



OSSERVATORIO SULLE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE N. 4/2022

1. LA PROTEZIONE E L'ACCOGLIENZA DELLE PERSONE IN FUGA DALL'UCRAINA: RISPOSTA ECCEZIONALE O ESEMPIO PER IL FUTURO DELLE POLITICHE DI ASILO E IMMIGRAZIONE DELL'UNIONE EUROPEA?

1. *L'esodo dall'Ucraina in guerra*

Il 3 giugno 2022 l'*escalation* del conflitto in Ucraina è giunta al suo centesimo giorno. Come in tutte le guerre, anche in questa [i civili stanno pagando un prezzo altissimo](#), senza esclusione per le [persone più inermi](#), tra cui i bambini e le bambine. La triste contabilità del conflitto lo mostra, con numeri che continuano a crescere: al 17 giugno, l'OHCHR (Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani) registrava [4.509 civili uccisi, tra cui 294 minorenni](#), e 5.585 feriti, tra cui 463 minorenni - dati diffusi con l'avvertenza che i numeri effettivi e non ancora registrati, sulla base delle informazioni provenienti da diverse aree del paese interessate da intense ostilità, sono da considerarsi molto più alti. Dal 24 febbraio, secondo il [Ministero dell'Istruzione e della Scienza ucraino](#) (dati riportati dal sito del Ministero dell'Istruzione ucraino il 18 giugno 2022), oltre 1.800 scuole sono state danneggiate e più di 200 sono state completamente distrutte. Attualmente in Ucraina le scuole sono chiuse e l'istruzione degli oltre [7 milioni e mezzo di bambini](#) che vivevano nel Paese è stata interrotta.

Dopo il 24 febbraio, [oltre 7 milioni](#) di persone sono fuggite dall'Ucraina (dati al 18 giugno), in quello che rappresenta [il più grande esodo di sfollati](#) in Europa dopo la II guerra mondiale. Tra loro, più di 2 milioni sono bambini e bambine, parte di una popolazione mondiale di minorenni rifugiati o sfollati, la quale – anch'essa - risulta la più alta del secondo dopoguerra, avendo raggiunto l'impressionante cifra di [36.5 milioni](#).

Alla metà di giugno risultavano essere arrivate in Italia in fuga dal conflitto [133.594 persone](#), la maggior parte donne (70.282) e minori (42.819). In particolare, i minori ucraini arrivati in Italia senza genitori costituiscono [il 35% dei minori non accompagnati](#) censiti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (5.122, di cui 2.655 bambine e 2.467 bambini, secondo i dati di maggio).

Assistere a una fuga così imponente e [drammatica](#), avendone ben presenti le cause grazie alla copertura quotidiana del conflitto da parte dei mezzi di informazione, non ha lasciato indifferente l'Europa, intesa come cittadinanza e istituzioni, sia statali che [dell'Unione Europea](#). Tanto a livello giuridico ed economico, quanto sul piano del coinvolgimento emotivo e fattivo della società civile, la risposta è apparsa rapida, concreta ed estremamente solidale.

2. L'attivazione della Direttiva europea sulla protezione temporanea

Il 4 marzo 2022 il Consiglio dell'Unione europea, su proposta della Commissione, con la [Decisione 2022/382](#) ha compiuto in tempi molto rapidi una scelta inedita, attivando [per la prima volta](#) a oltre 20 anni dalla sua adozione la [Direttiva 2001/55/CE sulla protezione temporanea](#). L'Italia vi ha dato applicazione con il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ([DPCM](#)) [del 28 marzo 2022](#) - *Misure di protezione temporanea per le persone provenienti dall'Ucraina in conseguenza degli eventi bellici in corso*.

La Direttiva sulla protezione temporanea [si veda: A. SKORDAS, *Temporary Protection Directive 2001/55*, in D. THYM, K. HAILBRONNER (Eds.), *EU Immigration and Asylum Law*; K. KERBER, *The Temporary Protection Directive*, in *European Journal of Migration and Law*, vol. 4, II/2002, pp. 193-214; 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*, vol. 7, 2005, pp. 435-450] era stata adottata all'indomani dei conflitti nei Balcani e in considerazione della necessità di "istituire norme minime sulla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e adottare misure intese a garantire l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono tali persone e subiscono le conseguenze dell'accoglienza delle stesse". [Le disposizioni della Direttiva](#) richiedono agli Stati membri di riconoscere la protezione alle persone in fuga da un determinato Paese senza necessità di una valutazione della situazione individuale, agevolando così la procedura di riconoscimento della condizione e la successiva presa in carico delle persone stesse. La Direttiva prevede infatti una procedura eccezionale per assicurare "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 degli Stati membri 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".

Nei due decenni successivi all'approvazione di questa lungimirante Direttiva, più volte il territorio dell'Unione Europea è stato interessato da arrivi massicci di persone in fuga da aree di conflitto. Si citi per tutti, senza in alcun modo considerarlo isolato, il caso della Siria. Ciononostante, [è la prima volta](#) che i Governi degli Stati membri dell'Unione, all'unanimità, decidono di farsi congiuntamente carico dell'accoglienza e del supporto alle persone in fuga da un conflitto [cfr. C. SCISSA, *La protezione temporanea per le persone in fuga dall'Ucraina in UE e in Italia: alcuni profili critici*, in *Questione Giustizia*, 2022, [online](#) (anticipazione del fascicolo di *Questione Giustizia*, trimestrale, di successiva pubblicazione)] e questo costituisce inevitabilmente un [test di solidarietà](#) per l'Unione europea, di cui sarebbe miope dimenticarsi nella costruzione delle politiche del futuro.

L'art. 2 della Decisione n. 382 del Consiglio dell'Unione europea e l'art. 1 del DPCM 28.3.2022 hanno stabilito che la protezione temporanea si applica ai cittadini ucraini residenti in Ucraina prima del 24 febbraio 2022, ai cittadini di Stati terzi o apolidi che a quella data beneficiavano della protezione internazionale o di protezione nazionale equivalente in Ucraina e ai familiari di entrambe le categorie. Essa si applica inoltre ai cittadini di Paesi terzi o apolidi che soggiornavano legalmente in Ucraina prima del 24 febbraio 2022 sulla base di un permesso di soggiorno permanente valido e che non possono ritornare in condizioni

sicure e stabili nel proprio Paese o regione di origine. La Decisione lascia inoltre agli Stati membri la facoltà di riconoscere la protezione temporanea a chi, apolide o cittadino di Paese terzo, soggiornava regolarmente in Ucraina con un permesso di soggiorno valido non permanente e che non possa tornare in condizioni sicure e stabili nel proprio Paese e a chi sia fuggito dall'Ucraina non molto tempo prima del 24 febbraio 2022 con l'acuirsi delle tensioni o che si trovava in altro Paese dell'Unione a ridosso di tale data e che, a causa del conflitto armato, non possa ritornare in Ucraina. L'Italia, [a differenza di altri Stati membri](#), ha scelto di non estendere la protezione a queste ultime due categorie.

La Direttiva obbliga gli Stati membri a garantire ai titolari di protezione temporanea una serie di diritti tra cui un permesso di soggiorno di un anno, il diritto di esercitare un lavoro subordinato o autonomo, il diritto a un alloggio adeguato, l'aiuto necessario in termini di assistenza sociale e cure mediche e il diritto per i minori di accedere al sistema di istruzione degli Stati membri a parità di condizione dei cittadini di questi ultimi.

È importante ricordare che la Direttiva dispone che “Gli Stati membri forniscono la necessaria assistenza, in particolare medica, 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”.

3. *L'accoglienza in Italia*

Il 28 febbraio 2022 il Consiglio dei Ministri ha deliberato la [proclamazione 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”, affidando al Capo del Dipartimento della protezione civile (DPC) il ruolo di Commissario straordinario del Governo con compiti di coordinamento e stanziando “per l'attuazione dei primi interventi, nelle more della valutazione dell'effettivo impatto dell'evento”, una somma di 10 milioni di euro a valere sul Fondo per le emergenze nazionali. Con Ordinanza del Capo della Protezione Civile ([OCPDC](#) n.872/2022) è stato definito un modello di *governance* che vede operare il DPC in raccordo con Regioni, Province, Prefetture, Comuni ed enti del Terzo settore. Il 13 aprile il DPC ha predisposto il [Piano per l'accoglienza e l'assistenza alla popolazione proveniente dall'Ucraina](#), che il 9 maggio 2022 è stato integrato dalle indicazioni operative sulle misure di accoglienza diffusa da realizzarsi attraverso gli enti del Terzo settore e del privato sociale.

In questi mesi, diverse Ordinanze di protezione civile (OPC) hanno regolamentato aspetti specifici dell'accoglienza, tra le altre cose definendo la nomina di una Commissaria delegata per i minori non accompagnati, la Prefetto Francesca Ferrandino, Capo Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione del Ministero dell'Interno. La Commissaria ha predisposto un [Piano per i minori non accompagnati](#) che contiene linee guida sulla loro identificazione, sul sistema di accoglienza, sull'affido temporaneo e sulla nomina del tutore, successivamente compendiate da *Addendum* relativi ad alcuni altri fondamentali aspetti, tra cui la gestione dei trasferimenti dei minori dall'Ucraina, l'assistenza sanitaria e l'educazione. In particolare il Piano, anche recependo le richieste del Tavolo minori migranti, *network* coordinato da Save the Children (composto da: Ai.Bi., Amnesty International Italia, ASGI - Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, Caritas Italiana, Centro Astalli, CeSPI, CIR Onlus – Consiglio Italiano per i rifugiati, Cismai, CNCA – Coordinamento Nazionale

Comunità di Accoglienza, Cooperativa CIDAS, Cooperativa CivicoZero, Defence for Children International Italia, Emergency ONG, INTERSOS, Oxfam Italia, Salesiani per il Sociale APS, Save the Children Italia, SOS Villaggi dei Bambini, Terre des Hommes Italia. Ad esso UNHCR partecipa con status di osservatore), richiama alcune importanti disposizioni del diritto minorile e della L. 47/2017 (“Legge Zampa” sull’accoglienza e protezione dei minori non accompagnati) che assumono particolare rilievo in relazione ai minori ucraini in Italia senza genitori, un gruppo con caratteristiche e profili di vulnerabilità tutto sommato inediti nell’ambito dei *trend* di arrivo dei minori soli in Italia. Oltre ad avere un’età media sensibilmente più bassa di quella della generalità dei minori non accompagnati arrivati negli ultimi anni, questi bambini e bambine sono in molti casi accompagnati da parenti durante il viaggio o ne hanno in Italia. Il Piano opportunamente richiama quanto disposto dall’art. 19 comma 7-*quater* del D.Lgs. 142/2015, introdotto dalla L. 47/2017, ossia che “Qualora siano individuati familiari idonei a prendersi cura del minore straniero non accompagnato, tale soluzione deve essere preferita al collocamento in comunità”. Esso inoltre ricorda la possibilità di utilizzo della procedura di affidamento familiare disposto dal Tribunale per i minorenni ai sensi della L. 184/1983 con il consenso del soggetto legalmente responsabile nominato o riconosciuto dallo stesso Tribunale.

Un cenno specifico va fatto ai bambini e adolescenti giunti in Italia nell’ambito di [operazioni umanitarie di trasferimento](#) curate da Organizzazioni del Terzo settore, casistica che riveste una peculiare importanza, considerando che in Ucraina circa 100.000 minorenni risultavano ospitati in istituto, o perché privi di genitori o perché allontanati dalle famiglie o ancora perché queste ultime non erano in condizione di occuparsene per motivi economici. Al loro riguardo valgono ulteriori considerazioni rispetto a quelle già riportate: è essenziale infatti che si tenga conto, nei provvedimenti assunti nei loro confronti dai Tribunali per i minorenni e nelle valutazioni operate rispetto alla loro ospitalità, dei legami giuridici e affettivi preesistenti al loro arrivo, in particolare tra i bambini stessi e i responsabili degli istituti e/o affidatari, e/o tutori ucraini che li accompagnano, e delle relazioni stabilite tra minori cresciuti insieme in istituto, la cui separazione può costituire un ulteriore trauma. In base alla [Convenzione dell’Aja del 19 ottobre 1996](#), vigente sia per l’Ucraina che per l’Italia, e da quest’ultima ratificata con legge 18 giugno 2015 n.101, e agli articoli 42, 65 e 66 della L. 31 maggio 1995 n. 218, i provvedimenti di tutela o affidamento disposti dalle competenti autorità ucraine dovrebbero essere riconosciuti in Italia. Sorge, d’altro canto, la necessità di garantire al minore una figura di tutela in grado di interfacciarsi con le istituzioni italiane, come il tutore volontario previsto per i minori non accompagnati dalla L. 47. Queste istanze apparentemente contrapposte, unite a interpretazioni diverse della normativa, stanno dando luogo a prassi disomogenee; il dibattito, al momento in cui si scrive, è in corso ed è difficile prevederne gli sviluppi. Vale la pena tuttavia segnalare che non sono mancate decisioni portatrici di interessanti soluzioni, quale un caso a Firenze in cui è stato disposto il riconoscimento del ruolo di tutrice in capo alla direttrice di istituto ucraina assieme alla nomina di protutori italiani.

4. Un futuro scontato o un cambio di rotta per le politiche di asilo e immigrazione dell’Unione europea?

La capacità di mettere in campo, congiuntamente e in poco tempo, un’azione di accoglienza efficace e rapida verso la popolazione in fuga dal territorio ucraino mostra che [quando vi è la volontà politica](#) dei Governi degli Stati membri dell’Unione, la risposta

all'arrivo di migranti e rifugiati può essere molto diversa e molto più funzionale alla convivenza e alla protezione dei diritti umani di quella mostrata in questi anni di progressive chiusure e misure di deterrenza concentrate sul contenimento dei flussi migratori.

Il conflitto in Ucraina è ancora in corso ed è urgente che i Governi, l'Unione europea e la Comunità internazionale compiano ogni sforzo per giungere a una soluzione diplomatica che ne scongiuri conseguenze ancora più catastrofiche. Allo stesso tempo, è senz'altro anche il momento di chiedersi in quale modo capitalizzare questa esperienza di accoglienza senza precedenti per l'Unione, considerandola un esempio tale da ispirare gli sviluppi futuri delle politiche di asilo e migrazione e le evoluzioni del relativo e omonimo Patto.

L'ammirevole sforzo di accoglienza e l'unità di intenti tra istituzioni e popolazione che lo ha reso possibile e di cui si auspica il prosieguo, vanno infatti letti senza dimenticare il mai cessato arrivo in Europa di persone in pericolo nei Paesi di origine (tra cui Siria, Afghanistan, Iran), perché provenienti da aree in condizioni analoghe all'Ucraina o in quanto individualmente a rischio di persecuzioni. In Italia, nei primi sei mesi dell'anno, sono giunte via mare [27.424 persone](#), tra le quali circa 3.000 minori non accompagnati. I dati ufficiali sugli ingressi sarebbero peraltro sensibilmente più alti se non sfuggissero alle statistiche le persone [entrate alla frontiera terrestre](#) dalla rotta balcanica. A tutte le persone che arrivano in Europa e, nel nostro specifico, in Italia, in cerca di protezione, sarebbe necessario garantire lo stesso livello di accoglienza che siamo stati in grado di destinare a chi è fuggito dall'Ucraina.

Eppure, le violazioni alle frontiere esterne e interne dell'Unione europea continuano a fare il loro corso per tutte le altre persone in fuga: [respingimenti](#) violenti e irregolari, [anche di famiglie e minori](#); pericolosi colli di bottiglia con migliaia di persone ammassate ai confini in [condizioni disumane](#) e senza assistenza umanitaria; mancanza di accoglienza, cure mediche e istruzione per migliaia di bambini sulle rotte terrestri. In queste sequela di violazioni, adulti e bambini rischiano la vita, a volte perdendola, su percorsi sempre più pericolosi per evitare i controlli, attraversando mari e fiumi con soluzioni di fortuna, camminando lungo le ferrovie, passando in boschi impervi o su montagne innevate, come mostrano i *report* delle Organizzazioni non governative.

La Commissione europea ha presentato nel 2020 il "[Patto sulla migrazione e l'asilo](#)", che ispirerà le nuove misure in materia e che, nella sua presentazione programmatica, nonostante alcuni aspetti di attenzione ai minori, rappresenta politiche di sostanziale chiusura e non supera le normative europee rivelatesi fallimentari nella condivisione delle responsabilità tra Stati membri, in particolare il Regolamento di Dublino. Il mondo delle organizzazioni vicine ai diritti dei minori e dei migranti chiede con forza che le misure legislative che implementeranno il Patto mettano realmente al centro i diritti dei minori e delle persone più vulnerabili, garantendo loro un accesso immediato all'asilo e alla protezione una volta arrivati in Europa, invece che respingimenti e detenzione. La risposta messa in campo, alle frontiere e sul territorio, in occasione dei flussi determinati del conflitto in Ucraina, mostra come l'Unione europea possa abbandonare il contenimento, la deterrenza e l'esternalizzazione delle politiche migratorie che ne hanno caratterizzato l'approccio nei confronti di rifugiati e migranti negli ultimi anni, a favore del coordinamento e della condivisione delle responsabilità.

Tenere conto di questa lezione in futuro sarà fondamentale: l'auspicio è in particolare che i Governi degli Stati membri dell'Unione si astengano dall'utilizzo di pratiche che erroneamente distinguono fra categorie di rifugiati, consentendo l'accesso al proprio territorio a tutti i richiedenti asilo; che estendano le buone prassi istituite per i rifugiati ucraini, come quelle implementate in molti Paesi per la rapida registrazione delle domande di asilo e

non solo; che introducano tali buone prassi nelle discussioni in merito all'approvazione o revisione dei futuri Regolamenti europei sulla migrazione, come il Regolamento sull'asilo e la gestione della migrazione, quello sulle procedure d'asilo e il Regolamento che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di Paesi terzi alle frontiere esterne.

Un diverso approccio ai flussi di persone in arrivo in Europa da aree di conflitto o in fuga da persecuzioni, centrato sulla protezione e sui diritti, è concretamente possibile, ed è importante che alla luce dell'esperienza compiuta i Governi degli Stati membri possano, in seno al Consiglio e a livello nazionale, aprire un confronto ambizioso e positivo sul futuro dell'asilo nell'Unione europea.

GIUSY D'ALCONZO