione per i minori (art. 14), al ricongiungimento familiare (art. 15). Gli Stati membri possono derogare solo *in melius* agli *standard* previsti dalla direttiva, in quanto essa lascia impregiudicata la facoltà di questi ultimi di istituire o mantenere in vigore condizioni più favorevoli per le persone che godono della protezione temporanea (art. 3, par. 5, dir.), mentre si chiarisce espressamente che in nessun caso il

84. Cfr. Il documento della Commissione *Frequently asked questions received on the interpretation of the Temporary Protection Directive and Council Implementing Decision 2022/382*, disponibile su: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-07/Frequently%20asked%20questions%20received%20on%20the%20interpretation%20of%20the%20Temporary%20Protection%20Directive%20and%20Council%20Implementing%20Decision%202022-382_en.pdf.

trattamento riconosciuto può essere meno favorevole di quello definito negli articoli da 9 a 16 (art. 8, par. 2). Il capitolo è articolato in una serie di obblighi degli Stati, la cui violazione comporta un inadempimento ai sensi del diritto dell'UE, piuttosto che come diritti soggettivi azionabili dagli individui⁸⁵. Il diritto di ricorso è, infatti, espressamente configurato soltanto nel caso di esclusione dal beneficio della protezione temporanea o del ricongiungimento familiare (art. 29). Il complesso di posizioni giuridiche discendenti dalla protezione temporanea dovrebbe essere in principio conferito in modo uniforme in tutti gli Stati membri, tuttavia, le modalità di trasposizione della direttiva negli Stati membri avevano messo in luce sensibili differenze⁸⁶.

a) *Il titolo di soggiorno e la libertà di circolazione.* Ai sensi dell'art. 8, par. 1, dir, gli Stati membri sono tenuti a prendere le misure necessarie affinché i beneficiari della protezione temporanea dispongano di titoli di soggiorno (come definiti all'art. 2, lett. g) durante l'intero periodo della stessa. La durata del titolo non è definita, ma se anche avesse una durata limitata dovrà essere rinnovabile fino alla cessazione della protezione temporanea. È interessante rilevare che il Parlamento europeo, all'epoca solamente consultato ai sensi dell'art. 67 TCE, aveva proposto un emendamento volto a riconoscere la libertà di circolazione in capo ai titolari della protezione temporanea («le persone che godono di protezione temporanea esercitano il diritto di circolare liberamente nel territorio degli Stati membri dell'Unione europea, fatte salve eventuali restrizioni imposte per motivi di salute pubblica e di ordine pubblico»), che non fu tuttavia recepito dal Consiglio. Un aspetto quest'ultimo che ha, invece, assunto rilievo in questo primo caso di applicazione della direttiva (*infra* par. 6). Gli Stati si sono solo impegnati a fornire alle persone ammesse ad entrare nel loro territorio, ai fini della protezione temporanea, qualsiasi agevolazione utile per ottenere i visti prescritti compresi i visti di transito. Le formalità devono essere ridotte al minimo in considerazione della situazione d'urgenza e i visti dovrebbero essere gratuiti o avere un costo ridotto al minimo (art. 8, par. 3). La gratuità non fu, infatti, condivisa da tutti gli Stati membri.

b) *L'accesso al lavoro.* Per quanto attiene all'accesso al lavoro, l'art. 12 prevede che gli Stati membri consentano alle persone che godono della protezione temporanea, per un periodo non superiore alla durata di quest'ultima, di esercitare qualsiasi attività di lavoro subordinato o autonomo, nel rispetto della normativa applicabile alla professione, nonché di partecipare ad attività nell'ambito dell'istruzione per adulti, della formazione professionale e delle esperienze pratiche sul posto di lavoro. Si applica la normativa vigente negli Stati

85. A. Skordas, *Council Directive 2001/55 of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection*, cit., p. 1102.

86. Cfr. *Study on the temporary protection directive*, ICF, 2016, disponibile su: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/final_report_evaluation_tpd_en.pdf.

membri in materia di retribuzione, di accesso ai regimi di sicurezza sociale connessa all'attività di lavoro dipendente o autonomo, nonché di ogni altra condizione di lavoro. L'accesso al lavoro è funzionale a una riduzione della dipendenza dall'assistenza sociale. Tuttavia, la disposizione, che rappresenta un compromesso rispetto alle posizioni restrittive di alcuni Stati UE, consente, per ragioni legate alle politiche in materie di mercato del lavoro, agli Stati membri di dare la priorità ai cittadini dell'UE, a quelli degli Stati vincolati dall'accordo sullo Spazio economico europeo e anche ai cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente e beneficiano di un'indennità di disoccupazione⁸⁷. L'accesso al lavoro rappresentò un tema fortemente dibattito nel negoziato tra Stati membri, cui contribuì anche il servizio giuridico del Consiglio, il quale sostenne che l'art. 63, punto 2 TCE non costituisse una base giuridica adeguata in relazione «all'accesso al lavoro e alle condizioni di impiego dei cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio della Comunità, inclusi i titolari di protezione temporanea»⁸⁸. Prima delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, che hanno portato all'attuale formulazione dell'art. 79 TFUE, era infatti stato affermato che le condizioni di accesso al lavoro dei cittadini di Paesi terzi dovessero fondarsi sull'art. 137 TCE⁸⁹. L'attuale art. 12 fu, comunque, approvato, ma a riprova del permanere di dubbi sulla sua legittimità, le delegazioni tedesca ed austriaca fecero inserire una dichiarazione in cui davano atto di concordare «sull'articolo 12 a condizione che la CE abbia la competenza in materia di regolamentazione dell'accesso al mercato del lavoro dei titolari della protezione temporanea».

c) *L'alloggio e l'accoglienza*. Ai sensi dell'art. 13, i beneficiari della protezione temporanea hanno diritto all'alloggio e gli Stati membri sono tenuti a provvedere affinché esso sia adeguato (nella proposta della Commissione si chiariva che, in taluni casi, sarebbe stato possibile prevedere Centri provvisori di alloggio per i rifugiati ovvero strutture collettive o suddivise in appartamenti)⁹⁰ o ricevano, se necessario, i mezzi per ottenere un'abitazione. Gli Stati membri devono, inoltre, conferire ai titolari della protezione temporanea, che siano sprovvisti di risorse sufficienti, gli aiuti sociali ed i contributi al

87. Si vedano in proposito anche i rilievi critici sollevati da UNHCR, che aveva sollecitato l'equiparazione con i rifugiati, in *UNHCR Annotated Comments on Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts Between Member States in Receiving Such Persons and Bearing the Consequences Thereof*, 19 May 2003, disponibile su: <https://www.refworld.org/docid/3ecdeebc4.html>.

88. Parere del Servizio giuridico, Disposizioni in materia di accesso e condizioni di lavoro – base giuridica, doc. 6736/01 del 1° marzo 2001.

89. E. Guild, S. Peers, *'Out of the Ghetto? The Personal Scope of EU Law'*, in *EU Immigration and Asylum Law: Text and Commentary*, S. Peers e N. Rogers (eds.), Leiden, Martinus Nijhoff, 2006, p. 81 ss. E specialmente pp. 101-104. Il Servizio giuridico del Consiglio aveva, tuttavia, rilevato nel proprio parere che, considerato il Protocollo allegato ai Trattati sulla posizione della Danimarca, il Consiglio non potesse adottare un atto basato su una disposizione a norma del Titolo IV del Trattato CE e su un articolo che figura in un altro Titolo del Trattato. Per cui sarebbe stato necessario presentare due proposte distinte.

90. COM(303) 2000 def. commento art. 11 della proposta.

sostentamento necessari affinché possano condurre una vita normale e dignitosa per l'intero periodo della protezione stessa. Nella proposta la Commissione aveva chiarito che gli Stati membri conservano la facoltà di determinare la forma di tali aiuti e mezzi di sostentamento, compatibilmente con il loro sistema di solidarietà sociale. Nei confronti dei titolari della protezione temporanea, che svolgono un'attività lavorativa dipendente o autonoma, possono inoltre modulare l'importo degli aiuti sociali, degli aiuti per il sostentamento e degli aiuti relativi alle cure mediche in base alla capacità dei medesimi di provvedere alle proprie necessità (art. 13, par. 3). Per quanto attiene all'assistenza medica, questa deve comprendere, per tutti, quanto meno le prestazioni di pronto soccorso ed il trattamento essenziale delle malattie (art. 13, par. 2). Ai sensi dell'art. 13 (4) alle persone che godono della protezione temporanea che presentino esigenze particolari (quali i minori non accompagnati e le persone che abbiano subito torture, stupri o altre gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale) gli Stati membri devono fornire la necessaria assistenza, in particolare medica.

d) *L'istruzione*. Per quanto attiene al diritto all'istruzione, gli Stati membri hanno l'obbligo di consentire ai minori di 18 anni che godono della protezione temporanea di accedere al sistema educativo al pari dei cittadini dello Stato membro ospitante, ma possono stabilire che tale accesso sia limitato al sistema educativo pubblico. Nei confronti dei maggiorenni, gli Stati membri hanno limitato l'obbligo previsto nella proposta della Commissione e, pertanto, nel testo adottato si tratta di una facoltà rimessa alla discrezionalità degli Stati membri ed attuata solo in circa la metà di essi⁹¹.

4.4. *Il ricongiungimento familiare*

La direttiva sancisce il diritto al ricongiungimento familiare nel caso di famiglie già costituite nel Paese d'origine che sono state separate a causa di circostanze connesse all'afflusso massiccio (art. 15). Da una parte, quindi, è necessario che la famiglia fosse già costituita e, dall'altra parte, che sussista un nesso di causalità in relazione alla separazione. Questo porterebbe ad escludere il ricongiungimento in caso di separazione di fatto nel Paese di origine. Il ricongiungimento familiare si configura come diritto soggettivo, la cui violazione fa sorgere un diritto di ricorso ai sensi dell'art. 29.

In attuazione del diritto al rispetto della vita familiare di cui al richiamato art. 8 CEDU (nonché art. 7 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea CDFUE), tenendo conto delle peculiarità della protezione temporanea, la Commissione aveva ritenuto opportuno che

91. Cfr. Odysseus Academic network for legal studies on immigration and asylum in Europe, Synthesis report, Study on the "conformity checking of the transposition by member states of 10 EC directives in the sector of asylum and immigration" done for DG JLS of the European Commission end 2007, 2007, disponibile su: <https://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/03/2001-55-Temporary-Protection-Synthesis.pdf>.

l'esercizio di tale diritto non seguisse lo stesso modello previsto per la coeva proposta di direttiva sul ricongiungimento familiare, fondandosi su considerazioni umanitarie attinenti alle cause della fuga. Pertanto aveva proposto che il nucleo familiare fosse più ampio, pur precisando che nella sfera d'applicazione della direttiva sarebbe rientrata solo l'ipotesi della famiglia già costituita nel Paese d'origine, con esclusione di quelle di nuova costituzione. Né si prevedeva il ricongiungimento di un familiare residente legalmente in un Paese terzo (che non fosse il Paese d'origine) con i membri della famiglia soggetti a protezione temporanea in uno degli Stati membri. Tuttavia, anche in questo caso prevalse una visione degli Stati membri più restrittiva.

Nel testo adottato si considerano facenti parte di una famiglia solo: a) il coniuge del richiedente il ricongiungimento o il partner non legato da vincoli di matrimonio che abbia una relazione stabile con l'interessato, qualora la legislazione o la prassi dello Stato membro interessato assimili la situazione delle coppie di fatto a quella delle coppie sposate nel quadro della legge sugli stranieri; i figli o le figlie minorenni non sposati del richiedente il ricongiungimento o del coniuge, indipendentemente dal fatto che siano legittimi, naturali o adottati; b) altri parenti stretti che vivevano insieme come parte del nucleo familiare nel periodo in cui gli eventi hanno determinato l'afflusso massiccio e che erano totalmente o parzialmente dipendenti dal richiedente il ricongiungimento in tale periodo. Pertanto, non rilevarebbe il caso di una coabitazione successiva e magari determinata proprio dagli eventi in questione. La nozione di «parenti stretti» non è, inoltre, in alcun modo definita, rimanendo pertanto rimessa alla determinazione degli Stati membri, i quali in gran parte hanno introdotto limiti e restrizioni⁹². In Italia, ad esempio, in modo anche più riduttivo di quanto previsto ordinariamente per il ricongiungimento familiare, sono presi in considerazione solo i genitori della persona ammessa alla protezione temporanea a condizione che vivessero insieme «come parte del nucleo familiare nel periodo in cui gli eventi hanno determinato il forzato abbandono» e che erano totalmente o parzialmente a carico del richiedente il ricongiungimento in tale periodo, qualora non abbiano altri figli nel Paese d'origine o di provenienza, ovvero «i genitori ultrasessantacinquenni conviventi nel medesimo periodo e a carico, anche parzialmente, degli stessi richiedenti», qualora gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati gravi motivi di salute, nonché i figli maggiorenni della persona ammessa alla protezione temporanea che vivevano insieme come parte del nucleo familiare nel periodo in cui gli eventi hanno determinato il forzato abbandono e che erano totalmente o parzialmente a carico del richiedente il ricongiungimento in tale periodo, qualora non possano per ragioni oggettive provvedere al proprio sostentamento a causa del loro stato di salute che comporti invalidità totale.

92. Cfr. *Odyseus Network, Directive 2001/55 Temporary Protection Synthesis Report*, cit.

Il diritto al ricongiungimento varia, in ogni caso, a seconda delle due categorie. Qualora i familiari separati godano della protezione temporanea in Stati membri differenti, questi ultimi ricongiungono i familiari qualora siano giunti alla conclusione che gli stessi rientrano nella descrizione di cui alla lettera a), tenendo conto dei desideri di tali familiari. Se gli stessi rientrano nella descrizione di cui alla lettera b) («parenti stretti»), il ricongiungimento è facoltativo e può essere concesso caso per caso, tenendo conto delle estreme difficoltà che essi incontrerebbero in caso di mancato ricongiungimento. Ai familiari ricongiunti è accordato il titolo di soggiorno in virtù della protezione temporanea ed è ritirato il titolo di soggiorno eventualmente rilasciato da un altro Stato membro, con conseguente cessazione degli obblighi incombenti verso gli interessati in base alla protezione temporanea.

Qualora il richiedente il ricongiungimento goda della protezione temporanea in uno Stato membro ed uno o più suoi familiari si trovino ancora fuori dall'UE, le condizioni sono ancora più restrittive. Lo Stato membro, in cui il richiedente ha ricevuto la protezione temporanea, ricongiunge con lo stesso i familiari che rientrano nella lettera a), ma subordinatamente alla sussistenza del bisogno di protezione. Per i familiari di cui alla lettera b), parimenti il ricongiungimento può essere disposto caso per caso, sempre tenuto conto delle estreme difficoltà che essi incontrerebbero qualora il ricongiungimento non avesse luogo e sussistendo un bisogno di protezione.

Quanto agli elementi di prova del legame familiare, la proposta della Commissione aveva previsto che l'assenza di prove documentali sui vincoli familiari non dovesse di per sé essere considerata come un ostacolo per l'adozione delle decisioni di ricongiungimento, richiedendo agli Stati membri di tenere conto di tutti i dati fattuali e di tutte le circostanze specifiche nel valutare la validità delle prove fornite e l'affidabilità delle dichiarazioni degli interessati. Questa previsione non è stata tuttavia, mantenuta nel testo finale, rimettendo sostanzialmente alla discrezionalità statale la valutazione in merito.

Gli Stati membri sono, in ogni caso, tenuti a considerare il superiore interesse dei minori. È, inoltre, richiamata l'applicazione delle previsioni di cui agli artt. 25 e 26 dir. in materia di solidarietà e ripartizione degli oneri.

4.5. La cessazione della protezione temporanea

Trattandosi di una forma di protezione a carattere eccezionale, la protezione temporanea dura, in linea di principio, fino al momento in cui venga trovata una soluzione a lungo termine, che consenta il rimpatrio dei beneficiari (i quali devono, però, poter essere in grado di presentare in qualsiasi momento una domanda d'asilo nel Paese che ha accettato il trasferimento della persona nel proprio territorio, venendo puntualizzato che «la protezione temporanea non pregiudica il riconoscimento dello *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra», art. 3, par. 1, dir.). La discussione in merito alla durata della

protezione ha costituito uno dei principali punti di contrasto tra Stati membri. La proposta della Commissione prevedeva una durata massima di 2 anni, ma se la Germania riteneva opportuna una durata maggiore, altri Stati membri richiesero un termine più breve (addirittura meno di un anno Irlanda e Finlandia). La durata pari a un anno, prorogabile automaticamente di sei mesi in sei mesi per un periodo massimo di un altro anno, sancita all'art. 4, è quindi il risultato di un compromesso. Se continuano a persistere i presupposti il Consiglio, su proposta della Commissione, può nuovamente deliberare a maggioranza qualificata la proroga della protezione per un altro anno (ma ovviamente si tratta di una decisione politica, che richiede il voto favorevole di almeno 15 Stati membri⁹³). Le modalità di comunicazione della proroga automatica non sono definite. Complessivamente la protezione temporanea può, quindi, durare fino a tre anni.

Con il raggiungimento di questo termine massimo, la protezione temporanea cessa, sempre che nel frattempo il Consiglio, a maggioranza qualificata, non abbia adottato una decisione di cessazione. Può farlo in qualsiasi momento, decidendo su proposta della Commissione (eventualmente su richiesta di uno o più Stati membri), ove sia accertato che la situazione nel Paese d'origine consente un rimpatrio sicuro e stabile delle persone cui è stata concessa, nel rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché degli obblighi degli Stati membri in materia di non respingimento (art. 6 dir.). Nella proposta della Commissione, si puntualizzava che per il verificarsi delle suddette condizioni la sussistenza di un processo di pacificazione e ricostruzione fosse solo eventuale⁹⁴. In assenza di una espressa indicazione nel testo della dir. 2001/55, desta perplessità che in un Paese devastato da un conflitto, specialmente in alcune zone, con edifici e infrastrutture distrutti, si possa ipotizzare il ritorno sicuro e dignitoso delle persone, le quali sarebbero forse al riparo dai rischi legati agli scontri, ma presumibilmente esposte a condizioni di estrema precarietà, specialmente nel caso di minori ed anziani. L'avvio di un effettivo processo di pacificazione e ricostruzione (che può tuttavia richiedere anni) dovrebbe pertanto ritenersi presupposto ineludibile. La questione fu sollevata espressamente dal Comitato delle regioni

93. Come rileva A. Skordas, *Council Directive 2001/55 of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection*, cit., data la natura politica di questa decisione di proroga, alcuni Stati membri (Spagna, Portogallo, Francia e Finlandia) volevano imporre l'adozione all'unanimità. Alla fine fu approvata la richiesta della Commissione, anche alla luce del parere del Servizio legale del Consiglio, il quale aveva posto in luce che la decisione si sarebbe dovuta assumere in situazioni di urgenza.

94. Nella proposta di direttiva COM(2000) 303 def. del 24 maggio 2000, cit., la Commissione aveva chiarito che per il verificarsi di tali condizioni occorre che il rimpatrio avvenga «in un contesto stabilizzato ed in condizioni nelle quali la vita o la libertà delle persone non sia più messa a repentaglio per motivi di razza, religione, cittadinanza, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinioni politiche e che tali persone non verranno sottoposte a torture né a pene o trattamenti disumani o degradanti. Il concetto di sicurezza e dignità del rimpatrio implica l'eliminazione delle cause che hanno determinato l'afflusso massiccio ed eventualmente un processo di pacificazione e ricostruzione, nonché condizioni che garantiscano il rispetto dei diritti delle persone e del principio dello Stato di diritto». Cfr. Commento all'art. 6, par. 2.

il quale deplorò la mancata previsione nella proposta di direttiva di alcun accordo degli Stati membri «su misure riguardanti la situazione successiva alla cessazione della protezione temporanea», ricordando che «le esperienze relative al rimpatrio dei profughi della Bosnia-Erzegovina e del Kosovo consigliano tuttavia l'adozione di una procedura concertata e coordinata degli Stati membri anche in relazione al rientro. L'abbinamento di aiuti finanziari e di opere di ricostruzione sulla base di progetti consentirebbe di accrescere notevolmente l'efficacia delle azioni di incitamento e sostegno al rimpatrio volontario»⁹⁵. Pertanto, secondo il Comitato, la direttiva avrebbe dovuto prevedere un'intesa tra gli Stati membri sugli sforzi comuni per promuovere la ricostruzione e il reinserimento nel Paese d'origine di quanti avevano cercato protezione, e ciò nel quadro di una politica di rimpatrio concertata tra gli Stati membri e successiva alla concessione della protezione temporanea. Questa opportuna raccomandazione non venne, tuttavia, raccolta e nulla si prevedette nel testo finale. Si richiama in ogni caso l'art. 21, par. 2 dir., il quale impone agli Stati membri di adottare la decisione di rimpatrio volontario «con piena cognizione di causa», anche all'esito di visite esplorative che dovrebbero essere volte ad accertare che il rimpatrio (volontario o imposto) sia idoneo a garantire (condizione imprescindibilmente prescritta) il rispetto della dignità umana⁹⁶.

Quando la protezione temporanea giunge al termine, se le persone non possono beneficiare dell'ammissione, si provvede infatti al rimpatrio, che appunto può essere anche forzato (pur venendo favorito quello volontario, art. 21), previo esame di eventuali impellenti ragioni umanitarie che possono rendere impossibile o non ragionevole il rimpatrio in casi concreti (art. 22 dir.). Tale disposizione, suscettibile di assumere rilevante significato al momento della cessazione della protezione temporanea, fu prevista dalla Commissione in considerazione della possibile necessità di «esaminare se determinate ragioni umanitarie impellenti non giustifichino una protezione supplementare o la tolleranza della presenza nel proprio territorio in attesa dell'allontanamento, ovvero una soluzione durevole come il reinsediamento o il rilascio del permesso di soggiorno illimitato o di lunga durata». La Commissione ipotizzò che tali ragioni potessero essere costituite dalla persistenza del conflitto armato o di violazioni gravi dei diritti umani, dall'impraticabilità del rimpatrio

95. *Parere del Comitato delle regioni in merito alla "Proposta di direttiva del Consiglio sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi"*, in GUCE C 357 del 14.12.2001 p. 6 ss., punto 17.2.

96. Nella relazione di accompagnamento alla proposta di direttiva, la Commissione aveva chiarito che «Gli Stati membri potranno utilizzare, a beneficio degli aspiranti al rimpatrio volontario, lo strumento delle visite esplorative. Gli aspiranti al rimpatrio volontario potranno così recarsi nel Paese d'origine per un breve periodo al fine di verificare sul posto, prima del rimpatrio definitivo, l'esistenza delle condizioni indispensabili per la sicurezza ed il reinserimento», COM(2000) 303 def. cit., commento all'art. 21, par. 1.

dovuta all'appartenenza etnica o ad altre forme di appartenenza della persona o del gruppo di persone di cui trattasi, o dall'impossibilità del rimpatrio di persone esposte al rischio di torture o di trattamenti crudeli e disumani», in altre parole all'insussistenza di condizioni adeguate, da valutarsi in relazione al caso concreto⁹⁷. Condizioni di soggiorno devono, comunque, essere adottate in ragione dello stato di salute, laddove non ci si possa ragionevolmente attendere che le persone siano in condizioni di viaggiare (ad esempio, nel caso in cui l'interruzione del trattamento causerebbe loro gravi ripercussioni negative). Tali persone non possono essere espulse. Possono adottarle anche nei confronti delle famiglie con minori che frequentano la scuola in uno Stato membro, ai quali può essere consentito di portare a termine il periodo scolastico in corso (art. 23 dir.).

Qualora i beneficiari di protezione temporanea abbiano presentato domanda di asilo, avrebbero lo *status* di richiedenti protezione internazionale al momento della cessazione della protezione temporanea e sarebbero pertanto legittimati a restare sul territorio dello Stato membro nell'attesa della definizione (art. 9 direttiva 2013/32/UE). Nel caso non abbiano presentato domanda di asilo o in caso di rigetto della stessa, si applicheranno le ordinarie norme nazionali in materia di immigrazione (anche nei confronti di eventuali nuovi arrivati, i quali potrebbero in ogni caso presentare domanda di asilo), potendosi ipotizzare l'adozione di specifiche previsioni da parte degli Stati membri per regolare l'eventuale accesso ad un titolo di soggiorno o la conversione del permesso di soggiorno per protezione temporanea⁹⁸.

Fino a quando la protezione temporanea non sia giunta a termine, invece, gli Stati membri sono tenuti ad esaminare con predisposizione favorevole, in base alle circostanze nel Paese d'origine, le domande di ritorno nello Stato membro ospitante di persone che hanno goduto della protezione temporanea e che abbiano esercitato il diritto al rimpatrio volontario (art. 21, par. 2). Non vi è obbligo, tuttavia, in tal caso di riammetterle sul proprio territorio, ma la questione è stata esaminata dalla Commissione nella sua applicazione legata al conflitto ucraino (*infra* par. 7).

5. L'attuazione della direttiva 2001/55/CE. La decisione di esecuzione (UE) 2022/382

Con l'intento di fronteggiare rapidamente tale situazione, offrendo immediata accoglienza ai profughi, i Ministri degli interni di 26 Stati membri, nel corso della riunione del Consiglio

97. Si veda il commento all'art. 20 nella relazione di accompagnamento alla proposta di direttiva. Tale possibilità suscitò la perplessità di qualche Stato membro che ritenne la disposizione formulata in termini troppo vaghi e portò a sostituire il termine rimpatrio «difficilmente praticabile» con «non ragionevole», cfr. documento del Consiglio n. 11650/00 del 9 ottobre 2000.

98. La Commissione aveva ipotizzato una casistica nella relazione di accompagnamento della proposta di direttiva, COM(2000) 303 def. cit., cfr. punto 5.8.

dell'Unione europea svoltasi a Bruxelles il 3 marzo, hanno dato attuazione, per la prima volta dalla sua adozione ben 21 anni fa, alla direttiva sulla protezione temporanea, approvando la decisione di esecuzione (UE) 2022/382⁹⁹. I tempi sono stati straordinariamente rapidi: nel corso di una riunione straordinaria del Consiglio GAI, tenutasi (domenica) 27 febbraio, i Ministri degli interni avevano espresso ampio sostegno alla proposta della Commissione di attivare il meccanismo previsto dalla direttiva del 2001¹⁰⁰. Così, solo quattro giorni dopo, si sono nuovamente incontrati e hanno approvato la suddetta decisione all'unanimità. Vista l'urgenza della situazione, la decisione è entrata in vigore il giorno della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (art. 4), il 4 marzo. Data la novità dell'istituto, la mancanza di una prassi applicativa e la situazione emergenziale in cui è stata adottata la decisione, poche settimane dopo la Commissione ha pubblicato delle linee guida (evidentemente non vincolanti, ma intese ad orientare ed incoraggiare i comportamenti delle autorità competenti) per l'attuazione della stessa¹⁰¹.

Come affermato espressamente nelle premesse della decisione del Consiglio, la protezione temporanea è apparsa lo strumento più adeguato nel contesto in questione¹⁰²: «alla luce del carattere straordinario ed eccezionale dell'invasione militare dell'Ucraina da parte della Russia e dell'entità dell'afflusso massiccio, la protezione temporanea dovrebbe consentire agli sfollati di godere rapidamente di diritti armonizzati in tutta l'Unione, conferendo un livello di protezione adeguato comprendente titoli di soggiorno, la possibilità esercitare qualsiasi attività di lavoro subordinato o autonomo e di essere adeguatamente alloggiati, l'assistenza sociale, sanitaria o di altro tipo e contributi al sostentamento».

a) *I beneficiari*. La decisione approvata costituisce, tuttavia, l'esito di un compromesso rispetto alla proposta della Commissione¹⁰³, che ne aveva previsto l'applicazione anche ai

99. *Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio del 4 marzo 2022 che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea*, in GUUE L 71 del 04.03.2021, p. 1 ss.

100. Conclusioni del Consiglio straordinario Giustizia e affari interni, 27 febbraio 2022.

101. *Comunicazione della Commissione relativa agli orientamenti operativi per l'attuazione della decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea*, 2022/C 126 I/01, in GUUE C 126 del 21.03.2022, p. 1 ss.

102. Cfr. Considerando 16. E. Colombo, *Il Consiglio adotta la decisione di esecuzione della direttiva sulla concessione della protezione temporanea: lo strumento più adatto per far fronte all'afflusso massiccio di sfollati ucraini*, in *BlogDUE*, 10 marzo 2022.

103. *Proposta di decisione di esecuzione del Consiglio che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001 e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea*, COM(2022) 91 finale del 02.03.2022. Come rilevano S. Carrera, M. Ineli Ciger, L. Vosyliute, L. Brumat, *The Eu Grants Temporary Protection for People Fleeing War in Ukraine - Time to rethink unequal solidarity in EU asylum policy*, CEPS Policy Insights No 2022-09, March 2022, disponibile su: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2022/03/CEPS-PI2022-09_ASILE_EU-grants-temporary-protection-for-people-fleeing-war-in-Ukraine-1.pdf, la decisione è stata presa all'unanimità, nonostante in base alla direttiva sarebbe

cittadini di Paesi terzi o apolidi legalmente residenti in Ucraina e che non fossero in grado di ritornare in condizioni sicure e durevoli nel Paese o regione d'origine (tale ultimo requisito neppure applicabile ai soggiornanti di lunga durata)¹⁰⁴. Nel testo finale, la protezione temporanea si applica alle persone che sono sfollate dall'Ucraina a partire dal 24 febbraio 2022 che siano: a) cittadini ucraini residenti in Ucraina prima del 24 febbraio 2022; b) apolidi e cittadini di Paesi terzi diversi dall'Ucraina che beneficiavano di protezione internazionale o di protezione nazionale equivalente¹⁰⁵ in Ucraina prima del 24 febbraio 2022 e c) familiari delle persone di cui alle lettere a) e b). Ciononostante, in particolare alcuni Paesi del gruppo di Visegrad (che già avevano osteggiato l'estensione della decisione ai non ucraini) hanno immediatamente ristretto la portata personale della decisione, escludendone del tutto l'applicazione o prevedendo il ricorso a una forma di protezione nazionale nei confronti di cittadini non ucraini o apolidi, pur se titolari di protezione in Ucraina e quindi legittimati alla protezione temporanea¹⁰⁶.

Rispetto al caso di cittadini ucraini titolari con doppia o plurima cittadinanza (e a fronte di alcuni Stati membri che ritenevano prevalente la protezione ottenibile dallo Stato di cittadinanza), la Commissione ha chiarito¹⁰⁷ che se i cittadini ucraini in questione rientrano nell'ambito di applicazione della decisione di esecuzione del Consiglio (art. 2, par. 1, lettera a)), hanno diritto alla protezione temporanea anche nel caso in cui possiedano la cittadinanza di un altro Paese terzo in quanto il ritorno nel Paese di origine in condizioni sicure e durature non è un requisito per avere diritto alla protezione temporanea per i cittadini ucraini che risiedevano in Ucraina prima dello scoppio della guerra e che sono stati sfollati il 24 febbraio o dopo. È un requisito solo per i casi che rientrano nell'art. 2, par. 2, della decisione di attuazione del Consiglio.

b) *I componenti della famiglia*. I familiari delle persone di cui all'art. 2, par. 1, lettere a) e b), della decisione 2022/382 hanno diritto alla protezione temporanea, se le loro famiglie

stato sufficiente il voto a maggioranza qualificata, coerentemente con la strategia decisionale ormai consolidata nella politica di migrazione/asilo dell'Unione europea, sia da parte della precedente che dell'attuale Commissione europea, la quale cerca di promuovere il consenso unanime degli Stati membri ai fini dell'attuazione di nuove misure. Tuttavia la partecipazione di tutti i governi dell'UE interessati, compresi Paesi come la Polonia, l'Ungheria e la Slovacchia, comporta anche importanti concessioni. Nel caso di specie questo obiettivo politico ha determinato l'esclusione di tutti i cittadini di Paesi terzi, compresi i residenti permanenti, nel testo finale adottato.

104. C. Scissa, *La protezione temporanea per le persone in fuga dall'Ucraina in UE e in Italia: alcuni profili critici*, in *Questione giustizia*, www.questionegiustizia.it, 31.03.2022.

105. La Commissione ha chiarito che la «protezione nazionale equivalente» in Ucraina è un'alternativa alla protezione internazionale e comprende altre forme di protezione concesse dalle autorità ucraine quali la protezione temporanea o la protezione umanitaria. Si veda anche *International and equivalent national protection in Ukraine: features of documents and freedom of movement*, disponibile su: <https://r2p.org.ua/international-and-equivalent-national-protection-in-ukraine-features-of-documents-and-freedom-of-movement/?lang=en>.

106. Si vedano l'analisi ed i riferimenti contenuti in C. Cuttitta, *I primi sei mesi dell'attuazione della protezione temporanea negli Stati membri: luci ed ombre*, 2022, in Eurojus, www.eurojus.it.

107. *Orientamenti operativi per l'attuazione della decisione di esecuzione (UE) 2022/382*, cit.

risiedevano già in Ucraina prima del 24 febbraio 2022 e a condizione che siano stati a loro volta sfollati il 24 febbraio 2022 o dopo, in considerazione dell'importanza di preservare l'unità familiare e di evitare *status* diversi tra i membri della stessa famiglia. Si considerano facenti parte di una famiglia, purché la famiglia fosse già presente in Ucraina e vi soggiornasse prima del 24 febbraio 2022: a) il coniuge o il partner non legato da vincoli di matrimonio che abbia una relazione stabile con l'interessato, qualora la legislazione o la prassi dello Stato membro interessato assimili la situazione delle coppie di fatto a quella delle coppie sposate nel quadro della legge nazionale sugli stranieri; i figli o le figlie minorenni non sposati di una persona di cui al paragrafo 1, lettera a) o b), o del coniuge, indipendentemente dal fatto che siano legittimi, naturali o adottati; altri parenti stretti che vivevano insieme come parte del nucleo familiare nel periodo in cui si sono verificate le circostanze connesse all'afflusso massiccio di persone sfollate e che erano totalmente o parzialmente dipendenti da una persona di cui al par. 1, lettera a) o b), in tale periodo.

In aggiunta, occorre tenere presente la ricordata disposizione concernente il ricongiungimento familiare contenuta nella direttiva (art. 15), con riferimento in particolare ai familiari che godono della protezione temporanea in Stati membri differenti (art. 15, par. 2), alla considerazione del superiore interesse dei minori (par. 4), al rilascio e alla revoca di documenti dopo il ricongiungimento (par. 6), alla cooperazione e allo scambio di informazioni (paragrafi 6 e 7)¹⁰⁸.

c) *I familiari non ucraini*. La Commissione ha chiarito che qualora i cittadini di Paesi terzi non ucraini siano stati separati dai loro familiari che possiedono la nazionalità ucraina, al momento della presentazione alle autorità competenti, il cittadino non ucraino dovrà dimostrare di essere stato sfollato a partire dal 24 febbraio 2022, fornendo altresì una prova documentale che attesti il legame di parentela o familiare (e che la famiglia era presente e risiedeva in Ucraina prima del 24 febbraio 2022). Se non è in grado di fornire tale/i documento/i al momento dell'arrivo, il legame di parentela può essere dimostrato mediante l'ottenimento di attestati da parte delle autorità ucraine nello Stato membro di arrivo. Nell'ipotesi, invece, che un cittadino ucraino risiedesse già nell'Unione europea prima del 24 febbraio 2022 e il familiare lo raggiungesse dopo quella data, non avrà diritto alla protezione temporanea né a titolo personale, né derivato. Nel caso di successiva scadenza

108. Per un approfondimento e casistica sulla posizione dei familiari ed il ricongiungimento si rinvia agli orientamenti operativi per l'attuazione della decisione di esecuzione (UE) 2022/382, cit., pp. 4-7. Si veda anche by G. Milios, *The right to family reunification under the Temporary Protection Directive and Council Decision 2022/382: Preserving family unity for the beneficiaries of temporary protection*, Forum on the EU Temporary Protection Responses to the Ukraine War, 11.04.2022, disponibile su: <https://www.asileproject.eu/the-right-to-family-reunification-under-the-temporary-protection-directive-and-council-decision-2022-382-preserving-family-unity-for-the-beneficiaries-of-temporary-protection/>.

del titolo di soggiorno, la persona in questione potrebbe solo presentare domanda di protezione internazionale.

Gli orientamenti¹⁰⁹ della Commissione ricordano che sia le persone aventi diritto alla protezione temporanea, sia quelle che non lo sono, potrebbero beneficiare anche: a) del ricongiungimento familiare a norma della direttiva 2003/86/CE, se sono familiari di un cittadino di un Paese terzo che soggiorna legalmente in uno Stato membro e se soddisfano le condizioni stabilite in tale direttiva; b) dei diritti sanciti dalla direttiva 2004/38/CE se sono familiari di un cittadino dell'Unione che ha esercitato la propria libertà di circolazione. L'acquisizione di diritti in virtù delle direttive 2003/86/CE e 2004/38/CE o del diritto nazionale degli Stati membri interessati non può comportare la perdita della protezione temporanea per coloro che ne hanno diritto. Tali diritti di soggiorno consentirebbero comunque a dette persone, purché soddisfino le condizioni pertinenti, di continuare a soggiornare legalmente nello Stato membro interessato dopo la cessazione della protezione temporanea a norma dell'articolo 6 della direttiva 2001/55/CE.

d) *Apolidi e cittadini di Paesi terzi residenti in Ucraina sulla base di un permesso permanente*. Nei confronti degli apolidi e dei cittadini di Paesi terzi non ucraini che possono dimostrare che soggiornavano legalmente in Ucraina prima del 24 febbraio 2022 sulla base di un permesso di soggiorno permanente valido rilasciato conformemente al diritto ucraino e che non possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio Paese o regione di origine, gli Stati membri sono tenuti ad applicare una forma di protezione (a scelta tra quella temporanea o una protezione adeguata ai sensi del loro diritto nazionale). La Commissione ha chiarito che una «protezione adeguata» ai sensi del diritto nazionale è un'eventuale alternativa alla protezione temporanea che può essere offerta dagli Stati membri la quale, pur non garantendo necessariamente benefici identici a quelli concessi ai sensi della direttiva 2001/55/CE, sia rispettosa delle previsioni contenute nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dello spirito della direttiva 2001/55/CE, assicurando un livello di vita dignitoso (ad esempio diritti di soggiorno, accesso a mezzi di sussistenza e all'alloggio, prestazioni sanitarie di urgenza e un'assistenza adeguata dei minori)¹¹⁰.

e) *Le altre persone*. È invece solo facoltativa (con conseguenti differenze tra Stati membri¹¹¹) l'estensione della protezione temporanea ad altre persone, compresi gli apolidi e i cittadini di Paesi terzi diversi dall'Ucraina, che soggiornavano legalmente in Ucraina e che non possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio Paese o regione di origine.

109. *Orientamenti operativi per l'attuazione della decisione di esecuzione (UE) 2022/382*, cit.

110. *Orientamenti operativi per l'attuazione della decisione di esecuzione (UE) 2022/382*, cit. in particolare p. 4.

111. Per un'analisi delle diverse applicazioni negli Stati membri si veda il report di UNHCR, *The EU Temporary Protection Directive in Practice 2022*.

Un tema di rilievo, dato l'alto numero di studenti universitari e di lavoratori, stranieri, nei confronti dei quali sono stati denunciati trattamenti discriminatori e gravi difficoltà nel partire¹¹². Tuttavia, solo qualche Stato membro (Croazia, Finlandia, Olanda, Portogallo¹¹³ e Spagna) ha fatto uso di questa facoltà. In linea di principio, inoltre, la protezione temporanea non si applica alle persone fuoriuscite dall'Ucraina prima del 24 febbraio 2022. Richiamando il considerando 14 della decisione del Consiglio, la Commissione ha incoraggiato vivamente gli Stati membri a valutare la possibilità di ammettere alla protezione temporanea specialmente le persone fuggite dall'Ucraina non molto tempo prima di tale data con l'acuirsi delle tensioni o che si trovavano nel territorio dell'Unione o di un altro Paese terzo (per esempio in vacanza o per motivi di lavoro o familiari) a ridosso di tale data e che, a causa del conflitto armato, non sono potuti ritornare in Ucraina¹¹⁴. In tal senso, si è distinta la Spagna, ove è stata attuazione alla decisione di esecuzione del Consiglio in senso ampio, includendo oltre ai soggetti privilegiati, non solo i cittadini ucraini presenti regolarmente o irregolarmente in Spagna prima del 24 febbraio 2022, e alle loro famiglie, ma qualsiasi cittadino di uno Stato terzo o apolide che risiedesse legalmente in Ucraina sulla base di un permesso di soggiorno valido¹¹⁵. In aggiunta, la Commissione ha incoraggiato gli Stati membri ad estendere ai familiari delle persone, di cui all'art. 2, par. 2, l'applicazione della protezione temporanea o di una protezione adeguata ai sensi del diritto nazionale, seppure non previsto della decisione del Consiglio.

f) *Le condizioni sicure e stabili*. La definizione del ritorno in condizioni sicure e stabili nel proprio Paese o regione di origine non figura, come si è detto, nella direttiva 2001/55/CE né è stato puntualizzato nella decisione del Consiglio. La Commissione, ritenuto che si tratti di un concetto autonomo, ha specificato che il riferimento all'impossibilità di ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio Paese o regione di origine dovrebbe essere letto alla luce dell'art. 2, l. c), dir. 2001/55/CE, che si richiama esplicitamente a situazioni di conflitto armato o di violenza endemica e al rischio grave di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani nel Paese di origine¹¹⁶. Inoltre, alla luce dell'art. 6, par. 2, dir. 2011/55/CE, il quale stabilisce che la protezione temporanea cessa quando la situazione nel Paese d'origine consente un rimpatrio sicuro e stabile delle

112. Si vedano i rilievi di G. Morgese, L'attivazione della protezione temporanea per gli sfollati provenienti dall'Ucraina: Old but Gold?, in BlogDUE, www.aisdue.it, 9 marzo 2022; J. Pranti, *Generous, but Equal Treatment? Anti-Discrimination Duties of States Hosting Refugees Fleeing Ukraine*, in *EUmigrationlawblog*, www.eumigrationlawblog.eu, 4 maggio 2022.

113. In merito all'attuazione della protezione temporanea in Portogallo si veda C. Urbano de Sousa, *The Protection of Displaced Persons from Ukraine in Portugal*, in *European Journal of Migration and Law*, 2022, 24(3), p. 313 ss.

114. *Orientamenti operativi per l'attuazione della decisione di esecuzione (UE) 2022/382*, cit., p. 6.

115. Cfr. M. Di Filippo, M.A. Acosta Sánchez, *La protezione temporanea, da oggetto misterioso a realtà operativa: aspetti positivi, criticità, prospettive*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2022, p. 926 ss.

116. Cfr. Orientamenti operativi cit., p. 4.

persone cui è stata concessa la protezione temporanea, nel rispetto dei diritti dell'uomo, nonché degli obblighi degli Stati membri in materia di non respingimento, ha affermato che l'impossibilità di «ritornare in condizioni sicure» può derivare, ad esempio, da un rischio evidente per la sicurezza della persona interessata, da situazioni di conflitto armato o di violenza endemica o da rischi documentati di persecuzione o di altri trattamenti o punizioni inumani o degradanti. Affinché il ritorno sia stabile la persona interessata dovrebbe poter godere nel suo Paese o nella sua regione di origine di diritti attivi che «le consentano di avere prospettive di soddisfare le esigenze di base in tale Paese/regione e la possibilità di reinserirsi nella società». Nel determinare se il ritorno avviene «in condizioni sicure e stabili» gli Stati membri dovrebbero basarsi sulla situazione generale del Paese o della regione di origine. Nel prendere in considerazione, non solo il rischio derivante dal conflitto, ma anche la possibilità di reinserirsi soddisfacendo le proprie esigenze di base, gli orientamenti della Commissione specificano la necessità che la persona interessata fornisca, a livello individuale, elementi di prova *prima facie* per dimostrare l'impossibilità di ritornare in modo sicuro e stabile nel proprio Paese o regione di origine. A tal fine, viene segnalata l'opportunità di effettuare una valutazione che tenga conto della sussistenza di un legame significativo con il Paese di origine (considerato il tempo trascorso in Ucraina o l'esistenza di una famiglia nel Paese di origine), le esigenze specifiche delle persone vulnerabili e dei minori, in particolare dei minori non accompagnati e degli orfani, in base al principio dell'interesse superiore del minore.

g) *La durata*. Nel considerando 21 si afferma che, conformemente alla direttiva, la protezione temporanea dovrebbe avere durata annuale (il termine preciso non è tuttavia stato definito della decisione). Il Consiglio giustizia e affari interni, nel corso della riunione del 14 ottobre 2022, ha in ogni caso accolto la proposta della Commissione¹¹⁷ di proroga automatica di due periodi di sei mesi, fino a marzo 2024¹¹⁸. La mancata formalizzazione di una procedura e l'assenza di precedenti sono suscettibili di ingenerare incertezze quanto all'effettiva assunzione di questa decisione.

f) *La posizione della Danimarca*. A norma degli artt. 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato ai trattati, la Danimarca non ha partecipato all'adozione della decisione, non è da essa vincolata, né è soggetta alla sua applicazione, mentre l'Irlanda ha partecipato all'adozione della decisione, essendo vincolata dalla direttiva 2001/55/CE¹¹⁹. La Danimarca, tuttavia, pochi giorni dopo ha approvato una legge speciale

117. Cfr. *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla relazione su migrazione e asilo*, COM(2022) 740 finale, del 22.10.2022.

118. Cfr. Conclusioni del Consiglio «Giustizia e affari interni», 13 e 14 ottobre 2022.

119. L'Irlanda non ha inizialmente partecipato all'adozione della direttiva, ma ha successivamente notificato alla Commissione, con lettera dell'11 aprile 2003, ricevuta dalla Commissione il 6 maggio 2003, l'intenzione di accettare la

con effetto dal 18 marzo, che rispecchia la direttiva tranne che per alcune differenze¹²⁰. In particolare gli apolidi e cittadini di Paesi terzi residenti in Ucraina non sono inclusi, a meno che non fossero titolari di protezione internazionale, ma si applica anche ai cittadini ucraini residenti in Danimarca prima del 24 febbraio 2022 e il permesso è concesso inizialmente per due anni, con possibilità di estensione per un ulteriore anno. Sono espressamente esclusi coloro che abbiano ottenuto un permesso di soggiorno in un altro Stato. Similmente si tratta di una procedura (con la presentazione dei documenti online) che mira ad accertare la sussistenza dei presupposti personali, senza lo svolgimento di un esame sull'asilo. Anche lo *status* concesso in Danimarca conferisce il diritto al lavoro, alla scuola (inizialmente esclusi dall'istruzione superiore gratuita), all'istruzione professionale e all'istruzione integrativa (IGU) e all'accesso ai servizi sanitari, il diritto alle prestazioni sociali, l'accesso al programma nazionale di integrazione (compresa la formazione linguistica e lavorativa gratuita), l'alloggio temporaneo in un Comune, quattro giorni dopo l'ottenimento del permesso di soggiorno. La legge adottata dalla Danimarca nei confronti degli ucraini ha, tuttavia, suscitato accese critiche¹²¹ in ragione dell'evidente differenza rispetto al regime di protezione sussidiaria temporanea introdotto nel 2015 e rivolto, in particolare, ai rifugiati

direttiva 2001/55/CE ai sensi dell'art. 4 del Protocollo (N. 21) ai Trattati sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Si veda la *Decisione della Commissione 2003/690/CE, del 2 ottobre 2003, sulla domanda, presentata dall'Irlanda, in vista dell'accettazione della direttiva 2001/55/CE del Consiglio sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi*, in GUUE L 251 del 03.10.2003, p. 23.

120. Si tratta della l. 324 del 16 marzo 2022 (legge speciale sulle persone sfollate dall'Ucraina). Per una descrizione dei contenuti cfr. European website on Integration, *New Danish law for those fleeing Ukraine mirrors EU Temporary Protection Directive*, 16 marzo 2022, disponibile su: https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/new-danish-law-those-fleeing-ukraine-mirrors-eu-temporary-protection-directive_en.

121. N. Hardman, *Denmark's Mismatched Treatment of Syrian and Ukrainian Refugees*, 16.03.2022, disponibile su: <https://www.hrw.org/news/2022/03/16/denmarks-mismatched-treatment-syrian-and-ukrainian-refugees>; J. Vedsted-Hansen, *Refugees as future returnees? Anatomy of the 'paradigm shift' towards temporary protection in Denmark*, CMI Report n. 6, novembre 2022, disponibile su: <https://www.cmi.no/publications/file/8567-refugees-as-future-returnees-anatomy-of-the-paradigm-shift-towards-temporary-protection-in-denmark.pdf>.

siriani¹²². Pur non essendo vincolati dal quadro dell'UE in materia di protezione temporanea, anche Islanda, Norvegia e Svizzera¹²³ hanno introdotto disposizioni simili alla direttiva¹²⁴.

6. La ripartizione degli oneri tra Stati membri e la libertà di circolazione

La direttiva 2001/55 aveva inteso anche promuovere l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, sull'assunto che il «principio comunitario di massima è l'accoglienza in uno spirito di solidarietà comunitaria»¹²⁵. La direttiva opera, infatti, un espresso e chiaro richiamo allo spirito di solidarietà (cui è dedicato il Capo VI ed espressamente sancito all'art. 80 TFUE), al quale gli Stati membri dovrebbero ispirarsi, non solo nel dare accoglienza ai beneficiari della protezione, ma anche nei loro reciproci rapporti. Si è trattato di un capitolo, il cui inserimento è stato particolarmente controverso e fonte di accesi dibattiti in sede negoziale¹²⁶. Pertanto, l'art. 24 definisce la solidarietà finanziaria (le misure previste dalla direttiva beneficiano del Fondo europeo per i rifugiati), mentre l'art. 25 tratta la solidarietà in relazione all'accoglienza stabilendo, in particolare, che gli Stati membri indichino la loro capacità d'accoglienza in termini numerici o generali e che queste indicazioni siano inserite nella decisione di esecuzione del Consiglio. Qualora il numero delle persone ammissibili alla protezione temporanea, dopo un afflusso improvviso e massiccio superi la capacità d'accoglienza indicata, il Consiglio esamina d'urgenza la situazione e prende i provvedimenti

122. N.F. Tan, *The End of Protection: The Danish 'Paradigm Shift' and the Law of Cessation*, in *Nordic Journal of International Law*, 2021, p. 60 ss.; N.F. Tan, J. Vedsted-Hansen, *From Denmark to Damascus: Human rights and refugee law dimensions of Denmark's cessation push*, *VerfBlog*, 03.06.2021, <https://verfassungsblog.de>.

123. L'11 marzo 2022 il Consiglio federale svizzero ha attivato per la prima volta lo statuto S, valido da sabato 12 marzo 2022. Lo statuto S consente di accordare protezione collettiva a un determinato gruppo di persone esposte a un grave pericolo generale, in particolare durante una guerra: conferisce un diritto di soggiorno di un anno, prorogabile, e prevede il ricongiungimento familiare. Tale statuto appare pertanto simile alla protezione temporanea. In considerazione del protrarsi del conflitto, nella riunione del 9 novembre, il Consiglio federale svizzero ha deciso di non revocare lo *status* di protezione S prima del 4 marzo 2024, a meno di un radicale mutamento della situazione in Ucraina. Per un approfondimento sullo statuto S concesso alle persone in fuga dall'Ucraina (comprese le persone in cerca di protezione di altra nazionalità o apolidi e loro familiari domiciliate in Ucraina prima del 24 febbraio 2022, che sono in grado di dimostrare, per mezzo di un permesso di soggiorno di breve durata o di dimora valido, di avere il diritto di soggiornare in Ucraina e che non possono tornare nel loro Paese d'origine in modo sicuro e durevole) si veda: <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/sem/medien/mm.msg-id-87556.html>.

124. Per i riferimenti si veda EUAA, *Analysis of Measures to Provide Protection to Displaced Persons from Ukraine*, luglio 2022, disponibile su: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-07/2022_temporary_protection_Ukraine.pdf.

125. V. Proposta punto 6.

126. L'Austria inserì una lunga dichiarazione per esprimere la propria posizione su questo aspetto, ritenendo che la solidarietà deve comportare «un'uguale ripartizione tra tutti gli Stati membri degli oneri da assumere nelle situazioni di afflusso massiccio di sfollati» e puntualizzando i criteri in base ai quali avrebbe calcolato il numero di sfollati da accogliere. Si veda il doc. del Consiglio 9540/01 ADD 1 del 20.06.2001.

appropriati, compresa la raccomandazione di un ulteriore sostegno allo Stato membro interessato.

L'art. 26 rappresenta una delle previsioni più significative, avendo istituito per la prima volta (ben quindici anni prima del meccanismo del ricollocamento del 2015 e delle successive proposte della Commissione per la revisione del regolamento Dublino III¹²⁷) un sistema di trasferimento tra Stati membri: finché dura la protezione temporanea, gli Stati membri sono, infatti, tenuti a cooperare tra loro per il trasferimento delle persone che godono della protezione temporanea da uno Stato membro all'altro, a condizione, però, che le persone interessate abbiano espresso il loro consenso. Ed a tal fine la direttiva definisce anche la modalità della cooperazione amministrativa: ciascuno Stato membro è tenuto a designare un punto di contatto nazionale e a trasmettere periodicamente i dati relativi al numero delle persone che godono della protezione temporanea, nonché qualsiasi informazione sulle disposizioni nazionali legislative, regolamentari ed amministrative attinenti all'attuazione della protezione stessa (art. 27).

Nella decisione di esecuzione (UE) 2022/382 gli Stati membri hanno ritenuto di non ricorrere al meccanismo di redistribuzione ed hanno invece convenuto, mediante una dichiarazione allegata alla stessa, di non applicare l'art. 11 della direttiva 2001/55/CE (che prevede l'obbligo di riammissione del titolare della protezione temporanea nel proprio territorio qualora essa soggiorni o tenti di entrare illegalmente nel territorio di un altro Stato membro nel periodo previsto dalla decisione del Consiglio) in relazione alle persone che godono della protezione temporanea in un determinato Stato membro, e che si trasferiscono in un altro Stato membro senza autorizzazione, salvo diverso accordo tra Stati membri su base bilaterale. Ha destato qualche perplessità il ricorso ad una dichiarazione per superare una disposizione contenuta nella direttiva, che pare piuttosto qualificarsi come un *gentlemen agreement* di valore politico¹²⁸.

In assenza di un'esplicita ripartizione degli sfollati, si tratta di un modo di attuare una redistribuzione delle persone *de facto*, così sostenendo «gli Stati membri che costituiscono i principali punti di ingresso dell'afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina che fuggono dalla guerra, oggetto della decisione di esecuzione del Consiglio del 4 marzo 2022, e di promuovere l'equilibrio degli sforzi tra tutti gli Stati membri».

127. Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide (rifusione), in GUUE L 180, 29.06.2013, p. 31.

128. Si vedano in proposito le considerazioni di S. Peers, *Temporary Protection for Ukrainians in the EU? Q and A*, in *EUlawanalysis*, 27.02.2022, <http://eulawanalysis.blogspot.com>.

Occorre ricordare che all'esito di un processo avviato nel 2008, dal 2017 i cittadini ucraini sono esentati dall'obbligo del visto di breve durata, a condizione che dispongano di un passaporto biometrico. In particolare, oggi l'Ucraina figura nell'elenco di cui all'allegato II del regolamento (UE) 2018/1806¹²⁹ e i cittadini ucraini sono esenti dall'obbligo del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri (ad eccezione dell'Irlanda, che però ha disposto la revoca immediata dell'obbligo di visto nei confronti dei cittadini ucraini¹³⁰) per soggiorni la cui durata globale non sia superiore a 90 giorni su un periodo di 180 giorni.

Congiuntamente alla decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio, la Commissione ha adottato degli orientamenti operativi per la gestione delle frontiere esterne al fine di agevolare l'attraversamento delle frontiere UE-Ucraina¹³¹ e qualche giorno dopo una comunicazione contenente la sintesi delle iniziative fino ad allora intraprese¹³². La Commissione ha ricordato che per facilitare l'attraversamento delle frontiere gli Stati membri possono avvalersi delle disposizioni del codice frontiere Schengen¹³³, in particolare dell'art. 9, che contempla la possibilità di snellire le verifiche alle frontiere esterne in circostanze eccezionali ed impreviste. Tali circostanze eccezionali ed impreviste sussistono quando eventi imprevedibili provocano un'intensità di traffico tale da rendere eccessivi i tempi di attesa ai valichi di frontiera e sono state sfruttate tutte le risorse in termini di

129. *Regolamento (UE) 2018/1806 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, che elenca i Paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei Paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo*, in GUUE L 303 del 28.11.2018, p. 39.

130. Dal 25 febbraio 2022 i cittadini dell'Ucraina non necessitano del visto d'ingresso per l'Irlanda ai sensi del S.I. No. 86/2022 - Immigration Act 2004 (Visas) (Amendment) Order 2022 (<https://www.irishstatutebook.ie/eli/2022/si/86/made/en/pdf>). In considerazione della difficoltà di accoglienza legate all'arrivo di oltre 40.000 sfollati ucraini, dal 19 luglio l'Irlanda ha sospeso per un periodo iniziale di dodici mesi (per la prima volta), nei confronti dei rifugiati di altre nazionalità provenienti da altri Strati europei, l'applicazione dell'Accordo europeo relativo alla soppressione dei visti per i rifugiati, firmato in seno al Consiglio d'Europa il 20 aprile 1959, che consente ai rifugiati residenti regolarmente sul territorio di una delle Parti Contraenti di essere dispensati, sotto condizione di reciprocità, dalle formalità dei visti per entrare sul territorio delle altre Parti Contraenti e uscirne da tutte le frontiere. Ai sensi dell'art. 7, ciascuna Parte Contraente si riserva la facoltà, per motivi attinenti all'ordine pubblico, alla sicurezza o alla salute pubblica, di sospendere temporaneamente l'applicazione rispetto alle altre Parti o a talune di esse. Conformemente a tale disposizione il 18 luglio la sospensione è stata notificata dal Ministro degli affari esteri dell'Irlanda, registrata presso il Segretariato Generale del Consiglio d'Europa il 19 luglio 2022 (<https://www.coe.int/en/web/conventions/unknown-cets-number-/-abridged-title?module=declarations-by-treaty&numSte=031&codeNature=0>). In merito alle motivazioni si veda *Ireland, struggling to shelter Ukrainians, halts visa-free travel for other refugees*, in politico.eu, del 18.07.2022.

131. Comunicazione della Commissione, *Orientamenti operativi per la gestione delle frontiere esterne al fine di agevolare l'attraversamento delle frontiere UE-Ucraina*, 2022/C 104 I/01, in GUUE C 104I del 04.03.2022, p. 1 ss.

132. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Solidarietà europea nei confronti dei rifugiati e di coloro che fuggono dalla guerra in Ucraina*, COM(2022) 107 fin.

133. *Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone*, in GUUE L 77 del 23.03.2016, p. 77 ss.

organizzazione, di mezzi e di personale. La Commissione ha sottolineato come la situazione in Ucraina, che ha portato a un intenso movimento di persone in fuga o di ritorno dalla zona di guerra, giustifichi lo snellimento temporaneo delle verifiche alla frontiera ucraina con l'UE.

Per quanto riguarda le persone che non sono esenti dall'obbligo del visto (incluse quelle prive di passaporto biometrico) e non sono in possesso di un visto per soggiorno di breve o di lunga durata o di un permesso di soggiorno rilasciato da uno Stato membro, e che hanno diritto alla protezione temporanea o a una protezione adeguata ai sensi del diritto nazionale, la Commissione ha ricordato che, a norma dell'art. 8, par. 3, dir. 2001/55/CE, gli Stati membri devono concedere qualsiasi agevolazione utile per ottenere i visti prescritti, compresi i visti di transito, ai fini dell'ammissione nel loro territorio, riducendo al minimo le formalità in considerazione della situazione d'urgenza. Se la persona intende presentare domanda di protezione in uno Stato membro diverso da quello di primo ingresso, la Commissione ha raccomandato che quest'ultimo Stato membro rilasci al valico di frontiera (o in un punto interno per evitare congestioni) un visto valido 15 giorni (conformemente all'art. 35, par. 3, del codice dei visti¹³⁴), così da permettere alla persona interessata di circolare all'interno dello spazio Schengen¹³⁵. I visti rilasciati alla frontiera o vicino al valico di frontiera sulla base dell'articolo 35 del codice dei visti, validi 15 giorni, possono essere prorogati successivamente in caso di necessità (art. 33 del codice dei visti). I dati relativi alla domanda e al rilascio di tale visto dovrebbero essere registrati nel sistema di informazione visti (VIS)¹³⁶. Nonostante le previsioni in merito ai costi di rilascio e proroga dei visti (contenute nel suddetto codice), la Commissione ha raccomandato che i visti siano gratuiti o che il loro costo sia ridotto al minimo.

Nel caso che una persona avente diritto alla protezione temporanea o a una protezione adeguata ai sensi del diritto nazionale arrivi alla frontiera di uno Stato membro dell'UE che non applica integralmente l'*acquis* di Schengen (Romania, Bulgaria, Cipro e Croazia) e non rilasci, quindi, visti Schengen, e desideri trasferirsi in un altro Stato membro per presentare domanda di protezione, la Commissione ha prospettato diverse opzioni. Gli Stati membri che applicano integralmente l'*acquis* di Schengen possono rilasciare visti Schengen presso i loro Consolati in questi Stati membri oppure possono rilasciare visti Schengen alle persone aventi diritto (alla protezione temporanea o a una protezione adeguata ai sensi del diritto nazionale) al loro arrivo nello Stato membro interessato.

134. Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti, in GUUE L 243 del 15.09.2009, p. 1 ss.

135. La Commissione ha precisato che sono fatte salve le previsioni di cui all'art. 22 del codice dei visti.

136. Regolamento (CE) n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, concernente il sistema di informazione visti (VIS) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata (regolamento VIS), in GUUE L 218 del 13.08.2008, p. 60 ss.

I cittadini ucraini, in quanto viaggiatori esenti dall'obbligo di visto, hanno quindi il diritto, dopo essere stati ammessi nel territorio, di circolare liberamente all'interno dell'Unione per un periodo di 90 giorni e su tale base possono scegliere lo Stato membro in cui intendono godere dei diritti connessi alla protezione temporanea e raggiungere i familiari e gli amici attraverso le importanti reti delle diaspore attualmente esistenti in tutta l'Unione. Qualora si spostassero dopo aver ottenuto la protezione temporanea, esse resterebbero legittimate ad avvalersi dei diritti derivanti dal suddetto *status* solo nello Stato membro che ha rilasciato il titolo di soggiorno, ma ciò non pregiudicherebbe la possibilità di uno Stato membro di decidere di rilasciare in qualsiasi momento un titolo di soggiorno (considerando 16). Sul punto è intervenuta la Commissione chiarendo che una persona può beneficiare dei diritti connessi solo in uno Stato membro alla volta. Ciò significa che se una persona è registrata in uno Stato membro e successivamente si trasferisce in un altro Stato membro, quest'ultimo Stato membro deve fornire alla persona tutti i diritti previsti dalla direttiva, compresa la registrazione e il successivo rilascio del permesso di soggiorno. Il permesso di soggiorno rilasciato nel primo Stato membro e i diritti che ne derivano sono revocati nel primo Stato membro, in conformità allo spirito degli articoli 15(6) e 26(4) della direttiva¹³⁷.

La mancanza della definizione della capacità di accoglienza massima per ciascuno Stato UE e della previsione di un meccanismo di redistribuzione, da attuare in ogni caso con il consenso delle persone interessate, per quanto rimetta (come spesso auspicato da più parti in relazione alla riforma del regolamento Dublino III) alla scelta dei profughi la valutazione circa lo Stato membro in cui stabilirsi¹³⁸, si è tuttavia rivelata inadeguata ad assicurare la funzione che l'ha ispirata (sostenere gli Stati limitrofi, promuovendo l'equilibrio degli sforzi)¹³⁹. La già fortissima concentrazione nell'area di immigrati ucraini, soprattutto in Polonia, favorita anche dalle somiglianze linguistiche (accomunate dall'appartenenza alla famiglia slava), e la prossimità geografica al Paese natale, ha di fatto favorito la permanenza della gran parte dei profughi nei Paesi confinanti.

137. Cfr. *Frequently asked questions received on the interpretation of the Temporary Protection Directive and Council Implementing Decision 2022/382*, cit.

138. Si vedano le considerazioni di D. Thym, *Temporary Protection for Ukrainians: the Unexpected Renaissance of 'Free Choice'*, in eumigrationlawblog.eu, 7.3.2022, disponibile su: <https://eumigrationlawblog.eu/temporary-protection-for-ukrainians-the-unexpected-renaissance-of-free-choice/>; G. Ovacik, *The right to choose country of asylum: The 1951 Convention and the EU's Temporary Protection Directive*, Forum on the EU Temporary Protection Responses to the Ukraine War, 31.08.2022, disponibile su: <https://www.asileproject.eu/the-right-to-choose-country-of-asylum-the-1951-convention-and-the-eus-temporary-protection-directive/>.

139. Una criticità che era già stata identificata in sede negoziale dalle delegazioni italiana e spagnola le quali avevano evidenziato «la differenza di situazioni cui devono far fronte gli Stati membri che confinano con regioni particolarmente in conflitto» e il rischio che essi ricevano «un afflusso massiccio di persone senza avere alcuna possibilità di chiedere loro dove desiderano recarsi». Si veda il documento del Consiglio n. 5128/01 del 16.02.2001, p. 28.

7. La possibilità di rientro temporaneo in Ucraina e le conseguenze sullo *status* di protezione temporanea

Uno dei temi che sin dall'inizio ha assunto particolare rilievo attiene alla possibilità di rientrare temporaneamente in Ucraina, posto che tale ritorno volontario può essere motivato da svariate esigenze (visite ai familiari, ritiro dei documenti o anche, nei casi più gravi, per mettere in salvo i propri familiari). Un'evenienza che può assumere tanto più rilievo in considerazione del protrarsi del conflitto, e della presumibile alternanza di fasi acute di combattimenti e bombardamenti, ma anche del temporaneo aggravarsi delle condizioni di vita, in ragione (come avvenuto) dell'assenza di energia elettrica e riscaldamento o di altri beni essenziali. I servizi della Commissione si sono subito interrogati su questa eventualità, anche alla luce delle molteplici sollecitazioni ricevute e dell'assenza di una specifica previsione nella direttiva, e già negli orientamenti pubblicati a marzo avevano chiarito che «un eventuale breve rientro in Ucraina non dovrebbe essere considerato dagli Stati membri come una decisione di rientro volontario, presa in piena consapevolezza, ai sensi dell'art. 21 della direttiva 2001/55/CE, tale da giustificare la revoca dei permessi di soggiorno e la cessazione dei diritti connessi alla protezione temporanea»¹⁴⁰. Ai sensi di tale disposizione, infatti, gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari per consentire il rimpatrio volontario delle persone per le quali la protezione temporanea sia in corso o sia giunta a termine, provvedendo affinché la decisione di rimpatrio sia adottata con piena cognizione di causa. Gli Stati membri possono, peraltro, prevedere la possibilità di visite esplorative.

Avendo il tema assunto un rilievo specifico la Commissione ha, poi, predisposto un autonomo documento orientativo, invitando gli Stati membri a consentire la massima flessibilità per quanto concerne i diritti degli ucraini che tornano nel proprio Paese per brevi visite, come anche di coloro che potrebbero decidere di tornare nell'UE dopo essersene allontanati di loro volontà (richiesta di cui il Consiglio GAI del 14 ottobre ha preso atto). Nei chiarimenti forniti¹⁴¹, la Commissione ha sottolineato la necessità di distinguere tra brevi visite (che non ricadono nell'art. 21, par. 2 e non comportano la revoca del permesso) e rientri veri e propri, specificando che anche se in caso di effettivo rientro volontario in Ucraina prima della fine della protezione temporanea, le persone beneficiarie ai sensi della decisione 2022/382 del Consiglio cessano di avere diritto alla protezione e, pertanto, gli Stati membri possono revocare il permesso di soggiorno rilasciato, in caso di successivo

140. Cfr. *Frequently asked questions received on the interpretation of the Temporary Protection Directive and Council Implementing Decision 2022/382*, cit.

141. Si veda il documento della Commissione *Frequently asked questions on going home to Ukraine on a voluntary basis in the context of the Temporary Protection Directive*, disponibile su: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-12/Frequently%20Asked%20Questions%20on%20going%20home%20to%20Ukraine%20on%20a%20voluntary%20basis%20in%20the%20context%20of%20the%20Temporary%20Protection_en.pdf.

ritorno nell'UE, le persone in questione avrebbero tuttavia nuovamente diritto alla protezione temporanea. In particolare, i servizi della Commissione hanno osservato che l'art. 21, par. 2, della direttiva 2001/55/CE prevede che, fintanto che la protezione temporanea non sia terminata, gli Stati membri, sulla base delle circostanze prevalenti nel Paese d'origine, sono tenuti a prendere in considerazione favorevolmente le richieste di ritorno nello Stato membro ospitante per le persone che hanno goduto della protezione temporanea e hanno esercitato il diritto al ritorno volontario e pertanto ad esse non potrebbe essere impedito di rientrare nell'Unione, né può in alcun modo ritenersi esaurito il diritto alla protezione temporanea. La Commissione ha, in particolare, ritenuto che da questa disposizione si può dedurre che tale Stato membro non ha l'obbligo di accettare il ritorno nel proprio territorio (ma solo quello di prendere in considerazione le richieste in tal senso), ma stante la permanenza del diritto alla protezione temporanea, la conseguenza del rifiuto sarebbe che la protezione temporanea dovrebbe essere riconosciuta in un altro Stato membro. Per quanto attiene al passaggio alle frontiere esterne di chi non possieda più il permesso di soggiorno, in quanto revocato a seguito del ritorno volontario, la Commissione ha ribadito l'applicazione dell'art. 6, par. 5, lett. c) reg. (UE) 2016/399, ai sensi del quale i cittadini di Paesi terzi che non soddisfano una o più delle condizioni di ingresso possono essere autorizzati da uno Stato membro ad entrare nel suo territorio per motivi umanitari o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali.

I titolari di protezione temporanea (ucraini e gli altri cittadini di Paesi terzi ammessi), in possesso di permessi di soggiorno rilasciati dagli Stati membri ai sensi dell'art. 8 della dir., possono anche uscire dal territorio dell'UE e recarsi in Paesi terzi. Al momento dell'uscita e del reingresso nell'UE, saranno sottoposti a controlli in uscita e in entrata sulla base delle disposizioni del codice frontiere Schengen, senza necessità di visti. I permessi di soggiorno perdono validità alla scadenza o in caso di revoca, ma finché ciò non avviene, il titolare può uscire ed entrare dal territorio UE in base alle condizioni previste dal codice di Schengen per i titolari di un permesso di soggiorno rilasciato da uno Stato membro (si veda, in particolare, l'art. 6, par. 5, lett. a) reg. (UE) 2016/399)¹⁴².

Considerando che gli Stati membri hanno rinunciato all'applicazione della norma di cui all'articolo 11 della direttiva 2011/55/CE, secondo cui uno Stato membro riprende una persona che gode di protezione temporanea nel suo territorio, e che gli aventi diritto alla protezione temporanea possono goderne negli Stati membri di loro scelta, i servizi della Commissione ritengono coerente che gli Stati membri applichino lo stesso principio nei confronti degli aventi diritto alla protezione temporanea che rientrano nell'Unione, compresi

142. Per un'analisi più dettagliata si rinvia a A. Di Pascale, *Respingimento dello straniero e controlli delle frontiere interne ed esterne nel diritto dell'UE*, in questa *Rivista*, n. 2.2020.

gli Stati membri ospitanti in cui tali persone godevano della protezione temporanea prima di partire per l'Ucraina.

Nei più recenti chiarimenti, la Commissione ha ulteriormente fornito rassicurazioni per quanti facciano ritorno in Ucraina e successivamente desiderino, o abbiano necessità, di rientrare nell'UE, specificando che gli Stati membri non dovrebbero in alcun modo scoraggiare i rientri a casa, bensì assicurare un rapido e facile nuovo accesso alla protezione. A tal fine, sono state rivolte agli Stati membri una serie di raccomandazioni (tra cui il mantenimento della posizione del titolare, seppur inattiva, senza la revoca dal permesso, ma con la sola sospensione dei diritti associati). Per assicurare un buon funzionamento del meccanismo gli Stati membri sono stati incoraggiati ad adottare delle procedure ai fini della comunicazione dei movimenti di uscita/ingresso da parte dei titolari.

8. L'attuazione in Italia. Il d.p.c.m. 28 marzo 2022

La direttiva era stata recepita in Italia con il d.lgs. 7.4.2003, n. 85¹⁴³, che ne disciplina le modalità di attuazione, prevedendo in particolare che le misure di protezione temporanea, utili a fronteggiare l'afflusso massiccio di sfollati accertato dal Consiglio dell'Unione europea, siano stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (di seguito d.p.c.m.), da adottare ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. 286/1998¹⁴⁴ (di seguito TUI). Il d.p.c.m. deve contenere, tra l'altro, la data di decorrenza della protezione temporanea, le categorie di sfollati ammessi alla protezione, la disponibilità ricettiva per l'accoglienza degli sfollati e le procedure per il rilascio del permesso di soggiorno esteso allo studio e al lavoro, quelle relative alla disciplina degli eventuali ricongiungimenti familiari e alla registrazione dei dati personali degli sfollati. Si rileva l'espressa previsione che le misure assistenziali, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, siano definite anche mediante il coinvolgimento delle associazioni ed enti di volontariato (comprese quelle per l'alloggio, l'assistenza sociale, per le cure mediche, per il sostentamento e l'accesso al sistema educativo per i minori, nonché per l'accesso alla

143. Decreto legislativo 7 aprile 2003, n. 85, attuazione della direttiva 2001/55/CE relativa alla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati ed alla cooperazione in ambito comunitario, in G.U. n. 93 del 22.04.2003.

144. Decreto legislativo 25, luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero. Ai sensi dell'art. 20, rubricato «Misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali», si prevede che «Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con i Ministri degli affari esteri, dell'interno, per la solidarietà sociale e con gli altri Ministri eventualmente interessati, sono stabilite, nei limiti delle risorse preordinate allo scopo nell'ambito del Fondo di cui all'articolo 45, le misure di protezione temporanea da adottarsi, anche in deroga a disposizioni del presente Testo unico, per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione europea». Il co. 2 di tale disposizione prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri o un Ministro da lui delegato devono riferire annualmente al Parlamento sull'attuazione delle misure adottate.

formazione professionale o a tirocini nelle imprese). Occorre sottolineare che, come puntualizzato all'art. 4, co. 1, lett. e) d.lgs. 85/2003, del numero dei permessi di soggiorno rilasciati si tiene conto nell'adozione del decreto flussi annuale. Pertanto, la concessione della protezione temporanea potrebbe avere delle ripercussioni sui nuovi ingressi per motivi di studio/lavoro.

Per quanto attiene specificamente all'accoglienza dei profughi ucraini in Italia, ancora prima dell'adozione della decisione del Consiglio UE, con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 28 febbraio 2022¹⁴⁵ era stato dichiarato, fino al 31 dicembre 2022, lo stato di emergenza di rilievo nazionale in relazione all'esigenza di assicurare soccorso ed assistenza alla popolazione ucraina sul territorio nazionale, prevedendo, in particolare, che per l'organizzazione ed attuazione degli interventi urgenti di soccorso e assistenza si provvede con ordinanze, emanate dal Capo del Dipartimento della Protezione civile, in deroga a ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, nei limiti delle risorse stanziare. Quasi allo scadere, con la legge di bilancio 2023, lo stato di emergenza è stato prorogato fino a 3 marzo 2023¹⁴⁶.

L'attuazione in Italia della decisione di esecuzione è, quindi, avvenuta mediante il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 marzo 2022. In virtù di esso, l'Italia applica la protezione temporanea alle sole categorie strettamente previste dalla decisione di esecuzione, specificando peraltro: a) quanto ai figli, che essi devono essere minorenni e non sposati di una persona di cui al comma 2, lettere a) e b), o del coniuge, indipendentemente dal fatto che siano legittimi, naturali o adottati; b) quanto agli altri componenti della famiglia, che sono inclusi i parenti corrispondenti alle categorie di cui alle lettere c) e d) dell'art. 29, co. 1, del TUI, conviventi e appartenenti allo stesso nucleo familiare nel periodo in cui si sono verificate le circostanze connesse all'afflusso massiccio di persone sfollate e che erano totalmente o parzialmente, in tale periodo, dipendenti da una persona di cui al co. 2, lettere a) e b). La possibilità, prevista all'art. 2, par. 4, lett. c) della decisione, di includere «altri parenti stretti che vivevano insieme come parte del nucleo familiare» è stata attuata limitandola ai soli figli maggiorenni e ai genitori a carico (alle condizioni sancite per il ricongiungimento familiare di cui all'art. 29 TUI) e solo a condizione che essi risultino soggiornanti fuori del territorio degli Stati membri dell'Unione europea (art. 1, co. 5).

a) *La prova dei requisiti*. Né il d.p.c.m., né successive circolari, hanno definito i documenti da presentare per provare la sussistenza dei requisiti. La decisione del Consiglio n. 2022/382 ha specificato (con riferimento, però, agli apolidi e ai cittadini di Paesi terzi

145. *Delibera del Consiglio dei Ministri del 28 febbraio 2022 - Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione all'esigenza di assicurare soccorso ed assistenza alla popolazione ucraina sul territorio nazionale in conseguenza della grave crisi internazionale in atto*, G.U. n. 58 del 10 marzo 2022.

146. Cfr. Art. 1, commi 669 e 670, l. 29.12.2022, n. 197.

diversi dall'Ucraina che possono dimostrare che soggiornavano legalmente in Ucraina prima del 24 febbraio 2022 sulla base di un permesso di soggiorno permanente valido rilasciato conformemente al diritto ucraino e che non possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio Paese o regione di origine) che coloro che chiedono la protezione devono dimostrare di soddisfare i relativi criteri di ammissibilità «presentando i documenti pertinenti alle autorità competenti dello Stato membro, potendo venire riorientati verso la procedura appropriata qualora non siano in grado di fornirli (considerando 12). Gli orientamenti della Commissione hanno specificato in proposito che, pur essendo il diritto alla protezione temporanea immediato, e non essendo prevista una specifica procedura nazionale, per garantire un'amministrazione adeguata e la registrazione della persona interessata, lo Stato membro può richiedere che siano soddisfatti determinati requisiti come la compilazione di un modulo di registrazione e la presentazione di prove come previsto dalla decisione del Consiglio. In particolare, le persone interessate, quando si presentano alle autorità per avvalersi del diritto alla protezione temporanea o a una protezione adeguata, devono comprovare, a seconda dei casi, soltanto la loro cittadinanza, lo *status* di protezione internazionale o uno *status* di protezione equivalente, la residenza in Ucraina o il legame familiare¹⁴⁷.

La Commissione ha esortato gli Stati membri a cooperare prontamente per consentire il rapido ricongiungimento dei familiari. In caso di presentazione di documenti scaduti, sono stati incoraggiati a considerarli come prove dell'identità o dello *status* di residenza della persona interessata, e in caso di dubbi circa l'autenticità dei documenti o di mancato possesso dei documenti, a contattare le autorità ucraine negli Stati membri affinché forniscano aiuto o certifichino, se e dove possibile, la cittadinanza ucraina della persona o il suo *status* di residente in Ucraina. Gli orientamenti contengono un elenco esemplificativo di documenti ai fini dell'accertamento dell'identità e della cittadinanza, ma non specificano nulla quanto all'accertamento della data di ingresso nell'UE (successivamente al 24 febbraio). Questo aspetto ha rappresentato un motivo di diniego della protezione temporanea nella prassi applicativa in Italia, non essendo stato sempre apposto un timbro di ingresso nell'area Schengen. Le autorità si sono attenute all'indicazione fornita nei suddetti orientamenti: «qualora una persona non sia in grado di presentare i documenti pertinenti e gli Stati membri non siano in grado di stabilire rapidamente in altro modo se essa abbia diritto alla protezione temporanea o a una protezione adeguata ai sensi del diritto nazionale, la Commissione suggerisce di riorientare tale persona verso la procedura di asilo. Analogamente, è opportuno riorientare verso la procedura di asilo anche le persone che

147. *Orientamenti operativi per l'attuazione della decisione di esecuzione (UE) 2022/382*, cit., p. 3.

dichiarano di non poter ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio Paese o regione di origine, ma per le quali il processo per determinare il diritto alla protezione temporanea o a una protezione adeguata ai sensi del diritto nazionale si rivela troppo complesso»¹⁴⁸. Il Ministero dell'interno, in un documento informativo¹⁴⁹, ha specificato che a tal fine vale il timbro apposto da uno Stato dell'Unione europea che la persona sfollata ha attraversato o mediante dichiarazione di presenza fatta entro 8 gg. dall'ingresso presso la questura del luogo ove è stabilita la dimora. Quanto ai legami familiari, ha specificato la necessità di produrre certificati ucraini tradotti o attestazioni rilasciate dalla Rappresentanza consolare ucraina in Italia.

b) *Il permesso di soggiorno*. La richiesta del primo permesso di soggiorno è presentata alla questura del luogo di domicilio¹⁵⁰, la quale lo rilascia in formato elettronico a titolo gratuito, previa verifica della sussistenza dei presupposti di cui all'art. 1 e l'assenza di cause di esclusione (art. 4 d.p.c.m., il quale ha esteso i motivi di diniego di cui all'art. 5, commi 1 e 2, d. lgs. n. 85/2003, includendo anche l'ipotesi che sussistano motivi ragionevoli per considerare il richiedente un pericolo per la sicurezza dello Stato, ai sensi dell'art. 13, comma 1, del TUI). La Commissione ha raccomandato che gli Stati membri, prima di rilasciare un titolo di soggiorno di protezione temporanea o ai sensi del diritto nazionale, effettuino i necessari controlli di sicurezza consultando le pertinenti banche dati nazionali, dell'UE e internazionali, in particolare le segnalazioni inserite nel sistema d'informazione Schengen (SIS)¹⁵¹. Nei casi di comprovata necessità, al richiedente è rilasciato, a titolo gratuito, anche il titolo di viaggio, di cui all'art. 4, co. 1, TUI.

Per quanto attiene alla durata, il d.p.c.m. ha previsto che (salvo cessazione per effetto della decisione adottata dal Consiglio dell'Unione europea ai sensi dell'art. 6, par. 1, lett. b), dir. 2001/55/CE, che ne comporterebbe la perdita di efficacia e la conseguente revoca)

148. *Ibidem*, p. 3.

149. Ministero dell'interno, *Info utili per l'ingresso dei profughi ucraini in Italia*, disponibile su: <https://www.interno.gov.it/it/info-utili-ingresso-dei-profughi-ucraini-italia>.

150. Con la circolare n. 20815 del 10 marzo 2022 del Ministero dell'interno, *Misure di protezione temporanea in favore delle persone sfollate dall'Ucraina a seguito dell'invasione militare delle forze armate russe*, nelle more della predisposizione del d.p.c.m. contenente la disciplina del permesso per protezione temporanea, era stato disposto che, a partire dall'11 marzo, tutte le questure potessero acquisire le richieste e procedere all'istruttoria, provvedendo poi al rilascio del titolo a seguito dell'adozione del d.P.C.M 28 marzo 2022. In virtù dell'O.c.d.p.e. n. 876 del 13 marzo 2022, *Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per assicurare, sul territorio nazionale, l'accoglienza, il soccorso e l'assistenza alla popolazione in conseguenza degli accadimenti in atto nel territorio dell'Ucraina*, ai cittadini ucraini provenienti dall'Ucraina e i soggetti comunque provenienti dall'Ucraina, entrati nel territorio nazionale in conseguenza degli accadimenti in atto, è stato consentito viaggiare gratuitamente per raggiungere il primo luogo di destinazione o di accoglienza, entro il termine massimo di 5 giorni dal loro ingresso (art. 3).

151. In merito alle cause di esclusione dalla protezione temporanea si veda S. Singer, *Addressing security and criminality concerns: the Temporary Protection Directive's 'exclusion clauses' unpacked*, Forum on the EU Temporary Protection Responses to the Ukraine War, 13.4.2022, disponibile su: <https://www.asileproject.eu/addressing-security-and-criminality-concerns/>.

il permesso di soggiorno abbia durata di un anno, a far data dal 4 marzo 2022, con possibilità di proroga automatica di sei mesi in sei mesi per un periodo massimo di un altro anno. Con la proroga dello stato di emergenza al 3 marzo 2022, disposto con la l. n. 197/2022, si è stabilito che «eventuali ulteriori proroghe di tale termine, finalizzate ad assicurare l'allineamento temporale delle misure nazionali con le eventuali proroghe dei citati effetti che potrebbero essere adottate dall'Unione europea, possono essere adottate con le modalità previste dall'articolo 24 del codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, e nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente»¹⁵². A seguito dell'intervenuta decisione di proroga automatica da parte delle istituzioni UE, desta perplessità questa previsione. Altri Stati europei (Belgio, Slovenia) hanno già adeguato la loro legislazione nazionale. Si ritiene, in ogni caso, opportuno un intervento nazionale che disponga la proroga dei permessi in scadenza al 4 marzo 2023.

c) *La posizione dei titolari della protezione temporanea.* Per quanto concerne il complesso di diritti spettanti ai beneficiari della protezione, il d.p.c.m. (art. 6) ha specificato che il permesso di soggiorno per protezione temporanea consente al titolare l'accesso all'assistenza erogata in Italia dal SSN¹⁵³, al mercato del lavoro, allo studio, nonché alle misure assistenziali di cui all'art. 5 dello stesso decreto.

In particolare, in merito all'accesso al lavoro, con l'ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione civile n. 872 del 4 marzo 2022¹⁵⁴ (quasi un mese prima dell'adozione del d.p.c.m.) erano state, tra le altre, adottate, anche in deroga alla normativa vigente, le prime disposizioni per le persone provenienti dall'Ucraina. L'art. 7 aveva, infatti, disposto che «lo svolgimento di attività lavorativa sia in forma subordinata, anche stagionale, che autonoma è consentita alle persone provenienti dall'Ucraina a seguito della crisi in atto, sulla base

152. Art. 1, co. 669, l. 197/2022.

153. Ai sensi dell'art. 5, co. 3, d.p.c.m., alle categorie di sfollati di cui all'art. 1, co. 2 e 3, dalla presentazione della richiesta di permesso di soggiorno per protezione temporanea ai sensi dell'art. 2, è garantita l'assistenza sanitaria sul territorio nazionale, a parità di trattamento rispetto ai cittadini italiani, previa iscrizione nelle ASL di domicilio per l'attribuzione del medico di medicina generale e/o del pediatra di libera scelta. Fino alla presentazione della richiesta del permesso di soggiorno è comunque garantita l'assistenza sanitaria con le modalità prevista dall'art. 35 del decreto legislativo n. 286 del 1998, mediante iscrizione attraverso rilascio codice STP-Straniero temporaneamente presente, da parte delle strutture abilitate. L'o.c.d.p.c. n. 895 del 24 maggio 2022, *Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per assicurare, sul territorio nazionale, l'accoglienza, il soccorso e l'assistenza alla popolazione in conseguenza degli accadimenti in atto nel territorio dell'Ucraina*, ha stabilito che i soggetti destinatari delle misure di protezione temporanea, dal momento della presentazione della relativa domanda di permesso di soggiorno, hanno accesso all'assistenza sanitaria da parte degli enti del SSN italiano in regime di esenzione alla partecipazione alla spesa sanitaria, se non svolgono alcuna attività lavorativa. L'esenzione viene rilasciata al richiedente al momento dell'attribuzione del medico di medicina generale e/o del pediatra di libera scelta ed ha durata dal 4 marzo al 31 dicembre 2022.

154. O.c.d.p.c. n. 872 del 4 marzo 2022 - *Disposizioni urgenti di protezione civile per assicurare, sul territorio nazionale, l'accoglienza il soccorso e l'assistenza alla popolazione in conseguenza degli accadimenti in atto nel territorio dell'Ucraina*, disponibile su: <https://www.protezionecivile.gov.it/it/normativa/ocdpc-n-872-del-4-marzo-2022-disposizioni-urgenti-di-protezione-civile-assicurare-sul-territorio-nazionale-laccoglienza-il-soccorso-e-lassistenza-alla-0>.

della sola richiesta di permesso di soggiorno presentata alla competente questura, in deroga alle quote massime definite dalla programmazione annuale adottata con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi di quanto previsto dall'art. 3, comma 4, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

Con il decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21¹⁵⁵ è stata prevista una deroga alla disciplina del riconoscimento delle qualifiche professionali sanitarie per medici, infermieri e OSS ucraini che prima del 24 febbraio vivevano in Ucraina, consentendo l'esercizio temporaneo delle qualifiche professionali sanitarie e della qualifica di operatore socio-sanitario ai professionisti cittadini ucraini residenti in Ucraina prima del 24 febbraio 2022 che intendono esercitare nel territorio italiano, presso strutture sanitarie o sociosanitarie pubbliche o private, una professione sanitaria o la professione di operatore socio-sanitario in base a una qualifica professionale conseguita all'estero regolata da specifiche direttive dell'Unione europea (art. 34). Le strutture sanitarie interessate possono, quindi, procedere al reclutamento temporaneo di tali professionisti, muniti del Passaporto europeo delle qualifiche per i rifugiati, con contratti a tempo determinato o con incarichi libero professionali, anche di collaborazione coordinata e continuativa, in deroga all'articolo 7 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e fermo restando quanto previsto dall'art. 11, del d.l. aprile 2019, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla l. 25 giugno 2019, n. 60. In proposito, si segnala che ad aprile è stata adottata la raccomandazione (UE) 2022/554 della Commissione del 5 aprile 2022 relativa al riconoscimento delle qualifiche delle persone in fuga a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina¹⁵⁶.

La Commissione ha incoraggiato gli Stati membri a garantire che gli sfollati titolari della protezione temporanea possano accedere a posti di lavoro corrispondenti al loro livello di qualifica, raccomandando agli Stati membri di emettere rapidamente le decisioni di riconoscimento (con l'eventuale imposizione di misure compensative qualora vi siano differenze significative tra la formazione acquisita nel Paese di origine e la formazione richiesta per la stessa attività nello Stato membro ospitante) e di ridurre al minimo le formalità per il riconoscimento delle qualifiche professionali. Essa ha parimenti raccomandato alle istituzioni competenti di promuovere procedure rapide, flessibili ed

155. Decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, *Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina*, in G.U. Serie Generale n. 67 del 21.03.2022. Il d.l. è stato convertito con modificazioni dalla l. 20.05.2022, n. 51, in G.U. 20.05.2022, n. 117.

156. *Raccomandazione (UE) 2022/554 della Commissione del 5 aprile 2022 relativa al riconoscimento delle qualifiche delle persone in fuga a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina*, in GUUE L 107, del 06.04.2022, p. 1 ss. La raccomandazione si è soffermata specificamente sulle professioni sanitarie, anche tenuto conto della domanda elevata «di operatori sanitari per soddisfare le esigenze immediate delle persone in fuga a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina» (considerando 22), incoraggiando gli Stati membri ad esaminare le modalità con cui le persone che godono della protezione temporanea possano, se del caso, essere impiegate nei servizi sanitari (punto 16).

efficienti per il riconoscimento accademico, che dovrebbe essere automatico per i titoli di istruzione superiore ucraini che soddisfano tutti i requisiti stabiliti dal processo di Bologna. A giugno, la Commissione ha fornito ulteriori chiarimenti per l'accesso al mercato del lavoro, all'istruzione e alla formazione professionale e all'educazione degli adulti in fuga dalla guerra di aggressione russa contro l'Ucraina, incoraggiando gli Stati membri ad agevolare il più possibile l'integrazione nel mercato del lavoro dei beneficiari della protezione temporanea e, possibilmente, anche dei titolari di una protezione ai sensi del diritto nazionale¹⁵⁷.

Lo *status* di protezione temporanea dà diritto ad accedere allo studio. In proposito l'art. 2 del d.p.c.m. riconosce ai titolari di tale protezione l'accesso al sistema educativo solo per i minori, alla pari con i cittadini italiani, ferme restando le disposizioni di maggior favore per il diritto allo studio, applicabili in ragione dell'art. 38 del TUI, dell'art. 21 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, nonché dell'art. 14 della legge 7 aprile 2017, n. 47. Sebbene non richiamato, occorre sottolineare che ai beneficiari spetta anche l'accesso alla formazione professionale o a tirocini nelle imprese (art. 4 lett. g del d.lgs. n. 85/2003)¹⁵⁸. Per quanto attiene all'accesso all'Università, occorre ricordare che il d.lgs. 85/2003 prevede che il permesso per protezione temporanea consenta l'accesso all'istruzione solo per i minori in condizioni di parità con i cittadini italiani e nulla è stato specificato nel d.p.c.m. Tuttavia, la ricordata comunicazione della Commissione di giugno ha incoraggiato gli Stati membri a consentire e facilitare l'accesso dei beneficiari della protezione, maggiorenni, all'istruzione superiore¹⁵⁹. Il permesso per protezione temporanea non è attualmente convertibile in permesso per studio.

d) *Le disposizioni a favore dei cittadini ucraini già presenti in Italia.* Il d.p.c.m. non ha esteso la possibilità di beneficiare della protezione temporanea a favore di chi fosse già presente sul territorio prima del 24 febbraio 2022, che pertanto dovrà accedere ad altre

157. Communication from the Commission on Guidance for access to the labour market, vocational education and training and adult learning of people fleeing Russia's war of aggression against Ukraine, del 14.06.2022 C(2022) 4050 final.

158. In ogni caso, l'art. 38, co. 5 TUI, espressamente fatto salvo dal d.p.c.m., prevede che «le istituzioni scolastiche, nel quadro di una programmazione territoriale degli interventi, (...), promuovono l'accoglienza degli stranieri adulti regolarmente soggiornanti mediante l'attivazione di corsi di alfabetizzazione nelle scuole elementari e medie; la realizzazione di un'offerta culturale valida per gli stranieri adulti regolarmente soggiornanti che intendano conseguire il titolo di studio della scuola dell'obbligo; la predisposizione di percorsi integrativi degli studi sostenuti nel Paese di provenienza al fine del conseguimento del titolo dell'obbligo o del diploma di scuola secondaria superiore; la realizzazione ed attuazione di corsi di lingua italiana; la realizzazione di corsi di formazione, anche nel quadro di accordi di collaborazione internazionale in vigore per l'Italia».

159. Gli Stati membri possono dare ai beneficiari adulti di protezione temporanea l'accesso al sistema scolastico generale. Questo può essere utile per le persone che non hanno potuto completare l'istruzione formale iniziale e ottenere un titolo di studio secondario superiore o per chi ha dovuto interrompere gli studi superiori a causa dell'invasione, o per chi non ha avuto la possibilità di progredire, Guidance for access to the labour market, cit., p. 14.

forme di protezione (internazionale o nazionale), ma ha dettato specifiche misure nei confronti di alcune categorie di cittadini ucraini che già vivevano in Italia (art. 6). Ai cittadini ucraini che hanno presentato domanda di emersione ai sensi dell'art. 103, comma 1, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, e per i quali il relativo procedimento è ancora in fase di definizione, è stato consentito uscire e fare rientro nel territorio nazionale, ai soli fini di prestare soccorso ai propri familiari (co. 1). In aggiunta l'Ispettorato Nazionale del Lavoro ha emanato una circolare, indirizzata agli Ispettorati territoriali, con la quale ha raccomandato di assicurare priorità alle pratiche di emersione dei rapporti di lavoro riferite a cittadini di nazionalità ucraina¹⁶⁰. Mentre i cittadini ucraini che hanno presentato istanza dopo il 24 febbraio 2022 per l'acquisto o la concessione della cittadinanza italiana, ai sensi dell'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 362, sono stati esonerati dall'esibizione dell'atto di nascita e del certificato penale dello Stato di origine sino alla cessazione dello stato di emergenza, al termine del quale dovrà essere regolarizzata l'istanza (art. 6, co. 2).

9. Le modalità di accoglienza degli sfollati

Per garantire l'accoglienza in Italia agli sfollati provenienti dall'Ucraina, pochi giorni dopo l'invasione russa, ai sensi dell'art. 7, co. 1, lettera c) e dell'art. 24, co. 1, del d.lgs. n. 1/2018¹⁶¹, il Consiglio dei Ministri aveva deliberato fino al 31.12.2022 la proclamazione dello stato di emergenza nazionale «in relazione all'esigenza di assicurare soccorso ed assistenza, sul territorio nazionale, alla popolazione ucraina in conseguenza della grave crisi internazionale in atto», affidando al Capo del Dipartimento della Protezione civile il ruolo di Commissario straordinario del Governo e un compito di coordinamento. Il Dipartimento, con successive ordinanze, ha, poi, definito un sistema di accoglienza che prevede diverse forme di supporto tra loro complementari, integrando quello ordinariamente previsto per i richiedenti asilo e i rifugiati, per un numero massimo ipotizzato di centomila persone¹⁶². Alle regioni è stata demandata l'istituzione di una struttura di coordinamento integrata con le

160. Si veda la circolare prot. n. 1521 dell'8 marzo 2022.

161. *Decreto legislativo n.1 del 2 gennaio 2018, "Codice della protezione civile"*, in G.U. n. 17 del 22 gennaio 2018.

162. Cfr. Art. 31, co. 1, lett. c), d.l. 21 marzo 2022, n. 21, *Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina*, convertito con modificazioni dalla l. 20 maggio 2022, n. 51. In merito all'ordinario sistema di accoglienza italiano per richiedenti e titolari di protezione si veda M. Giovannetti, *La frontiera mobile dell'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Vent'anni di politiche, pratiche e dinamiche di bilanciamento del diritto alla protezione*, in questa *Rivista* n. 1/2019, e della stessa, *Giro di boa. La riforma del sistema di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, in questa *Rivista* n. 1/2021.

componenti statali e locali, operante in raccordo con il terzo settore, il privato sociale e, se presenti, i rappresentanti locali della comunità ucraina¹⁶³.

In particolare, il compito di individuare soluzioni alloggiative è stato attribuito alle prefetture. Agli sfollati dall'Ucraina, anche se non in possesso di permessi di soggiorno per richiesta di asilo o per protezione internazionale (art. 5-quater, comma 7, d.l. n. 14/2022¹⁶⁴), è stato infatti consentito di accedere a varie forme di sistemazione alloggiativa. Tra queste, i Centri di accoglienza, di cui agli artt. 9 e 11 d.lgs. 142/2015 (Centri di prima accoglienza per richiedenti asilo e Centri di accoglienza straordinaria) e le strutture del Sistema di accoglienza e integrazione (SAI). Nel caso in cui non vi sia capienza nella rete di accoglienza CAS/SAI, la prefettura comunica alla Struttura di coordinamento regionale la necessità di verificare la disponibilità nelle strutture di assistenza temporanea della rete regionale sussidiaria di accoglienza e assistenza anche attraverso l'eventuale interessamento del Terzo settore. La struttura di coordinamento regionale, dunque, verifica la disponibilità delle strutture ricettive temporanee, di cui all'art. 2, co. 1 lett. b) dell'O.c.d.p.c. 872. Queste possono comprendere strutture ricettive di vario genere, inclusi gli alberghi, ma anche strutture collettive, quali palazzetti o similari, da allestire all'occorrenza ed utilizzare, in via secondaria, qualora non vi fosse alcuna disponibilità o in caso di un massiccio afflusso di profughi. Le strutture ricettive temporanee erano deputate ad ospitare i profughi per il tempo necessario ad essere trasferiti in una delle strutture precedentemente citate, non appena disponibili¹⁶⁵.

Elemento innovativo dell'accoglienza riservata agli sfollati giunti dall'Ucraina è stata la previsione, nell'ambito delle misure assistenziali previste dall'art. 4, co. 1, lett. g), del d.lgs. 7 aprile 2003, n. 85, da parte del d.l. n. 21/2022, pur se nei limiti temporali dello stato di

163. Cfr. O.c.d.p.c. n. 872 del 4 marzo 2022 - *Disposizioni urgenti di protezione civile per assicurare, sul territorio nazionale, l'accoglienza il soccorso e l'assistenza alla popolazione in conseguenza degli accadimenti in atto nel territorio dell'Ucraina*. Si veda anche il successivo Piano nazionale per l'accoglienza e l'assistenza alla popolazione proveniente dall'Ucraina, predisposto dal Dipartimento per la protezione civile, 13.4.2022, disponibile su: <https://emergenze.protezionecivile.gov.it/static/8acce8d2f3ed23eff62df9066bb4e3d2/piano-nazionale-laccoglienza-e-lassistenza-alla-popolazione-proveniente-dallucraina.pdf>.

164. D.l. 25 febbraio 2022, n. 14, *Disposizioni urgenti sulla crisi ucraina*, convertito con modificazioni dalla l. 5 aprile 2022, n. 28. Il decreto disposto anche il rafforzamento della rete nazionale di accoglienza CAS/SAI e l'estensione anche ai profughi ucraini della riserva di posti della rete SAI incrementata a seguito della crisi afghana e destinata, in base a precedenti provvedimenti legislativi, ai profughi provenienti da quell'area.

165. Cfr. Dipartimento della protezione civile, *Prime indicazioni operative per l'accoglienza e l'assistenza alla popolazione proveniente dall'Ucraina*, 21.03.2022, disponibili su: <https://emergenze.protezionecivile.gov.it/static/f9b01e2938be5fdab1f730abb8a034bf/crisi-ucraina-prime-indicazioni-operative-21-marzo-2022.pdf>.

emergenza (inizialmente quindi fino al 31 dicembre 2022), di altri due modelli di accoglienza (art. 31, co. 1, lett. a)¹⁶⁶:

- un modello di accoglienza diffusa da attuare mediante i Comuni, gli enti del terzo settore, i Centri di servizio per il volontariato, gli enti e le associazioni iscritte al registro di cui all'art. 42 TUI e gli enti religiosi civilmente riconosciuti, prevedendo sostanziale omogeneità di servizi e costi con le citate strutture di accoglienza, per un massimo di 15.000 unità. Il successivo decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91 ha disposto un ampliamento di ulteriori 15.000 posti;

- una specifica forma di contributo di sostentamento per l'assistenza delle persone richiedenti la protezione temporanea che abbiano trovato autonoma sistemazione (e quindi non inserite nel sistema SAI/CAS), per la durata massima di 90 giorni dall'ingresso nel territorio nazionale con termine non oltre il 31 dicembre 2022 per un massimo di 60.000 unità. Il contributo di sostentamento ammonta a 300 euro mensili per ogni adulto legittimato destinatario di protezione temporanea, che abbia trovato autonoma sistemazione; all'adulto che sia tutore o affidatario di minori di 18 anni, è riconosciuto anche un contributo di 150 euro al mese per ciascun minore. Il contributo è erogato per un massimo di 90 giorni, a decorrere dalla data di presentazione della richiesta di protezione temporanea¹⁶⁷. A partire dal 2 maggio è stata resa disponibile online la piattaforma del Dipartimento della Protezione civile che ha permesso di richiedere il contributo di sostentamento. Con una successiva ordinanza della Protezione civile¹⁶⁸, a settembre, il contributo di sostentamento è stato esteso ad un massimo di ulteriori quarantamila unità¹⁶⁹. All'onere massimo quantificabile, pari ad euro 36.000.000,00, si è provveduto a valere sulle somme autorizzate per l'attivazione del contingente di 15.000 posti di accoglienza diffusa, non utilizzate per il periodo 21 marzo - 31 luglio 2022, atteso che le relative convenzioni hanno trovato attuazione solo a partire dal mese di agosto 2022. Il termine per la presentazione delle

166. Per un primo esame cfr. F. Campomori, *La crisi ucraina e la (ri)organizzazione del sistema di accoglienza: tra lodevoli aperture e preoccupanti disparità di trattamento dei profughi*, in *Politiche sociali*, 2/2022, p. 325 ss.; S. Morlotti, *Profughi dall'Ucraina: permessi di soggiorno e nuove buone pratiche di accoglienza*, luglio 2022, ISMU Paper, disponibile su: https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2022/07/Morlotti_Profughi-dallUcraina_Paper_Luglio-2022.pdf.

167. Cfr. art. 2, O.c.d.p.c. n. 881 del 29 marzo 2022 - *Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per assicurare, sul territorio nazionale, l'accoglienza, il soccorso e l'assistenza alla popolazione in conseguenza degli accadimenti in atto nel territorio dell'Ucraina*.

168. O.c.d.p.c. n. 921 del 15 settembre 2022 - *Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per assicurare, sul territorio nazionale, l'accoglienza, il soccorso e l'assistenza alla popolazione in conseguenza degli accadimenti in atto nel territorio dell'Ucraina*, in attuazione dell'articolo 44, comma 2, del d.l. 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91. L'ordinanza dava atto che alla data del 15 agosto 2022, erano stati autorizzati, complessivamente, 99.772 bonifici per l'erogazione del contributo di sostentamento, riferiti a 61.485 individui, 29.416 dei quali avevano percepito integralmente il massimo del contributo riconoscibile, e in relazione ai quali risultavano erogati anche contributi integrativi per un totale di 37.248 figli minori al seguito.

169. Al 22.01.2023 risultavano evase 128.878 richieste. Cfr Dashboard relativo ai contributi di sostentamento, disponibile su: <https://mappe.protezionecivile.gov.it/it/mappe-e-dashboards-emergenze/mappe-e-dashboards-ucraina/contributi-di-sostentamento>.

istanze, fissato al 30 settembre, non è stato prorogato, ma solo il 30 dicembre è stato riaperto fino al 3 marzo 2023, a seguito dell'estensione dello stato di emergenza.

Ulteriori alloggi da adibire all'accoglienza di persone sfollate dall'Ucraina possono essere messe a disposizione del Ministero dell'interno, delle prefetture e degli enti del terzo settore grazie ad apposite intese.

Ai fini dell'applicazione delle misure di accoglienza diffusa, in ottemperanza all'art. 1 dell'O.c.d.p.c. n. 881/2022, l'11 aprile 2022 è stato pubblicato apposito avviso di manifestazione di interesse, con scadenza 22 aprile 2022, volto all'individuazione dei soggetti idonei. L'avviso è rimasto, tuttavia, aperto solo per 12 giorni e delle 48 proposte presentate, 29 sono state giudicate idonee (per 17.012 posti, di cui 4.463 in accoglienza in famiglia e il resto in appartamenti in condivisione o indipendenti). La medesima ordinanza prevedeva che all'esito della valutazione delle manifestazioni di interesse, le modalità organizzative di gestione delle misure di accoglienza diffusa fossero definite con successive convenzioni, ai sensi dell'articolo 56 del d.lgs. n. 117/2017, da stipulare tra il Dipartimento della Protezione civile, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia e ciascun soggetto proponente assistenza interessato. Le prime convenzioni sono state poi siglate solo a inizio agosto, in diversi casi (quasi il 20%) troppo tardi per attivare le disponibilità manifestate mesi prima (successivamente ritirate, pur se avevano ricevuto una valutazione positiva). E così a dicembre in totale sono state sottoscritte solo 12 convenzioni (5.332 posti disponibili), mentre 8 erano ancora in fase di verifica. Le indicazioni operative predisposte dalla Protezione civile indicavano l'intenzione di costituire il quadro dei fabbisogni «tenendo in considerazione in primo luogo le presenze all'interno degli alberghi e delle strutture ricettive individuate dalle Regioni e Province autonome, quindi i nuovi ingressi di profughi, sul territorio e ancora le esigenze espresse dai profughi che, al loro arrivo in Italia, hanno trovato sistemazione autonoma presso parenti, amici, conoscenti o famiglie ospitanti, o comunque Enti/associazioni che stanno garantendo una sistemazione senza un contributo pubblico, e che necessitano allo stato attuale di una sistemazione»¹⁷⁰, prevedendo pertanto una precisa gerarchia nell'assegnazione dei (pochi) posti disponibili.

Nel frattempo, con il decreto c.d. Aiuti Bis¹⁷¹ erano stati aumentati i posti nel SAI gestito dagli Enti locali a favore di chi fugge dalla guerra in Ucraina e dall'Afghanistan, prevedendo fino a 8 mila posti aggiuntivi, «a partire da quelli già resi disponibili dai Comuni e non ancora

170. Dipartimento per la protezione civile, *Indicazioni operative per la gestione della disponibilità di accoglienza diffusa nel territorio nazionale per la popolazione proveniente dall'Ucraina*, 07.05.2022, disponibile su: <https://emergenze.protezionecivile.gov.it/static/d2036b8b20fcfb6b5e1a19ab306f1f6/indicazioni-operative-accoglienza-diffusa.pdf>.

171. Art. 26, d.l. 9 agosto 2022, n. 115, *Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali*, convertito con modificazioni dalla l. 21 settembre 2022, n. 142.

finanziati». A tale aumento è corrisposta una diminuzione di altrettanti nuovi posti attivabili nel sistema di accoglienza diffusa per i profughi ucraini.

Gli aspetti più innovativi di questo quadro giuridico appaiono, da un lato, il rapido incremento dei posti disponibili nel sistema ordinario di accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo, anche in deroga ai requisiti ordinariamente previsti, ed il ricorso a modalità di accoglienza diffusa, in virtù dell'ampio sostegno dato da molte famiglie. Proprio quest'ultimo aspetto, mai attuato in precedenza in tali proporzioni e che avrebbe potuto rappresentare un modello originale ed efficace, ha tuttavia messo in luce criticità legate alla lentezza degli adempimenti richiesti e, in conseguenza, dell'intervento di supporto, non tempestivo. Il tutto, peraltro, basato su stime ridotte degli arrivi e delle necessità di accoglienza. Erano, infatti, state ipotizzate centomila persone, mentre ne sono arrivate oltre 170.000, non sorprendentemente considerato che al 1° gennaio 2022 risultavano regolarmente residenti in Italia circa 235.000 cittadini ucraini¹⁷², la quinta comunità straniera, la seconda diaspora nell'UE, dopo la Polonia. Di questi, il sistema istituzionale ne ha accolto meno del 20% tra alberghi, centri SAI e CAS e accoglienza diffusa¹⁷³, lasciando il resto ad una gestione autonoma o incentrata sulla solidarietà volontaria¹⁷⁴, potendo contare solo su un modesto contributo economico per un massimo di tre mesi.

10. Accesso alla procedura di asilo

Come si è detto, il rapporto con il diritto di asilo e la relativa procedura di riconoscimento costituisce uno degli aspetti maggiormente controversi dell'istituto. In questo senso sono chiare le previsioni contenute nella direttiva, adottate all'esito di un ampio dibattito sulla questione: a norma dell'art. 17 dir. 2001/55/CE, le persone che godono della protezione temporanea hanno, infatti, il diritto di presentare una domanda di protezione internazionale,

172. Si tratta principalmente donne (78%), perlopiù in possesso di un permesso di soggiorno di lungo periodo (81,5%) e impiegate dalle famiglie italiane nell'assistenza familiare. Una comunità numerosa e ben integrata. Dati Istat all'1 gennaio 2022, disponibili su: http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_POPSTRCIT1; F. Campomori, *La crisi ucraina e la (ri)organizzazione del sistema di accoglienza*, cit., p. 326.

173. *Cosa è andato storto nell'accoglienza degli ucraini*, Dossier Statistico Immigrazione 2022, Edizioni IDOS, Roma, 2022.

174. Solo con O.c.d.p.c. n. 937 del 20 ottobre 2022 - *Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per assicurare, sul territorio nazionale, l'accoglienza, il soccorso e l'assistenza alla popolazione in conseguenza degli accadimenti in atto nel territorio dell'Ucraina*, nel disporre la cessazione del ricorso alle soluzioni di alloggiamento e assistenza temporanee presso strutture alberghiere di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b) dell'O.c.d.p.c. n. 872/2022, si è previsto che la predetta accoglienza presso le strutture alberghiere potrà essere riconosciuta quale misura provvisoria e temporanea per un periodo massimo di 30 giorni, esclusivamente in favore di profughi provenienti dall'Ucraina di nuovo ingresso sul territorio nazionale ovvero che provengano da forme di assistenza spontanea non più sostenibile da parte di associazioni o famiglie che sinora le hanno garantite, per le quali non esiste l'immediata possibilità di essere ospitate in altre forme di accoglienza garantita dallo Stato.

ai sensi della direttiva 2011/95/UE, in qualsiasi momento¹⁷⁵. Tale dettato ha trovato puntuale attuazione anche a livello nazionale, laddove è stabilito che l'ammissione alle misure di protezione temporanea non preclude la presentazione dell'istanza per il riconoscimento della protezione internazionale (art. 7, co. 1, d.lgs. 85/2003, il quale faceva riferimento allo *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra essendo antecedente alla prima direttiva qualifiche, che introdusse la forma di protezione sussidiaria¹⁷⁶). La protezione temporanea non influisce sulle regole per il riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria, che continuano ad applicarsi, così come le norme procedurali¹⁷⁷ e quelle relative alle condizioni di accoglienza¹⁷⁸ nel caso di presentazione di una domanda di protezione internazionale. Parimenti si applicano le previsioni contenute nel regolamento Eurodac¹⁷⁹ e nel regolamento Dublino III. Ai sensi dell'art. 18 della direttiva, infatti, se una persona avente diritto alla protezione temporanea presenta domanda di protezione internazionale, si applica il regolamento (UE) n. 604/2013 per determinare lo Stato membro competente per l'esame di tale domanda. Nonostante i rilievi del Parlamento europeo e di UNHCR, i quali ritenevano la competenza all'esame della domanda finale dovesse spettare allo Stato ospite, il testo finale ha mantenuto gli ordinari criteri per l'individuazione dello Stato competente. Su richiesta dell'Italia fu inserito la deroga che attribuisce allo Stato ospite la competenza nell'ipotesi in cui questo abbia accettato il trasferimento (data la mancata attuazione del meccanismo di redistribuzione con la decisione di esecuzione (UE) 2022/382, si tratterebbe essenzialmente del caso di trasferimento per ricongiungimento familiare). Nei propri orientamenti sull'applicazione della decisione di esecuzione (UE) 2022/382, la Commissione ha chiarito che tale disciplina si applica parimenti nei confronti dei beneficiari di una protezione adeguata ai sensi del diritto

175. In merito alla possibilità di configurare le persone in fuga dall'Ucraina come rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, cfr. H. Storey, *Are those fleeing Ukraine refugees?*, Forum on the EU Temporary Protection Responses to the Ukraine War, 28.6.2022, disponibile su: <https://www.asileproject.eu/are-those-fleeing-ukraine-refugees/>.

176. *Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta*, in GUUE L 304 del 30.09.2004, p. 12.

177. *Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)*, in GUUE L 180, 29.06.2013, p. 60 ss.

178. *Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)*, in GUUE L 180, 29.06.2013, p. 96 ss.

179. *Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (rifusione)*, in GUUE L 180, 29.06.2013, p. 1 ss.

nazionale di cui all'art. 2, par. 2, della decisione. La Commissione ha, però, raccomandato agli Stati membri di tenere in debita considerazione la dichiarazione allegata alla stessa: poiché una persona che ha diritto alla protezione temporanea o a una protezione adeguata ai sensi del diritto nazionale può presentare domanda in qualsiasi Stato membro, se tale persona chiede protezione internazionale, lo Stato membro nel quale è presentata la domanda è stato incoraggiato ad assumere la competenza dell'esame della domanda in virtù della clausola discrezionale di cui all'art. 17, par. 1, sebbene la raccomandazione appaia rivolta con l'obiettivo di alleviare la pressione sullo Stato membro competente in base ai criteri previsti dal regolamento Dublino III, ove stia affrontando arrivi in massa.

Per quanto attiene alla relazione tra protezione temporanea e protezione internazionale, gli Stati membri possono disporre che il beneficio della protezione temporanea non sia cumulabile con lo *status* di richiedente protezione internazionale durante il periodo di esame della domanda (art. 19). Ai sensi dell'art. 19, par. 2, se la persona che ha diritto alla protezione temporanea o a una protezione adeguata ai sensi del diritto nazionale, o che ne beneficia, decide di chiedere protezione internazionale e, a seguito dell'esame della domanda, non le viene riconosciuto lo *status* di rifugiato o non le viene concessa la protezione sussidiaria, tale persona beneficia, o continua a beneficiare, della protezione temporanea o di una protezione adeguata ai sensi del diritto nazionale per il periodo di protezione rimanente. L'esame di una domanda di protezione internazionale che non venga completato durante il periodo della protezione temporanea o della protezione adeguata ai sensi del diritto nazionale deve essere portato a termine dopo la cessazione della protezione temporanea, in linea con l'art. 17, par. 2, della direttiva 2001/55/CE. La Commissione ha, inoltre, puntualizzato che l'art. 19 implica che alle persone che hanno diritto alla protezione temporanea e che fanno domanda di protezione internazionale può essere richiesto di scegliere tra i diritti previsti dalla direttiva 2001/55/CE o dalla direttiva 2013/33 sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale¹⁸⁰.

Per quanto attiene all'attuazione in Italia, ai sensi dell'art. 7, co. 1, del d.lgs. 85/2003, il d.p.c.m. deve stabilire i tempi dell'esame delle domande per il riconoscimento dello *status* di rifugiato presentate da persone che beneficiano della protezione temporanea, con riferimento all'eventuale rinvio dell'esame e della decisione sull'istanza al termine della protezione temporanea. In caso non si preveda il differimento nell'esame, l'art. 7, co. 2, prevede che il richiedente lo *status* di rifugiato possa beneficiare del regime di protezione temporanea solo se presenti rinuncia all'istanza di riconoscimento dello *status* di rifugiato e o se la medesima istanza ha avuto un esito finale negativo. Tale previsione aveva già

180. Cfr. *Frequently asked questions received on the interpretation of the Temporary Protection Directive and Council Implementing Decision 2022/382*.

suscitato rilievi di compatibilità con le disposizioni della direttiva¹⁸¹. Opportunamente, quindi, il d.p.c.m. all'art. 3 ha dettato una diversa disciplina, prevedendo che il titolare di permesso di soggiorno per protezione temporanea possa presentare, in qualsiasi momento, domanda di protezione internazionale. Nel caso in cui il richiedente sia già titolare di protezione temporanea, l'esame e la decisione della domanda di protezione internazionale sono, tuttavia, differiti alla cessazione della protezione temporanea, ai sensi dell'art. 7, co. 1, d.lgs. 7 aprile 2003, n. 85. In caso di rilascio del permesso di soggiorno per protezione temporanea, nel corso della procedura di esame, il questore ne dà immediata comunicazione alla Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale ai fini del suddetto differimento. Tali disposizioni si applicano, in quanto compatibili, anche alle ipotesi previste dall'art. 19, commi 1 e 1.1, del TUI ovvero nel caso di domanda per protezione speciale.

Il differimento previsto dal d.p.c.m. è stato ritenuto in contrasto con la direttiva 2001/55/CE, la quale non prevede espressamente la possibilità di rinvio delle decisioni sulla protezione internazionale, in capo allo Stato membro, limitandosi solo a puntualizzare che i due status non sono cumulabili e che in caso di non riconoscimento della protezione internazionale la persona ha diritto a quella temporanea, fino a cessazione della stessa. In proposito, occorre sottolineare che nella proposta della Commissione era espressamente prevista tale possibilità («L'eventuale sospensione dell'esame della domanda d'asilo presentata prima o durante il periodo di protezione temporanea non può protrarsi oltre la fine della protezione temporanea stessa»)¹⁸², sostenuta da diversi Stati membri, tra cui l'Italia¹⁸³. Nel testo finale adottato, non può senz'altro ritenersi consentita la sospensione del diritto di accesso alla procedura, potendo un richiedente presentare domanda «in qualsiasi momento», ma la previsione che «l'esame della domanda non vagliata prima della fine del periodo di protezione temporanea sia portato a termine dopo la fine del periodo suddetto» lascia irrisolta la questione se tale differimento possa essere giustificato dal

181. Cfr. Odysseus Network, *Directive 2001/55 Temporary Protection Synthesis Report*, 2007.

182. Cfr. Art. 16, par. 2, *Proposta di Direttiva del Consiglio sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi*, COM (2000) 303 def.

183. Doc. del Consiglio n. 6128/01, disponibile su: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6128-2001-INIT/it/pdf>. Le delegazioni di Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Austria, Finlandia e Regno Unito e il rappresentante della Commissione sostennero che la disposizione che sospende l'esame delle domande di asilo e l'introduzione di un sistema di protezione temporanea fossero strettamente collegate, poiché un afflusso massiccio di persone potrebbe ostacolare il buon funzionamento del sistema di asilo. Viene, inoltre, indicato che UNHCR non aveva ritenuto che la sospensione temporanea della procedura di esame rappresenti una violazione della Convenzione di Ginevra e degli obblighi che ne derivano. Cfr. Doc. del Consiglio n. 6303/01 del 16 febbraio 2001, disponibile su: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6303-2001-INIT/it/pdf>.

sovraccarico della domanda di asilo o dalla scelta di sospenderne l'esame¹⁸⁴, come del resto previsto da diversi Stati nella trasposizione nazionale (Belgio, Bulgaria, Germania, Finlandia)¹⁸⁵. Su questo aspetto specifico, piuttosto controverso, non sono intervenuti chiarimenti da parte della Commissione.

Il riconoscimento della protezione internazionale preclude, in ogni caso, l'accesso al beneficio della protezione temporanea (art. 3, co. 4, d.p.c.m.). Nel caso di diniego della protezione internazionale, per una causa di esclusione, sarebbe con ogni probabilità negata anche la protezione temporanea, in ragione della similarità dei motivi di rigetto previsti dall'art. 28 dir., la cui applicazione richiede tuttavia una specifica valutazione individuale.

Con il decreto 9 marzo 2022¹⁸⁶, «considerati gli sviluppi della crisi tra Federazione Russa e Ucraina e della emergenza umanitaria creatasi in Ucraina con conseguenze sulla situazione di sicurezza della popolazione sull'intero territorio nazionale ucraino» è stata disposta la temporanea sospensione (fino al 31 dicembre 2022) dell'art. 1 del decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale del 4 ottobre 2019¹⁸⁷, limitatamente all'Ucraina, che pertanto è stata sospesa dalla lista dei «Paesi di origine sicuri»¹⁸⁸.

11. La tutela dei minori stranieri non accompagnati

Merita particolare attenzione la posizione dei minori non accompagnati, ai quali la direttiva 2001/55 dedica apposite previsioni, che tuttavia hanno richiesto diversi interventi chiarificatori della Commissione europea, per il carattere inedito dell'attivazione dello strumento, ma anche per le specificità dei minori giunti nell'Unione europea in conseguenza dello scoppio del conflitto. La direttiva definisce minori non accompagnati «i cittadini di Paesi terzi o gli apolidi di età inferiore ai diciotto anni che entrano nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnati da una persona adulta responsabile per essi in base alla legge o agli usi, finché non ne assuma effettivamente la custodia una persona per essi responsabile, ovvero i minori che sono lasciati senza accompagnamento una volta entrati nel

184. A. Skordas, commento all'art. 17, cit.

185. Cfr. Odysseus Network, *Directive 2001/55 Temporary Protection Synthesis Report*, 2007, p. 49.

186. Decreto del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale del 9 marzo 2022, *Revisione della lista dei Paesi sicuri per i richiedenti protezione internazionale*, G.U. Serie Generale n. 59 del 11.03.2022.

187. Decreto del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale del 4 ottobre 2019, *Individuazione dei Paesi di origine sicuri, ai sensi dell'articolo 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25*, in G.U. Serie Generale n. 235 del 07.10.2019.

188. L'inserimento nella lista dei Paesi di origine sicura ha delle conseguenze in relazione ai termini e alle garanzie nell'esame delle domande di protezione internazionale. Si vedano C. Pitea, *La nozione di "Paese di origine sicuro" e il suo impatto sulle garanzie per i richiedenti protezione internazionale in Italia*, in *Riv. dir. intern.*, n. 3/2019, p. 642 ss., F. Venturi, *Il diritto di asilo: un diritto "sofferente". L'introduzione nel diritto italiano del concetto di "Paesi di origine sicuri" ad opera della legge 132/2018 di conversione del c.d. "decreto sicurezza"*, in questa *Rivista*, n. 2.2019, p. 149 ss., G. Arnone, *Il decreto interministeriale sui Paesi di origine sicuri e le sue ricadute applicative*, in *Questione giustizia*, www.questionegiustizia.it, 2021.

territorio degli Stati membri» (art. 2, par. 1, lett. f). Tuttavia, nella gran parte dei casi, i minori ucraini sono giunti insieme ad un adulto di riferimento, spesso un familiare o un conoscente, ovvero un affidatario o un tutore dell'istituto in cui erano inseriti.

Nei confronti dei minori identificati come non accompagnati, la direttiva sancisce l'obbligo degli Stati membri di adottare quanto prima le misure necessarie affinché essi siano rappresentati mediante tutela legale o, se necessario, mediante rappresentanza assunta da organizzazioni incaricate dell'assistenza e del benessere dei minori o mediante qualsiasi altra forma adeguata di rappresentanza, nonché definendo le modalità di collocazione dei minori (art. 16, par. 1). Gli Stati membri sono, inoltre, tenuti a provvedere affinché durante il periodo della protezione temporanea i minori non accompagnati siano collocati: a) presso componenti adulti della loro famiglia; b) presso una famiglia ospitante; c) in Centri d'accoglienza per minori o in altri alloggi confacenti ai minori; d) presso la persona che si è presa cura del minore durante la fuga. Il consenso dell'adulto o delle persone interessate al collocamento è verificato dagli Stati membri, dovendo in ogni caso tenere conto del parere del minore conformemente all'età e alla maturità dello stesso (art. 16, par. 2). Tale disciplina deve essere interpretata ed applicata nel rispetto dell'interesse superiore del minore, da considerarsi preminente in tutti gli atti compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private in relazione a minori (art. 24 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea). Nei confronti dei minori non accompagnati può prospettarsi l'applicazione dall'art. 26 dir: pertanto, i minori non accompagnati, dopo essere stati presi in carico da uno Stato membro, possono comunque essere trasferiti nello Stato membro ritenuto più adatto, a seguito di una valutazione dell'interesse superiore del minore. Gli Stati membri sono in ogni caso incoraggiati a collaborare per facilitare lo scambio transfrontaliero di informazioni e dati sui casi di minori non accompagnati che si spostano tra diverse giurisdizioni dell'UE. La Commissione ha incoraggiato gli Stati membri a effettuare le verifiche necessarie e ad utilizzare al meglio il sistema d'informazione Schengen. Nelle conclusioni relative alla strategia dell'UE sui diritti dei minori, approvate il 9 giugno 2022, il Consiglio ha posto un accento particolare sui rischi e sulle misure specifiche per i minori in situazioni di crisi o di emergenza¹⁸⁹.

a) *La nozione di minore non accompagnato.* La corretta identificazione dell'ambito di applicazione personale della disposizione è evidentemente un aspetto cruciale, avendo dirette conseguenze quanto all'operatività delle suddette garanzie. Un problema si è posto, in particolare, con riferimento a quelli affidati a tutori nominati dalle autorità ucraine in quanto l'art. 2, par. 1, lett. f), della direttiva, nel dettare la definizione, non specifica a quale legge o usi si debba fare riferimento ai fini della determinazione della condizione di minore non

189. Conclusioni relative alla strategia dell'UE sui diritti dei minori, 9 giugno 2022, documento del Consiglio n. 10024/22.

accompagnato e in definitiva non chiarisce se occorra rifarsi alle norme dello Stato di cittadinanza del minore ovvero dello Stato di accoglienza. Ciò ha comportato prassi divergenti, portando alcuni Stati membri a non registrarli come minori non accompagnati anche per non separare i gruppi di minori (seguendo peraltro le raccomandazioni all'unità delle stesse autorità ucraine), mentre in altri (come in Italia) si è provveduto all'applicazione della disciplina sui minori non accompagnati, affiancando il tutore ucraino con un tutore nominato dalle autorità nazionali.

In considerazione delle specificità dei minori giunti nell'UE, a luglio la Commissione ha pubblicato un documento orientativo¹⁹⁰, mediante il quale ha puntualizzato che la definizione deve intendersi comprensiva di diverse categorie di soggetti, individuate all'esito di una rilevazione delle prassi e delle problematiche riscontrate nell'applicazione da parte degli Stati membri. La Commissione ha, anzitutto, chiarito che vanno ricondotte alla disciplina sui minori non accompagnati anche i c.d. minori separati¹⁹¹, cioè coloro che arrivano nello Stato ospite accompagnati da parenti o adulti conosciuti (non parenti), i quali hanno spesso ricevuto dai genitori l'autorizzazione a viaggiare con il minore e/o a fornirgli assistenza temporanea (è citato, ad esempio, il frequente caso della madre ucraina che viaggia con i propri figli e quelli di un'altra famiglia, dalla quale le sono stati informalmente affidati). In aggiunta, la Commissione ha ricondotto alla nozione di non accompagnati anche due ulteriori categorie di minori: si tratta dei minori istituzionalizzati e pertanto giunti in gruppo nello Stato ospite accompagnati da un adulto nominato tutore dalle autorità ucraine¹⁹², o dei minori giunti nello Stato ospite comunque al seguito di un tutore nominato dalle medesime autorità.

Considerati i limitati arrivi di minori completamente soli, la gran parte di quelli giunti nell'UE rientra nelle altre sottocategorie individuate dalla Commissione. Nel ricordato

190. Commissione europea, *Unaccompanied and Separated Children fleeing from war in Ukraine – FAQs on Registration, Reception and Care*, disponibile su: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-07/FAQs%20UAMs%20and%20separated%20children%20TPD_en_1.pdf. Il documento è stato predisposto sulla base delle risposte fornite da 19 Stati membri a un questionario diffuso nell'aprile 2022 attraverso la Piattaforma di solidarietà, e di un seminario di esperti tenutosi il 30 maggio 2022 (il cui Rapporto conclusivo è consultabile sul sito della Commissione: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-07/Report%20Workshop%20on%20Guardianship%20and%20Care_en.pdf).

191. In assenza di una definizione di minori separati nel diritto UE, la Commissione ha operato un espresso riferimento al Commento generale n. 6 del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia sul «Trattamento dei minori separati dalle proprie famiglie e non accompagnati, fuori dal loro Paese d'origine», 3 giugno 2005.

192. Come ricordato dalla Commissione nel proprio documento esplicativo, l'Ucraina disponeva di una vasta rete di istituti per bambini privati permanentemente o temporaneamente delle cure dei genitori, che ospitavano fino a 120.000 bambini, molti dei quali affetti da vari tipi di disabilità. Dopo il 24 febbraio 2022, molti bambini sono stati riuniti alle loro famiglie, ma oltre 3.000 sono stati evacuati in diversi Paesi dell'UE, con trasferimenti concordati bilateralmente con le autorità interessate o attraverso iniziative private. I bambini provenienti dagli istituti (in molti casi affetti da disabilità fisiche e/o psichiche che richiedono cure specifiche) sono stati generalmente trasferiti all'estero in gruppi relativamente numerosi, spesso accompagnati da tutori/operatori sociali delle istituzioni ucraine.

documento esplicativo la Commissione ha ribadito l'applicazione della Convenzione dell'Aia del 1996 sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori¹⁹³ (di cui sono parte l'Ucraina e gli Stati membri dell'UE) e pertanto la necessità del riconoscimento di pieno diritto delle decisioni adottate da uno Stato contraente, come l'atto di nomina di un tutore, ai sensi dell'art. 23, par. 1. Tuttavia, essa ha parimenti puntualizzato che essendo essi stessi sfollati, questi tutori necessitano presumibilmente di un sostegno supplementare ed eccezionale per orientarsi nelle procedure del Paese ospite, soprattutto quando sono anche responsabili della cura quotidiana dei minori e pertanto appare opportuno la predisposizione di modalità di sostegno adeguato. La Commissione non ha, quindi, risolto espressamente la questione in merito alla necessità di affiancare il tutore ucraino con un tutore legale nominato dalle autorità dello Stato ospite, ma ha citato alcuni esempi nazionali, tra i quali l'affiancamento da parte dei tutori volontari attuato in Italia. Il punto è stato affrontato anche in uno specifico manuale pubblicato a novembre dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, nel quale si configurano tuttavia come eventuali il supporto e la supervisione dei servizi di protezione dell'infanzia del Paese ospitante per integrare la tutela assegnata al tutore, in funzione del caso individuale (alla luce delle specificità del minore e del tutore nominato in Ucraina)¹⁹⁴.

b) *Il rapporto con la l. 47/2017*. L'applicazione della disciplina UE ha sollevato problemi di coordinamento con le previsioni particolarmente tutelanti dettate dalla l. 47/2017¹⁹⁵. Ai fini di tale disciplina, per minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato si intende il minorenne non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano.

193. In merito al ruolo della Convenzione dell'Aia del 1996, nonché del regolamento (UE) 2019/1111 del Consiglio, del 25 giugno 2019, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, e alla sottrazione internazionale di minori (rifusione), in GUUE L 178 del 02.07.2019, p. 1 ss. con riferimento ai minori in fuga dal conflitto in Ucraina si vedano i rilievi di L. Carpaneto, *La protezione dei bambini provenienti dall'Ucraina attraverso gli strumenti di diritto internazionale privato*, SIDIBlog, www.sidiblog.org, 01.09.2022.

194. FRA, *Practical Tool for Guardians - Temporary protection for unaccompanied children fleeing Ukraine*, 24 novembre 2022, disponibile su: <https://fra.europa.eu/mt/publication/2022/practical-tool-guardians-temporary-protection-unaccompanied-children-fleeing>. Nel manuale si specifica che questo supporto potrebbe consistere nella: - registrazione dei minori nel sistema di protezione dell'infanzia e monitoraggio della loro situazione; - revisione della loro collocazione o sistemazione; - assistenza negli aspetti pratici per garantire l'accesso alla scuola, all'assistenza sanitaria, ecc. ad esempio fornendo aiuto nella comprensione e nella compilazione dei moduli amministrativi; - garantire l'accesso ai meccanismi di ricorso per i minori e per i loro tutori nominati in Ucraina; - assistenza in specifiche procedure.

195. L. 7 aprile 2017, n. 47, *Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*, in G.U. n. 93 del 21.04.2017.

Come è stato affermato dalla Suprema Corte, nella categoria dei minori stranieri non accompagnati, in particolare, rientra anche quella dei minori affidati di fatto dai loro genitori residenti all'estero ad un parente che sia in grado di prendersene cura in Italia¹⁹⁶, né sarebbe atto idoneo un atto notarile di affidamento, in quanto la rappresentanza legale prevista «in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano» è conferita ai soli genitori, ai quali non è consentito di delegarla in forma privatistica ad altri soggetti, neppure a prossimi parenti, qual è il fratello¹⁹⁷. Ora la particolare morfologia dei minori in fuga dalla guerra in Ucraina si differenzia rispetto alla tipologia su cui si era innestato il suddetto atto normativo. Come si legge nella relazione di accompagnamento alla l. Zampa, essa è stata predisposta con l'intento di assicurare elevati standard di tutela e protezione nei confronti delle migliaia di minori stranieri che negli anni scorsi sono giunti soli, e senza adulti di riferimento, avendo alle spalle viaggi che talvolta sono durati anni, spesso dopo aver vissuto violenze di ogni tipo. Si è trattato soprattutto di adolescenti maschi, tra i 16 e i 18 anni di età, giunti in Italia, all'esito di un percorso personale travagliato in provenienza principalmente dall'Afghanistan, dal Bangladesh, dall'Egitto, dalla Tunisia, dalla Nigeria, dalla Somalia e dall'Eritrea e dalla Siria¹⁹⁸.

Alla luce della giurisprudenza della Corte di cassazione, e considerata anche la posizione espressa dalla Commissione europea, i minori giunti dall'Ucraina, pur in presenza di adulti di riferimento, sono stati ricondotti alla categoria dei minori non accompagnati. Sono state chiare in tal senso le indicazioni fornite dal Ministero dell'interno, il quale con circolare del 10.3.2022 ha puntualizzato che «nel caso in cui i minori siano accompagnati da persone adulte diverse dagli esercenti la potestà genitoriale (parenti, conoscenti, operatori o enti del privato sociale) gli stessi devono essere considerati quali “minori stranieri non accompagnati”, il che postula l'applicazione delle procedure previste dalla legge n. 47/2017, con immediata segnalazione al Tribunale per i minorenni ai fini della attivazione del procedimento per la nomina del tutore»¹⁹⁹. Alla circolare è seguita l'ordinanza del Capo

196. Cass. civ., sez. VI, 29.12.2021, n. 41930.

197. Cass. civ., sez. VI, 03.04.2019, n. 9199.

198. Relazione alla proposta di legge presentata il 04.10.2013, C 1658, p. 1.

199. *Circolare Ministero dell'interno - Direzione centrale immigrazione e della polizia delle frontiere del 10.03.2022.*

La stessa circolare ha puntualizzato che in presenza di minori accompagnati da persone adulte che ne dichiarano la potestà genitoriale, qualora risulti impossibile verificare con certezza la veridicità del documento attestante la potestà genitoriale, ferma restando la necessità di notificare il Tribunale per i minorenni, occorre interessare la Rappresentanza diplomatica ucraina in Italia per gli opportuni riscontri circa la documentazione esibita attestante il vincolo familiare. Si veda anche la successiva circolare del Ministero dell'interno del 16.04.2022. Sul punto era intervenuto, in particolare, il Tribunale dei minorenni di Milano, ricordando (in una lettera inviata ai sindaci del territorio) che le persone di età inferiore ai 18 anni che raggiungono il territorio italiano senza genitori vanno considerate quali minori stranieri non accompagnati, a favore dei quali bisogna attivare le procedure previste dalla legge n. 47/2017, con immediata segnalazione al Tribunale per i minorenni.

Dipartimento della Protezione civile del 13 marzo²⁰⁰, con cui è stato nominato un Commissario delegato per il coordinamento delle misure e delle procedure finalizzate alle attività di assistenza nei confronti dei minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina, che ha predisposto un apposito piano per i minori non accompagnati, periodicamente aggiornato. Il Piano ha chiarito il ruolo degli Enti istituzionali a vario titolo coinvolti nell'identificazione e assistenza dei minori stranieri non accompagnati, ribadendo l'applicabilità delle disposizioni della l. 47/2017 ai minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina e riaffermando il dovere, per chiunque sia a conoscenza della presenza in Italia di un minore non accompagnato, di segnalarne la presenza alle autorità di pubblica sicurezza, cui spetta il compito di informare il Tribunale per i minorenni. Il Piano ha comunque chiarito che sono da considerarsi minori non accompagnati da un referente dell'istituto in cui erano accolti, ove però non possano dimostrare di esserne legalmente responsabili.

All'inizio di marzo anche diversi Tribunali italiani²⁰¹ avevano emanato direttive specifiche con riferimento alle modalità di segnalazione della presenza dei minori stranieri non accompagnati, esortando peraltro in qualche caso a derogare agli ordinari criteri di segnalazione al fine di assicurare la prioritaria trattazione delle domande di nomina e procedere quindi a contattare direttamente il Tribunale per i minorenni. Alcuni Tribunali, nelle prime fasi dell'emergenza, hanno tentato di definire una più dettagliata casistica delle categorie di soggetti rientranti nella definizione di minore straniero non accompagnato, al fine di individuare in maniera più precisa i presupposti per la loro attivazione, in considerazione delle incertezze legate alle specificità degli arrivi dei minori ucraini, quasi mai privi di adulti di riferimento.

In merito ai gruppi di minori giunti insieme ad affidatari o tutori degli orfanotrofi che li ospitavano, si segnala la pronuncia del Tribunale per i minorenni di Bolzano del 6 aprile 2022²⁰², con cui è stata respinta la richiesta di ratifica delle misure di accoglienza e di nomina di tutore per un gruppo di minorenni arrivati in Italia insieme alla responsabile di un orfanotrofio a cui sono poi stati affidati, affermando che *«l'assenza di un genitore non si traduce automaticamente nella necessità di considerare i minori come minori stranieri non*

200. O.c.d.p.c. n. 876 del 13 marzo 2022 - *Ulteriori disposizioni urgenti di protezione civile per assicurare, sul territorio nazionale, l'accoglienza, il soccorso e l'assistenza alla popolazione in conseguenza degli accadimenti in atto nel territorio dell'Ucraina.*

201. Si vedano, tra le altre, la nota del Tribunale e della Procura per i minorenni di Brescia (disponibile su: www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1142/Nota_Tribunale_e_Procura_per_i_minorenni_di_Brescia.pdf); di Genova (<https://alisei.anciliguria.it/faq/document/download/1244>); di Torino (<https://www.anci.piemonte.it/wp-content/uploads/2022/03/Emergenza-minori-Ucraina-Direttive-Tribunale-e-Procura-Minorenni-di-Torino-compressed.pdf>).

202. Il decreto del Tribunale di Bolzano è pubblicato su: <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2022/04/decreto-interlocutorio-TM-Bolzano-7.4.22.pdf>.

accompagnati e di reperire un'accoglienza in base all'art. 19 del decreto legislativo 142/2015». Il caso riguardava sette minori arrivati a Bolzano insieme alla responsabile dell'orfanotrofo di tipo familiare in cui erano ospitati in Ucraina. La cittadina straniera aveva presentato 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, pur se in lingua originale, e l'evidente legame affettivo esistente tra l'affidataria e i minori, il Pubblico Ministero minorile aveva decretato la necessità di dividere preventivamente il nucleo e di considerare i minori come non accompagnati. I servizi sociali di Bolzano hanno dunque individuato strutture per il collocamento ai sensi dell'art. 19 d.lgs. 142/2015, prevedendo quindi la separazione dall'affidataria. Tali decisioni hanno determinato 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 dell'esistenza in Ucraina della forma giuridica dell'orfanotrofo di tipo familiare e della validità dei provvedimenti ucraini prodotti che avrebbero dovuto essere direttamente riconosciuti ed eseguiti in forza della Convenzione dell'Aja del 1996.

12. Le prospettive per la politica europea di asilo. Considerazioni conclusive

Nonostante le difficoltà sorte nell'attuazione del meccanismo di protezione temporanea, anche dovute alla novità della procedura e alla rapidità della sua messa in opera, è di tutta evidenza che i profughi ucraini abbiano potuto beneficiare di un'accoglienza completamente diversa, emotivamente partecipe, politicamente benevola e giuridicamente assai più vantaggiosa, rispetto a quella ordinariamente riservata ai cittadini di altri Paesi terzi, pur in fuga da guerre o persecuzioni. Molte cause sono state addotte per questa difformità (sociologiche e culturali, strategiche e politiche): qualunque sia la ragione, la differenza nel trattamento applicato ai cittadini di altri Paesi resta²⁰³.

203. J. Kienast, N. Feith Tan, J. Vedsted-Hansen, *Preferential, Differential or Discriminatory? EU Protection Arrangements for Persons Displaced from Ukraine*, Forum on the EU Temporary Protection Responses to the Ukraine War, 2022, disponibile su: <https://www.asileproject.eu/preferential-differential-or-discriminatory-eu-protection-arrangements-for-persons-displaced-from-ukraine/>; M. Ineli-Ciger, *5 Reasons Why: Understanding the reasons behind the activation of the Temporary Protection Directive in 2022*, 2022, disponibile su: <https://eumigrationlawblog.eu/5-reasons-why-understanding-the-reasons-behind-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022/>; A. Pettrachin, L. Hadj Abdou, *Explaining the remarkable shift in European responses to refugees following Russia's invasion of Ukraine*, 2022, disponibile su: <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2022/03/09/explaining-the-remarkable-shift-in-european-responses-to-refugees-following-russias-invasion-of-ukraine/>; R. Bueno Lacy, H. van Houtum, *The proximity trap: how geography is misused in the differential treatment of Ukrainian refugees to hide for the underlying global apartheid in the European border regime*, Forum on the EU Temporary Protection Responses to the Ukraine War, 2022, disponibile su: <https://www.asileproject.eu/the-proximity-trap-how-geography-is-misused-in-the-differential-treatment->

Ci si è interrogati se questo approccio, tanto inaspettato, rapido e coeso, dell'Unione europea potesse comportare un cambiamento di paradigma della politica europea di asilo²⁰⁴. In realtà, nonostante gli auspici formulati da più parti, non sembra di intravedere un ripensamento rispetto alle politiche restrittive attuate soprattutto dopo la c.d. crisi dei migranti. La persistenza di un atteggiamento di controllo e contenimento dei flussi migratori è alla base del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo del settembre 2020 ed è confermata da numerose altre proposte presentate nell'ultimo anno (si vedano, in particolare, la revisione del codice delle frontiere Schengen e la proposta relativa alla strumentalizzazione della migrazione²⁰⁵).

Molte critiche sono state sollevate contro le misure proposte nel Patto in relazione alla procedura di arrivo alle frontiere²⁰⁶. La Commissione ha proposto di introdurre una fase di pre-ingresso, attraverso l'istituzione di una procedura alla frontiera esterna, applicabile a tutti i cittadini di Paesi terzi che la attraversano senza autorizzazione, che consiste in uno *screening* pre-ingresso, una procedura di asilo e, se del caso, una procedura di rimpatrio rapido, integrando così processi attualmente separati. Questo *screening* di verifica delle

[of-ukrainian-refugees-to-hide-for-the-underlying-global-apartheid-in-the-european-border-regime/](#); A. Esposito, *The Limitations of Humanity: Differential Refugee Treatment in the EU*, in *Harvard International Review*, 2022, disponibile su: <https://hir.harvard.edu/the-limitations-of-humanity-differential-refugee-treatment-in-the-eu/>.

204. L. Rasche, *Ukraine's refugee plight, A paradigm shift for the EU's asylum policy?*, Policy Brief, 22.03.2022, Hertie School, Jacques Delors Centre, disponibile su: <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/ukraine-a-paradigm-shift-for-the-eus-asylum-policy>; A. Corraja, *Protezione temporanea per la popolazione ucraina: una svolta per la politica di asilo dell'Unione europea?*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, www.dirittounione.eu, 1, 2022; D. Vitiello, *The Nansen Passport and the EU Temporary Protection Directive: Reflections on Solidarity, Mobility Rights and the Future of Asylum in Europe*, *European Papers*, www.europeanpapers.eu, 2022, 7(1), p. 15 ss.; S. Barbou Des Places, *Chronique Droit de l'asile et de l'immigration – La résurgence de la « directive protection temporaire»: cas d'espèce ou réorientation annoncée de la politique d'asile?*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2022, 58(2), p. 239 ss.; M. Porchia, *L'attuazione della Direttiva 55/2001 sulla protezione temporanea: verso un nuovo concetto di solidarietà?*, in *ADIMblog*, www.adimblog.com, 31.03.2022, disponibile su: <http://www.adimblog.com/2022/03/31/lattuazione-della-direttiva-55-2001-sulla-protezione-temporanea-verso-un-nuovo-concetto-di-solidarieta/>; C. Panzera, *Crisi umanitarie e diritto d'asilo in Europa*, disponibile su: <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/la-lettera/09-2022-il-diritto-d-asilo-oggi/crisi-umanitarie-e-diritto-d-asilo-in-europa>; C. Favilli, *Una nuova politica d'immigrazione per rafforzare il processo d'integrazione europea*, in *La Nuova Giuridica – Florence Law Review*, <https://riviste.fupress.net/index.php/nuovagiuridica>, 1/2022.

205. *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE) 2016/399 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone*, COM(2021) 891 finale del 14.12.2021 e *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio volto ad affrontare le situazioni di strumentalizzazione nel settore della migrazione e dell'asilo*, COM(2021) 890 finale del 14.12.2021. Per un commento S. Marinai, *L'Unione europea risponde alla strumentalizzazione dei migranti: ma a quale prezzo?*, *ADIMblog*, www.adimblog.com, 28.12.2021; M. Forti, *Questioni giuridiche e problemi di tutela dei diritti fondamentali nella risposta dell'Unione europea alle pratiche di strumentalizzazione dei flussi migratori*, in *Freedom, Security and Justice*, 3/2022, <http://www.fsjeurostudies.eu/>, p. 245 ss.

206. *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817*, COM(2020) 612 finale.

frontiere sigilla di fatto le frontiere europee, esacerbando la posizione degli Stati di frontiera²⁰⁷. Per garantire la coerenza con questo sistema di *screening* pre-ingresso, il Patto contiene anche una proposta di modifica del regolamento Eurodac. Come chiarito dalla Commissione nelle spiegazioni che accompagnano la proposta, la bozza di regolamento «mira a trasformare Eurodac in una banca dati comune europea a sostegno delle politiche dell'UE in materia di asilo, reinsediamento e migrazione irregolare», «raccolgendo dati più accurati e completi per informare la definizione delle politiche e quindi per assistere meglio il controllo della migrazione irregolare e l'individuazione dei movimenti non autorizzati, contando i singoli richiedenti oltre alle domande». La banca dati consentirà di garantire il monitoraggio dei richiedenti asilo e non solo il *follow-up* delle domande, al fine di identificare meglio le persone con domande multiple (tutti i *set* di dati in Eurodac appartenenti a una persona, indipendentemente dalla categoria, saranno collegati in un'unica sequenza, il che consentirà il conteggio delle persone)²⁰⁸. Il contenuto della banca dati è, inoltre, integrato da nuovi dati biometrici, come l'immagine del volto. Il regolamento consentirà anche l'interoperabilità con altri sistemi informativi europei.

E il consenso su queste proposte non sembra essere venuto meno dopo l'applicazione della protezione temporanea, mentre la solidarietà e la condivisione restano controversi. Con l'obiettivo di sbloccare la situazione di stallo in cui si trovavano i negoziati sulla revisione del sistema di asilo, la presidenza francese in carica nella prima metà del 2022 ha avanzato una proposta di meccanismo di solidarietà che anticipa in sostanza il controverso sistema di gestione della migrazione, proposto dalla Commissione in sostituzione dell'attuale regolamento Dublino III²⁰⁹. A tal fine, a giugno è stata approvata una dichiarazione politica da parte di ventuno Stati europei (diciotto Stati membri più Norvegia, Svizzera e Liechtenstein), che prevede l'istituzione di un meccanismo temporaneo di solidarietà volontaria per affrontare le situazioni di pressione migratoria negli Stati di primo ingresso nel Mediterraneo per un anno²¹⁰. La dichiarazione è stata strettamente legata dalla presidenza francese all'avanzamento dei negoziati sui due strumenti sopra citati. Il 22

207. J. Abrisketa Uriarte, *The European Pact on Migration and Asylum: Border Containment and Frontline States*, in *European Journal of Migration and Law*, 2022, 24(4), p. 463 ss.

208. A. Brambilla, *Le proposte di riforma del Codice Frontiere Schengen e del Regolamento Eurodac: una manovra a tenaglia per la criminalizzazione dei movimenti secondari*, in *ADIMblog*, www.adimblog.com, 31.08.2022.

209. G. Morgese, *Il nuovo meccanismo di solidarietà volontaria, il gattopardismo degli Stati membri e la lezione non appresa della crisi ucraina*, 2022, in *BlogDUE*, www.aisdue.eu; S. Carrera, R. Cortinovis, *The Declaration on a Voluntary Solidarity Mechanism and EU Asylum Policy, One Step Forward, Three Steps Back on Equal Solidarity*, disponibile su: https://www.ceps.eu/download/publication/?id=37752&pdf=CEPS-In-depth-analysis-2022-04_Voluntary-Solidarity.pdf.

210. First step in the gradual implementation of the European Pact on Migration and Asylum: modus operandi of a voluntary solidarity mechanism, 22 giugno 2022, disponibile su: <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/first-step-in-the-gradual-implementation-of-the-european-pact-on-migration-and-asylum-modus-operandi-of-a-voluntary-solidarity-mechanism-1/>.

giugno il Coreper ha, quindi, adottato i mandati di negoziato del Consiglio con il Parlamento europeo sul regolamento Eurodac e sul regolamento sullo *screening* pre-ingresso.

In base alla dichiarazione, viene fissata una quota annuale di ricollocazione per ogni Stato partecipante. Data la natura volontaria di questo meccanismo, gli Stati possono esprimere preferenze sul tipo e sull'entità dei loro contributi, ad esempio per quanto riguarda i destinatari delle ricollocazioni (nazionalità, vulnerabilità, ecc.) o gli Stati membri destinatari della loro solidarietà. I ricollocamenti dovrebbero essere applicati in via prioritaria agli Stati membri che si trovano ad affrontare sbarchi di migranti a seguito di operazioni di ricerca e salvataggio in mare sulle rotte del Mediterraneo e dell'Atlantico occidentale. Ma gli Stati aderenti possono scegliere di offrire solidarietà attraverso contributi finanziari diretti ai Paesi di prima accoglienza o attraverso progetti in Paesi terzi che possano avere un impatto diretto sui flussi alle frontiere esterne dell'UE. Gli Stati partecipanti si sono resi disponibili a realizzare complessivamente 8.169 ricollocazioni, rispetto alle 10.000 previste (Francia e Germania hanno assunto l'impegno maggiore, per un totale di 6.500 ricollocazioni), ma l'effettività di questo meccanismo è stata finora limitata e resta controversa (come dimostrano le tensioni di novembre tra Italia e Francia sulla distribuzione dei migranti sbarcati dalle navi di soccorso delle ONG e il comunicato congiunto di Italia, Malta, Cipro e Grecia, in cui si lamentava l'insufficienza degli impegni presi e la lentezza dell'attuazione con appena 117 ricollocazioni su 8.000 impegni fino a novembre)²¹¹. La Commissione ha, quindi, proposto nuove iniziative, per rafforzare l'efficacia del meccanismo di solidarietà, in un piano d'azione presentato a fine novembre nel contesto di queste controversie²¹².

Nel frattempo, in occasione della riunione informale del Consiglio giustizia e affari interni svoltasi l'11 luglio era stata espressa preoccupazione per le conseguenze della guerra in Ucraina in altre parti del mondo, dovute alla crisi del grano e dell'energia, e a una possibile nuova ondata migratoria. A giugno, infatti, il Segretario generale delle Nazioni Unite aveva avvertito che, secondo le stime, circa 1,6 miliardi di persone in 94 Paesi sono esposte a crisi alimentari, energetiche o finanziarie, seriamente aggravate dalla guerra in Ucraina²¹³. Queste preoccupazioni, unite alle tensioni tra Stati membri, hanno portato a dicembre all'avvio di due nuove iniziative tra l'UE e i partner africani (TEI) incentrate sulle rotte

211. *Joint Statement on Migration Flows by the Ministers of the Interior of Italy, Malta, Cyprus and the Minister of Migration and Asylum of Greece of 13 November 2022*, available at: <https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/comunicati-stampa/dichiarazione-congiunta-sui-flussi-migratori-dei-ministri-dellinterno-italia-malta-cipro-e-ministro-migrazione-e-dellasilo-grecia>.

212. EU Action Plan for the Central Mediterranean, disponibile su: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-11/EU%20Action%20Plan%20for%20the%20Central%20Mediterranean_en.pdf.

213. *Act now to end food, energy and finance crisis, Guterres urges world leaders*, 8.6.2022, disponibile su: <https://news.un.org/en/story/2022/06/1119962>.

migratorie dell'Atlantico/Mediterraneo occidentale e del Mediterraneo centrale, dando attuazione alla dimensione esterna del Patto, con l'obiettivo di rafforzare la collaborazione volta a contrastare l'immigrazione irregolare e il traffico di migranti²¹⁴.

Non sembra insomma di intravedere un mutamento di approccio rispetto ad altre crisi o flussi migratori di diversa origine, che anzi si cerca di contenere in ogni modo. Peraltro la protezione offerta agli sfollati ucraini potrebbe restare un *unicum* nel panorama europeo, ove fosse effettivamente abrogata a seguito dell'approvazione della proposta concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo avanzata dalla Commissione con il Patto²¹⁵.

Per quanto attiene, in ogni caso, alla protezione temporanea in corso, il protrarsi del conflitto ucraino rende più evidenti gli interrogativi circa le prospettive per i cinque milioni di persone che hanno trovato accoglienza. Come si è detto, questo aspetto ha sempre rappresentato uno dei profili più critici dell'istituto, fonte di accesi dibattiti. I presupposti circa le condizioni di rientro (armistizio o ricostruzione del Paese, tale da poter assicurare una vita dignitosa agli sfollati?), la possibilità di presentare una domanda di asilo o di convertire il permesso e di stabilizzare la propria posizione sul territorio rappresentano punti controversi. Peraltro, sulla base della proposta di modifica della direttiva 109/2003²¹⁶, presentata ad aprile 2022 dalla Commissione, i periodi trascorsi nella UE in qualità di titolari della protezione temporanea possono essere computati ai fini del calcolo dei cinque anni richiesti per accedere allo *status* di soggiornante di lungo periodo, a condizione che la persona abbia in seguito ricevuto un permesso di soggiorno idoneo all'acquisizione dello stesso. Il tema della successiva conversione del permesso, ai fini di una stabilizzazione della permanenza nell'UE, diventa pertanto cruciale.

Superata la fase dell'emergenza nel corso del primo anno di attuazione della protezione temporanea, per l'UE si prospetta una nuova sfida, ovvero quella dell'individuazione di soluzioni a lungo termine per una probabile larga parte di sfollati stabilitisi negli Stati membri²¹⁷. Come si è visto, la direttiva prevede meccanismi di rimpatrio volontario e anche

214. *EU working together with African partners on migration: Launch of Team Europe initiatives*, 12.12.2022, disponibile su: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_7540.

215. In proposito si vedano i rilievi di E. Pistoia, *Dalla protezione temporanea alla protezione immediata. L'accoglienza degli sfollati dall'Ucraina come cartina tornasole della proposta di trasformazione*, in *Freedom, Security and Justice*, <http://www.fsjeurostudies.eu/>, 2/2022, p. 101 ss.

216. Cfr. art. 4, apr. 5, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (rifusione)*, COM(2022)650 finale, del 27.04.2022.

217. M. Sie Dhian Ho, B. Deen, N. Drost, *Long-term protection in Europe needed for millions of Ukrainian refugees*, Settembre 2022, Netherland Institute of International Relations, disponibile su: <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2022-08/long-term-protection-in-europe-needed-for-millions-of-ukrainian-refugees-.pdf>; U. Dadush, P. Weil, *Will Ukraine's refugees go home?*, Policy Contribution 16/2022, Bruegel,

forzato al termine della protezione (che ha una durata massima di tre anni), contemplando ipotesi di deroga solo in situazioni eccezionali. È evidente che quanto più si protrarrà il conflitto, tanto più saranno incerte le prospettive di rientro e il rimpatrio non potrà essere la soluzione di generale applicazione. Come del resto ha dimostrato l'esperienza del conflitto nella ex-Iugoslavia, e anche più recente della protezione temporanea in Turchia²¹⁸.

Le scelte che saranno operate dall'Unione europea potranno costituire un precedente che trascenderà l'ambito europeo, auspicabilmente offrendo un incisivo modello di gestione delle crisi²¹⁹.

disponibile su: <https://developingfinance.org/download/cife-2022-2023/15.%20EU%20Policy%20and%20Ukraine%20Oct%202022.pdf>.

218. A. Dicle Ergi, *Next Step after the Termination of Temporary Protection Regime: Transition to RSD Procedures?*, Forum on the EU Temporary Protection Responses to the Ukraine War 21.09.2022, disponibile su: <https://www.asileproject.eu/next-step-after-the-termination-of-temporary-protection-regime/>.

219. B. Nascimbene, *Situazioni di crisi e protezione internazionale. Quale ruolo per il diritto dell'Unione europea?*, I Post di AISDUE, IV (2022), [aisdue.eu](https://www.aisdue.eu).