



MARCELLO DI FILIPPO* - MIGUEL A. ACOSTA SÁNCHEZ**

LA PROTEZIONE TEMPORANEA, DA OGGETTO MISTERIOSO A REALTÀ OPERATIVA: ASPETTI POSITIVI, CRITICITÀ, PROSPETTIVE***

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. La direttiva sulla protezione temporanea. - 2.1. Contesto e contenuti principali. - 2.2. Questioni definitorie. - 2.3. La mancata attivazione a fronte di precedenti scenari problematici. - 3. L'applicazione della direttiva al caso ucraino. - 3.1. Contesto e beneficiari. - 3.2. La valorizzazione delle preferenze degli sfollati e le ripercussioni sulla condivisione delle responsabilità tra Stati membri. - 3.3. La proiezione nel tempo della protezione accordata agli sfollati dall'Ucraina. - 4. Uno sguardo alla prima prassi applicativa: il caso italiano. - 5. *Segue*: il caso spagnolo. - 6. Considerazioni di sintesi.

1. Introduzione

L'invasione della Repubblica Ucraina da parte della Russia – iniziata il 24 febbraio 2022 e ancora in corso nel momento in cui si scrive – ha avuto un forte impatto sulla politica estera e interna dell'Unione europea. A fronte delle evidenti violazioni del diritto internazionale operate dalla Russia, è seguita una risposta dell'Unione europea sorprendentemente decisa nell'imporre sanzioni e nello sviluppare, tra l'altro, nuovi obiettivi di sicurezza e difesa.

In questo contributo, ci concentreremo su una delle principali conseguenze scaturite dall'aggressione russa: ossia lo spostamento di alcuni milioni di persone verso i confini orientali dell'UE. Già ad inizio marzo 2022 l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i

* Professore ordinario di Diritto internazionale, Università di Pisa.

** Professore associato di Diritto internazionale pubblico e relazioni internazionali, Università di Cádiz.

*** Il presente articolo rientra tra le attività del Centro di Eccellenza Jean Monnet “*Migration and Human Rights in Europe's External Borders*”, con il supporto del Programma Erasmus+ dell'Unione Europea (587177-EPP-1-2017-1-ES-EPPJMO-CoE), e del Progetto di R&S finanziato dal Ministero spagnolo dell'Economia e della Competitività “*Maritime Immigration, Security Strategy and Protection of European Values in the Region of the Strait of Gibraltar*” (PID2020-114923RB-100, ricercatore principale M. A. Acosta). Il presente contributo è frutto di una riflessione comune dei due autori. Sono tuttavia da attribuire a M. Di Filippo i paragrafi 2.1, 3.2, 3.3, 4 e 6 e a M. A. Acosta Sánchez i paragrafi 1, 2.2, 2.3, 3.1 e 5.

Rifugiati (UNHCR) stimava circa quattro milioni di arrivi nell'UE¹, dato più alto mai registrato dalla seconda guerra mondiale. Questi movimenti migratori, soprattutto riguardanti donne e minori, hanno prodotto l'attivazione della direttiva n. 2001/55/CE sulla protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati (d'ora in avanti, la direttiva)². Vale la pena notare che, nonostante situazioni potenzialmente suscettibili dell'applicazione della direttiva non siano mancate in passato, la riluttanza al suo impiego che gli Stati membri hanno mostrato nel corso degli anni ha fatto sì che la direttiva non trovasse mai attuazione prima d'ora, tanto da indurre la Commissione – al momento della presentazione del Patto europeo sulla migrazione e l'asilo nel settembre 2020 – ad ipotizzare l'abrogazione della stessa e l'adozione di un nuovo quadro regolatorio incentrato sul nuovo concetto di “protezione immediata” a fronte di situazioni di arrivi così consistenti da ingenerare una situazione di crisi alle frontiere esterne dell'UE³.

Dopo una descrizione del contenuto della direttiva e dei suoi elementi essenziali (par. 2.1), il presente scritto proseguirà con una sintetica rassegna dei (mancati) precedenti di attivazione della protezione temporanea (par. 2.2), per poi concentrarsi sulla decisione del Consiglio di applicarla al caso ucraino. Oltre al profilo della determinazione dei beneficiari (par. 3.1), già dibattuto nei primi commenti, sarà svolto un approfondimento sul riconoscimento di una sostanziale libertà di scelta degli stessi circa il paese dove chiedere protezione e sul potenziale impatto di tale opzione sul dibattito intorno alla riforma del sistema di Dublino e in generale del sistema europeo comune di asilo (par. 3.2). Inoltre, alcune considerazioni critiche saranno svolte in merito alla proiezione nel tempo della stessa (par. 3.3). Di seguito, verrà svolto un approfondimento sull'attuazione della protezione temporanea in due paesi ospiti di una significativa comunità di cittadini ucraini, quali Italia (par. 4) e Spagna (par. 5): la limitatezza del campione di Stati presi in considerazione non consente chiaramente di ricavare indicazioni definitive, né suscettibili *per se* di utilizzazione in altri paesi. Nondimeno, una valutazione mirata, che tiene presente dati specifici degli ordinamenti giuridici presi in considerazione e della relativa prassi applicativa⁴, consente di fornire spunti interessanti sul dibattito sviluppato in merito a questo primo caso di applicazione dell'istituto della protezione temporanea. Infine, saranno svolte alcune valutazioni finali, concernenti sia il quadro giuridico vigente che gli elementi di novità ipotizzati dalla Commissione in caso di afflussi massicci all'interno del Patto per l'asilo e la migrazione.

¹ Cfr. UNHCR, *Ukraine Situation. Regional Refugee Response Plan. Summary and Inter-Agency Funding Requirements March-August 2022*, marzo 2022 (<https://reporting.unhcr.org/ukraine-situation-rrp-summary>). V. altresì COMMISSIONE EUROPEA, 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, doc. COM (2022) 91 def., 2 marzo 2022, p. 2. Come vedremo più avanti (*infra*, par. 5), i dati registrati risultano ancora più alti: per la situazione aggiornata, v. <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

² 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, *GUCE*, n. L 212, 7.8.2001, p. 12.

³ 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, doc. COM (2020) 613 def., 25 settembre 2020, su ciò v. *infra*, par. 6.

⁴ Per un commento ad alcune linee di tendenza ricavabili da una ricognizione sommaria dell'applicazione in un campione più ampio di Stati membri, v. C. CUTTITA, *I primi sei mesi dell'attuazione della protezione temporanea negli Stati membri: luci ed ombre*, in *Eurojus*, 3, 2022, p. 57 ss.

2. La direttiva sulla protezione temporanea

2.1. Contesto e contenuti principali

Una disamina dei contenuti della direttiva in esame aiuta a fare chiarezza sui fattori che hanno concorso alla sua mancata applicazione per oltre venti anni.

Originariamente, la nozione di “protezione temporanea”, basata a sua volta sul concetto di “rifugiato temporaneo”⁵, fu proposta dall’UNHCR nel contesto della guerra nell’ex Jugoslavia nell’ultimo decennio del secolo scorso⁶. Tale nozione fu poi adottata nelle legislazioni dei paesi membri, ma senza essere accompagnata da criteri uniformi per il suo riconoscimento, o riferimento alcuno a un possibile sistema di quote di riparto delle persone bisognose di protezione⁷. Inoltre, le normative nazionali riconoscevano un elevato livello di discrezionalità per i rispettivi esecutivi, alimentando ulteriormente le incertezze per i potenziali beneficiari, le disomogeneità applicative, i movimenti secondari⁸. Ad un evidente bisogno di armonizzazione non seguì una risposta adeguata da parte dell’Unione europea, vuoi per la conformazione dell’architettura dei trattati in quel periodo storico, vuoi per la mancanza di coesione politica tra gli Stati membri. Una cauta risoluzione del 1995 del Consiglio⁹ sulle persone fuggite da situazioni di conflitto armato (internazionale o interno) fu seguita da una altrettanto prudente decisione applicativa del 1996¹⁰, entrambe attente a non rivolgere agli Stati alcun vincolo o indicazione troppo stringente: non deve sorprendere che esse non ebbero un seguito apprezzabile.

Nel 1997 la Commissione presentò una proposta di Azione comune¹¹, basata sull’allora art. K.3, par. 2, lett. B TUE, che non incontrò tuttavia il necessario consenso unanime degli Stati membri. Sorte analoga toccò ad una versione modificata della proposta, presentata nel 1998, che ipotizzava l’adozione di due azioni comuni (una sui criteri comuni per definire la protezione temporanea e sulla procedura per attivarla, l’altra su meccanismi di condivisione

⁵ Coles definisce il “rifugiato temporaneo” come quella forma di «protection characterized by the principle of non-refoulement which is accorded a person and which is pending the obtaining durable solution»: G. J. L. COLES, *Temporary Refuge and the Large Scale Influx of Refugees*, in *Austr. YB. Int. Law*, 1978, vol. 8, pp. 189-212, a p. 199.

⁶ UNHCR, *A Comprehensive Response to the Humanitarian Crisis in the former Yugoslavia*, 24 July 1992, doc. HCR/IMFY/1992/2, <https://www.refworld.org/docid/438ec8aa2.html>, §§ 12-13; UNHCR ExCom, *Note on International Protection*, 31 August 1993, doc. A/AC.96/815, <https://www.refworld.org/docid/3ae68d5d10.html>, §§ 24-27.

⁷ H. D. GENÇ, N. A. SIRIN ÖNER, *Why not Activated? The Temporary Protection Directive and the Mystery of Temporary Protection in the European Union*, in *International Journal of Political & Urban Studies*, 2019, p. 1 ss., p. 4.

⁸ H. BEIRENS, S. MAAS, S. PETRONELLA, M. VAN DER VELDEN, *Study on the Temporary Protection Directive. Final report*, Study for the European Commission, Luxembourg, January 2016, p. 4.

⁹ 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 ottobre 1995.

¹⁰ Decisione del Consiglio del 4 marzo 1996, 96/198/GAL, 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 63*, del 13 marzo 1996.

¹¹ Doc. COM (1997) 93 def., 5 marzo 1997.

degli oneri)¹². Divergenze tra gli Stati membri (in particolare sul secondo atto) impedirono progressi nel procedimento decisionale¹³.

La crisi del Kosovo del 1999 determinò un afflusso massiccio di persone in fuga dalla violenza ed evidenziò, laddove ce ne fosse stato bisogno, l'inadeguatezza della risposta (non coordinata) degli Stati membri e l'inequiva distribuzione degli oneri a svantaggio di alcuni paesi (in ragione di fattori geografici, della presenza di una diaspora significativa, di migliori opportunità socio-economiche)¹⁴. Nonostante gli sforzi di IOM e UNHCR di attuare un programma di evacuazione (dalla Macedonia del Nord) con il sostegno degli Stati membri e non membri desiderosi di contribuire¹⁵, ostacoli attuativi e movimenti secondari continuarono, spingendo così la Commissione a presentare nel 2000 una nuova proposta, relativa stavolta (in forza dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam) ad una direttiva sulla protezione temporanea¹⁶.

La direttiva 2001/55/CE sulle "norme minime" per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati¹⁷ reca questa intitolazione in ragione del contenuto dell'allora art. 63, par. 2 TCE, su cui è basata. Giova sottolineare che, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la portata di questi precetti è stata ridimensionata, nella prospettiva di una maggiore integrazione in questa materia. Così, l'art. 78, par. 2 lett. c) TFUE attualmente evoca un "sistema comune" di protezione temporanea in caso di afflusso massiccio (senza alcuna limitazione all'adozione di norme minime), e l'art. 80 TFUE colloca il principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri tra le fondamenta della politica dell'UE su asilo, frontiere e immigrazione¹⁸.

Tornando alla direttiva in esame, il suo obiettivo è di completare il sistema europeo comune di asilo e proteggere l'integrità della Convenzione di Ginevra del 1951 nel caso di afflusso massiccio di sfollati, preconizzando una duplice strategia: evitare gravi disfunzioni dei sistemi nazionali di asilo, introducendo una protezione immediata per intere categorie di beneficiari ritenuti *prima facie* meritevoli di accoglienza; promuovere un sistema di responsabilità condivisa e solidarietà tra tutti gli Stati, nel cui ambito i paesi maggiormente gravati dall'afflusso ricevono sostegno finanziario dall'UE¹⁹ e possono trasferire i beneficiari

¹² Doc. COM (1998) 372 def., 24 giugno 1998.

¹³ I temi maggiormente divisivi furono la condivisione degli oneri, il rapporto tra protezione temporanea e procedure di asilo, le soluzioni di lungo termine: v. H. BEIRENS, S. MAAS, S. PETRONELLA, M. VAN DER VELDEN, *Study on the Temporary Protection Directive*, cit., p. 5.

¹⁴ H. BEIRENS, S. MAAS, S. PETRONELLA, M. VAN DER VELDEN, *Study on the Temporary Protection Directive*, loc. cit.

¹⁵ IOM, *Providing shelter abroad: The IOM/UNHCR Humanitarian Evacuation Programme from FYR of Macedonia*, 1 July 1999, <https://reliefweb.int/report/serbia/providing-shelter-abroad-iomunhcr-humanitarian-evacuation-programme-fyr-macedonia>.

¹⁶ Doc. COM (2000) 303 def., 25 maggio 2000.

¹⁷ Per una visione d'insieme, cfr. N. ARENAS HIDALGO, *El Sistema de protección temporal de desplazados en la Europa Comunitaria*, Huelva, 2005; J. DURIEUX, *Temporary Protection: Hovering at the Edges of Refugee Law*, in *Neth. YB. Int. Law*, vol. 45, 2014, p. 221 ss.; A. SKORDAS, *Temporary Protection Directive 2001/55/EC*, in K. HAILBRONNER, D. THYM (Eds.), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, II ed., Munich, 2016, p. 1054 ss.; M. INELI CIGER, *Temporary Protection in Law and Practice*, Leiden-Boston, 2017, pp. 149-167.

¹⁸ Per approfondimenti, si veda *ex multis* A. DEL VALLE GÁLVEZ, *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y Tratado de Lisboa*, in J. MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES (Coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis institucional*, Madrid, 2008, p. 417 ss.; M. DI FILIPPO, *The Dublin Saga and the Need to Rethink the Criteria for the Allocation of Competence in Asylum Procedures*, in V. MITSILEGAS, V. MORENO-LAX, N. VAVOULA (Eds.), *Securitising Asylum Flows: Deflection, Criminalisation and Challenges for Human Rights*, Leiden-Boston, 2020, p. 196 ss., in part. pp. 224-231; M. GESTRI, *La protezione internazionale*, in A. M. CALAMIA, M. GESTRI, M. DI FILIPPO, S. MARINAI, F. CASOLARI, *Lineamenti di diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*, Milano, 2021, p. 77 ss., in part. pp. 83-87.

¹⁹ Art. 24 direttiva. Tale fondo è stato sostituito nel 2016 dal Fondo asilo, migrazione e integrazione.

verso gli altri paesi sulla base di un meccanismo concordato nella decisione di attuazione e basato sulla disponibilità di detti Stati e il consenso dei beneficiari²⁰.

La procedura è centralizzata, gestita dal Consiglio e dalla Commissione. Concretamente, sarà il Consiglio, per mezzo di una decisione adottata a maggioranza qualificata dei suoi membri e su proposta della Commissione, a valutare eventuali richieste provenienti da uno o più Stati membri. In particolare, sarà sottoposta ad un'analisi individuale e caso per caso²¹ la sussistenza di un "afflusso massiccio" di sfollati²² e la sua conseguente idoneità a mettere in pericolo o comunque incidere negativamente sul funzionamento del sistema d'asilo a livello di singoli Stati membri o dell'UE nel suo insieme²³. Inoltre, la decisione dovrà identificare il gruppo specifico di beneficiari della protezione temporanea (nell'alveo delle categorie definite dall'art. 2 direttiva)²⁴; specificare la data di decorrenza e la durata della stessa²⁵; riportare le informazioni fornite dagli Stati membri sulla loro capacità ricettiva degli sfollati, a beneficio del paese o dei paesi maggiormente gravati.

La protezione temporanea offre uno standard minimo di diritti²⁶: rilascio di un permesso di soggiorno a seguito di una procedura rapida²⁷, accesso a un'occupazione retribuita o lavoro autonomo²⁸, accesso ad un alloggio adeguato²⁹, assistenza sociale e sanitaria³⁰, accesso all'istruzione per i minori di 18 anni e rappresentanza tramite un tutore

²⁰ Artt. 25-26 direttiva. Si noti che, nonostante l'adozione di questo strumento giuridico regionale, l'UNHCR ha sottolineato, da ultimo nel 2012, come la definizione e la portata della protezione temporanea a livello globale siano ancora incerte, in assenza di uno strumento internazionale che la definisca: v. UNHCR, *Roundtable on Temporary Protection: 19–20 July 2012. International Institute of Humanitarian Law, San Remo, Italy: Summary Conclusions on Temporary protection*, 20 July 2012. V. anche J. DURIEUX, *Temporary Protection*, loc. cit.; M. INELI CIGER, *Revisiting Temporary Protection as a Protection Option to Manage Mass Influx Situations*, in J. P. GUACI, M. G. GIUFFRÉ, L. TSOURDI (Eds.), *Exploring of Refugee Law: Current Protection Challenges*, Leiden, 2015, p. 197 ss., in part. pp. 201-202.

²¹ La Commissione stessa, a tal proposito, riconosce che la «political discretion is too high»: cfr. H. BEIRENS, S. MAAS, S. PETRONELLA, M. VAN DER VELDEN, *Study on the Temporary Protection Directive*, cit., p. 22.

²² Ciò si baserà, tra l'altro, sull'esame della situazione e dell'ampiezza dei movimenti degli sfollati, sulle possibilità di assistenza di emergenza, nonché sulle informazioni comunicate dagli Stati membri, dalla Commissione, dall'UNHCR e da altre organizzazioni internazionali pertinenti.

²³ Su questo tema e sulla genericità delle locuzioni impiegate, cfr. N. ARENAS HIDALGO, *La institución de la protección temporal en Europa: ejes conceptuales de la acogida territorial debida a las poblaciones desplazadas de forma masiva*, in *Anuario de Derecho Europeo*, 3, 2003, p. 99 ss., in part. p. 113. Cfr. anche H. BEIRENS, S. MAAS, S. PETRONELLA, M. VAN DER VELDEN, *Study on the Temporary Protection Directive*, cit., pp. 15-17.

²⁴ V. art. 5, par. 2 lett. a) e par. 3 lett. a) direttiva. Ciò non esclude che gli Stati membri possano estendere la protezione temporanea anche a soggetti non qualificati come beneficiari dalla decisione del Consiglio ma provenienti dal medesimo paese o regione: così l'art. 7, par. 1 direttiva. Il par. 2 della medesima disposizione precisa nondimeno che a questi soggetti non sono applicabili le procedure in tema di ricollocamento eventualmente concordate nel quadro dell'applicazione degli artt. 25-26 direttiva.

²⁵ Ai sensi dell'art. 4 direttiva, la protezione temporanea ha la durata di un anno, rinnovabile automaticamente per periodi di sei mesi per un periodo massimo di un anno. Può eccezionalmente essere prorogato per un terzo anno con decisione del Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata.

²⁶ In argomento, v. già A. DEL VALLE GALVEZ, M. A. ACOSTA SANCHEZ, *Asilo y refugio en la Unión Europea: evolución y tendencias*, in AA.VV., *Derecho Internacional y Comunitario ante los retos de nuestro tiempo, Homenaje a la profesora Victoria Abellán Honrubia*, Volumen II, Madrid, 2009, p. 1311 ss.

²⁷ Detta procedura è tesa unicamente a verificare la ricorrenza dei requisiti soggettivi per beneficiare della protezione temporanea e l'eventuale ricorrenza di motivi ostativi di pericolosità sociale (menzionati dall'art. 28 direttiva).

²⁸ V. art. 12 direttiva.

²⁹ V. art. 13, par. 1 direttiva.

³⁰ V. art. 13, parr. 2-4 direttiva.

legale per i minori non accompagnati³¹, facilitazioni in tema di ricongiungimento familiare³². In termini di trattamento dei beneficiari, val la pena di sottolineare come ci troviamo di fronte ad uno standard superiore a quello garantito dal vigente quadro normativo dell'UE ai richiedenti asilo³³ ma inferiore a quello previsto per i rifugiati e i titolari di protezione sussidiaria³⁴. Si noti che l'art. 17 della direttiva chiarisce che non è preclusa ai beneficiari la presentazione di una domanda di protezione internazionale, pur se la medesima disposizione (con una formulazione non cristallina) consente agli Stati di rinviare la trattazione di tali domande alla scadenza della protezione temporanea³⁵.

La soluzione ora descritta in tema di trattamento dei beneficiari – a prima vista peggiorativa rispetto a chi ottiene una forma ordinaria di protezione internazionale – muove da una considerazione sullo scenario alternativo: in assenza della protezione temporanea, i potenziali beneficiari presenterebbero una mole straordinaria di domande nel sistema di asilo del paese o dei paesi di primo arrivo (competenti ai sensi del regolamento Dublino III), determinando un allungamento notevole dei tempi di decisione a detrimento proprio e di altri richiedenti e la permanenza per un periodo considerevole nella condizione giuridica di richiedente asilo (che non esclude, fra l'altro, misure limitative della libertà personale³⁶). Ciò detto, sarebbe auspicabile un allineamento della condizione giuridica del beneficiario di protezione temporanea con quello dei titolari di protezione sussidiaria o di *status* di rifugiato³⁷, anche alla luce del fatto che sul piano attuativo gli Stati talvolta procedono proprio in tal senso³⁸.

Infine, si ricordi che la direttiva prevede in linea di principio un meccanismo di solidarietà e di condivisione degli oneri di accoglienza tra tutti gli Stati membri, che dovrebbe trovare puntualizzazione nella decisione di attivazione della protezione temporanea e in atti eventualmente ad essi collegati³⁹.

³¹ V. artt. 14 e 16 direttiva.

³² V. art. 15 direttiva.

³³ Cfr. artt. 6-19 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 del 29 giugno 2013, p. 96.

³⁴ Cfr. artt. 23-35 direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione), in *GUUE* L 337 del 20 dicembre 2011, p. 9.

³⁵ Ciò è confermato dai lavori preparatori della direttiva e dalla successiva attività di attuazione negli Stati membri: cfr. K. KERBER, *The Temporary Protection Directive*, in *Eur. Jour. Migr. Law*, 2021, p. 193 ss., in part. p. 207; A. SKORDAS, *Temporary Protection*, cit., p. 1091.

³⁶ V. infatti gli artt. 8-11 direttiva 2013/33.

³⁷ Come ricordato *infra*, par. 6, nella proposta della Commissione concernente la protezione immediata, il trattamento riservato ai beneficiari è equiparato a quello dei titolari di protezione sussidiaria.

³⁸ V. *infra*, parr. 4-5, con riguardo allo standard di trattamento riconosciuto negli ordinamenti italiano e spagnolo ai beneficiari di protezione temporanea.

³⁹ Su questo profilo, v. in dottrina *inter alia* N. ARENAS HIDALGO, *La institución de la protección temporal en Europa*, cit., p. 119. È stato correttamente osservato che la direttiva è troppo vaga in argomento, riconoscendo un ruolo dirimente alla decisione applicativa del Consiglio e alla disponibilità volontarie degli Stati, con il rischio che lo Stato o gli Stati maggiormente gravati potrebbero non ricevere l'aiuto necessario: cfr. K. KERBER, *Directive on Temporary Protection*, cit., p. 212; A. SKORDAS, *Temporary Protection*, cit., pp. 1097-1100; E. PISTOIA, *Dalla protezione temporanea alla protezione immediata. L'accoglienza degli sfollati dall'Ucraina come cartina di tornasole della proposta di trasformazione*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2022, n. 2, p. 101 ss., in part. pp. 106-108.

2.2. *Questioni definitorie*

Al fine di determinare la portata della direttiva, è opportuno concentrarsi sul suo nucleo: principalmente sulla definizione di “sfollati” e di “afflusso massiccio”. A tal proposito, l’art. 2 della direttiva offre le seguenti definizioni: « c) 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, ed in particolare: i) le persone fuggite da zone di conflitto armato o di violenza endemica; ii) le persone che siano soggette a rischio grave di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani o siano state vittime di siffatte violazioni».

Preme sottolineare che la nozione di sfollati, benché si riferisca “in particolare” a coloro che si trovino in tale situazione a seguito di un conflitto bellico o di violazioni su larga scala dei cui diritti umani, come chiaramente avviene nel caso dell’Ucraina, non si riferisce unicamente a questa categoria. Detto altrimenti, la nozione include certamente persone che potrebbero individualmente reclamare lo status di rifugiato o, in alternativa, quello di beneficiario di protezione sussidiaria, ma non si esaurisce con esse⁴⁰.

Inoltre, nell’economia della definizione, riveste rilevanza la nozione di “afflusso massiccio”⁴¹, che, come indicato nell’art. 2 della direttiva, si riferisce a: «d) “afflusso massiccio”: l’arrivo nella Comunità di un numero considerevole di sfollati, provenienti da un

⁴⁰ Si potrebbe includere i casi di sfollati in conseguenza di un grave rischio per la dignità umana, motivato dalla povertà e dalle condizioni minime di sussistenza e acuito dalla pandemia da COVID-19. La Corte europea dei diritti umani si è pronunciata in diverse occasioni in favore di un’interpretazione ampia al concetto di diritto alla dignità umana, offrendo spunti utili per un’interpretazione evolutiva quale quella qui ipotizzata: *amplius*, v. M. A. ACOSTA SÁNCHEZ, *La crisis migratoria de 2020 en las islas Canarias: algunas opciones de solidaridad europea*, in *Anuario Español de Derecho Internacional*, 38, 2022, p. 455 ss., in part. p. 467.

Parimenti, coloro che fuggono da gravi calamità naturali non adeguatamente contrastate dallo Stato territoriale potrebbero rientrare tra i beneficiari della direttiva: così M. DI FILIPPO, *L’allontanamento dell’individuo straniero*, in A. M. CALAMIA, M. GESTRI, M. DI FILIPPO, S. MARINAI, F. CASOLARI, *Lineamenti di diritto internazionale*, cit., p. 237 ss., in part. pp. 259-260. In termini più sfumati, A. SKORDAS, *Temporary Protection*, cit., p. 1067. È stato opportunamente fatto notare come la stessa Commissione europea abbia in passato ammesso un’ipotesi interpretativa ampliata: cfr. F. CASOLARI, *La molteplicità dei regimi giuridici dello straniero*, in A. M. CALAMIA, M. GESTRI, M. DI FILIPPO, S. MARINAI, F. CASOLARI, *Lineamenti di diritto internazionale*, cit., p. 119 ss., p. 131 [citando un documento del lavoro del 2013, SWD (2013) 138 def., 16 aprile 2013, p. 19]. *Contra*, con un ragionamento che valorizza l’esemplificazione operata dall’art. 2 della direttiva stessa e l’andamento dei lavori preparatori, v. E. ZANIBONI, *Ancora in tema di protezione per le persone sfollate a seguito di disastro*, in *SIDIBlog*, 27 maggio 2015, <http://www.sidiblog.org/2015/05/27/ancora-in-tema-di-protezione-per-le-persone-sfollate-a-seguito-di-disastro>; F. PERRINI, *Cambiamenti climatici e migrazioni forzate. Verso una tutela internazionale dei migranti ambientali*, Napoli, 2018, p. 117. Per approfondimenti circa alcuni recenti e interessanti sviluppi a livello internazionale e nazionale, si rinvia (anche per ulteriori riferimenti bibliografici) a F. PERRINI, *Il riconoscimento della protezione umanitaria in caso di disastri ambientali nel recente orientamento della Corte di Cassazione*, in questa *Rivista*, 2021, p. 349 ss.; P. PUSTORJNO, *Cambiamento climatico e diritti umani: sviluppi nella giurisprudenza nazionale*, in questa *Rivista*, 2021, p. 596 ss.; M. C. PONTECORVO, *Towards Litigating Climate-Induced Migration? Current Limits and Emerging Trends for the Protection of “Climate-Induced Migrants” in International Law*, in questa *Rivista*, 2022, p. 99 ss.

⁴¹ Per Genç e Sirin Öner, il concetto di “affluenza massiccia” rappresenta «the heart of the system»: H. D. GENÇ, N. A. SIRIN ÖNER, *Why not Activated?*, cit., p. 11.

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»⁴².

È possibile notare come questo concetto non si riferisca a un numero determinato di persone, e nemmeno faccia riferimento ad una percentuale della popolazione del territorio di arrivo. Sul piano istituzionale, il Comitato delle Regioni ha richiesto più volte di rendere la nozione più specifica, e il Parlamento europeo ha chiesto che il concetto di “afflusso massiccio” venga già in rilievo quando riguardi anche solo uno Stato membro, senza che sia necessario il coinvolgimento di tutti⁴³.

Dal canto suo, l'UNHCR considera “l'afflusso massiccio” come un concetto indeterminato per il quale sia necessario prendere in considerazione uno o più tra i seguenti elementi: *i*) l'alto numero di persone giunte alla frontiera internazionale; *ii*) la rapidità di tale arrivo; *iii*) l'inadeguata capacità di assorbimento o di risposta dello Stato ricevente, soprattutto quando l'emergenza è ancora in corso; *iv*) l'incapacità del sistema di protezione internazionale di far fronte alla situazione⁴⁴.

2.3. La mancata attivazione a fronte di precedenti scenari problematici

Sebbene la direttiva non sia mai stata attivata prima del 2022, vale comunque la pena cercare dei precedenti in merito alla sua possibile applicabilità, poiché in diverse occasioni è stata evocata da alcuni Stati membri o da altri attori, ma senza successo. In linea generale, sono molteplici le ragioni che hanno determinato la mancata attuazione. In primo luogo, il timore che ciò possa generare un effetto chiamato (c.d. *pull factor*). Inoltre, la linea seguita dalle politiche migratorie sia europee che nazionali tende ormai all'obiettivo di trattenere i rifugiati lontani dai confini dell'UE⁴⁵, sveltendo i valori stessi su cui si basa il progetto europeo. Altre ragioni addotte per giustificare la mancata attuazione della direttiva sono state la complessità del processo necessario per la sua attuazione, in particolare la difficoltà di raggiungere la maggioranza qualificata (in seno al Consiglio), così come anche quella di giungere ad un accordo tra gli Stati sulla distribuzione delle quote e superare quindi la disaffezione degli esecutivi statali verso il principio di solidarietà ed equa condivisione delle responsabilità⁴⁶, presente già nella direttiva in parola e codificato a livello primario dal Trattato di Lisbona.

Volgendo lo sguardo alla prassi (dis)applicativa, nel 2011, in occasione delle c.d. primavere arabe e dell'arrivo massiccio di migranti di origine tunisina e subsahariana sulle

⁴² La nozione di “afflusso massiccio”, nell'interpretazione dell'UNHCR, non può essere intesa in termini assoluti, ma piuttosto in termini di risorse dello Stato ricevente: cfr. UNHCR, *Annotated Comments on Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001, on minimum standards for giving 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 maggio 2003, <https://www.refworld.org/docid/3ecdeebc4.html>.

⁴³ COMITATO DELLE REGIONI, “Gestire l'impatto e le conseguenze delle rivoluzioni nel bacino del Mediterraneo”, in *GUCE C 192* del 1° luglio 2001, punto 11; Risoluzione del Parlamento europeo, dell'11 settembre 2012, sul rafforzamento della solidarietà all'interno dell'UE in materia di asilo, in *GUUE C E 353* del 3 dicembre 2013, p. 16.

⁴⁴ UNHCR EXCOM, *Conclusion No. 100 (LV) on International Cooperation and Burden and Responsibility Sharing in Mass Influx Situations*, 8.10.2004, <https://www.refworld.org/docid/41751fd82.html>.

⁴⁵ L'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa si è pronunciata in modo molto deciso sul tema: cfr. PARLIAMENTARY ASSEMBLY, COUNCIL OF EUROPE, *Countries of Transit: Meeting New Migration and Asylum Challenges*, Resolution 2073 (2015), 29.09.2015, p. 2.

⁴⁶ Ciò è emerso chiaramente in occasione della crisi migratoria del 2015, in particolare con la posizione adottata dal cd. Gruppo Visegrad: cfr. M. INELI CIGER, *Revisiting Temporary Protection*, cit., p. 200.

coste italiane – soprattutto sull'isola di Lampedusa – e maltesi, l'Italia ha chiesto l'attivazione della direttiva 2001/55/CE, adducendo l'impossibilità di fornire un'adeguata protezione internazionale⁴⁷. Tuttavia, la Commissione e una parte maggioritaria degli Stati membri non hanno ravvisato la sussistenza delle condizioni previste dalla direttiva per dar seguito alla richiesta dell'Italia. E ciò per due ordini di ragioni: 1) quello in corso non avrebbero potuto essere considerato un "afflusso massiccio"⁴⁸; 2) i migranti in questione non sarebbero rientrati nell'ambito soggettivo della protezione temporanea⁴⁹, in quanto in gran parte qualificabili come migranti economici o come cittadini di Stati africani residenti in Libia e in grado di tornare in condizioni sicure nel proprio paese di origine. Per quanto concerne il secondo argomento, potrebbe essere sostenuto che – per lo meno con riguardo ai cittadini tunisini – la nozione di "sfollati" avrebbe potuto applicarsi alla situazione in questione. Si tenga conto, infatti, che i tunisini provenivano da un territorio caratterizzato da un conflitto interno e da una crisi economica e politico-sociale di vasta portata: circostanze, queste, idonee a ledere i diritti umani di maggiore rilevanza, quali il diritto alla vita e all'integrità fisica, e meritevoli pertanto di esser esaminate con maggiore attenzione alla luce dei requisiti per attivare la direttiva. Con riguardo poi ai cittadini di paesi dell'Africa subsahariana, molti di essi erano assenti da anni dal loro paese di origine oppure presentavano marcati aspetti di vulnerabilità soggettiva (vittime di tratta, minori non accompagnati, vittime di gravi violazioni dei diritti umani in Libia e/o in paesi di transito): ne deriva che un loro rimpatrio era tutt'altro che privo di problematicità, di ordine sia giuridico che pratico. La mancata applicazione della direttiva 2001/55 ha indotto il governo italiano ad introdurre un regime "domestico" di protezione temporanea di cui hanno beneficiato soprattutto i cittadini tunisini⁵⁰, mentre una gran parte delle richieste di asilo presentate da individui provenienti dalla Libia hanno avuto

⁴⁷ L'esistenza di carenze nei sistemi nazionali di accoglienza dei migranti era già stata rilevata dal PE e dalla Corte di Giustizia dell'UE. Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 5 febbraio 2009 sull'attuazione nell'Unione europea della direttiva 2003/9/CE sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati: visite della commissione LIBE dal 2005 al 2008 [2008/2235(INI)], in *GUUE* C 67E del 18 marzo 2010; Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 21 dicembre 2011, C-411/10 e C-493/10, *N.S. e altri*, punti 87 e ss., ECLI:EU:C:2011:865.

⁴⁸ Ad una simile conclusione è giunta la Commissione, secondo cui «L'UE non si è più trovata in una tale situazione di afflusso massiccio di sfollati dalla crisi dei rifugiati del Kosovo del 1999. Gli avvenimenti del 2011 nel sud del Mediterraneo non hanno portato a un afflusso comparabile di persone nell'UE»: così *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sul rafforzamento della solidarietà all'interno dell'UE in materia di asilo. Un programma dell'UE per una migliore ripartizione delle responsabilità e maggiore fiducia reciproca*, doc. COM (2011) 835 def., 2 dicembre 2011, p. 10.

⁴⁹ I dati riportano che sono giunte in Italia circa 12.000 persone dalla Libia (in gran parte, cittadini di Stati subsahariani) e circa 25.000 dalla Tunisia (in prevalenza, giovani tunisini in cerca di migliori prospettive di vita). Cfr., H. BEIRENS, S. MAAS, S. PETRONELLA, M. VAN DER VELDEN, *Study on the Temporary Protection Directive*, cit., p. 13; H. D. GENÇ, N. A. SIRIN ÖNER, *Why not Activated?*, cit., pp. 7-8; M. NOTARBARTOLO DI SCIARA, *Temporary Protection Directive, Dead Letter or Still Option for the Future? An Overview on the Reasons Behind its Lack of Implementation*, in *Eurojus*, 4, 2015, p. 2 ss.; S. VILLAR, *Refugiados e (in)solidaridad en la UE: la no aplicación de la Directiva 2001/55/CE*, in *Documentos CIDOB*, 8 aprile 2017, pp. 5-6.

⁵⁰ Il rifiuto del Consiglio ha portato il governo italiano ad adottare un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 aprile 2011 che riconosceva una protezione temporanea – fondata sulla normativa interna (in particolare, l'art. 20 del Testo unico sull'immigrazione) – a tutti i cittadini nordafricani giunti in Italia tra il 1° gennaio 2011 e il 5 aprile 2011, concedendo loro permessi di soggiorno della durata di sei mesi. Favoriti dalla vigenza del regime di assenza di controlli alle frontiere interne, la maggior parte di questi migranti si è poi diretta verso Francia e Germania, generando una crisi politico-istituzionale tra gli Stati membri. Cfr. C. FAVILLI, *L'attuazione in Italia della direttiva rimpatri: dall'inerzia all'urgenza con scarsa cooperazione*, in *Riv. dir. int.*, 2011, p. 693 ss.; B. NASCIBENE, A. DI PASCALE, *The "Arab Spring" and the Extraordinary Influx of People who Arrived in North Italy from North Africa*, in *Eur. Jour. Migr. Law*, 2011, p. 341 ss.

come esito il riconoscimento della protezione umanitaria contemplata dall'ordinamento interno, all'esito di procedure protrattesi per lungo tempo a causa del carico di lavoro degli organi competenti.

Durante il conflitto del 2014 in Ucraina, conclusosi con l'annessione della Crimea da parte della Russia, più di 2,8 milioni di persone sono state sfollate sia internamente che esternamente tra gennaio 2014 e giugno 2016. Tuttavia, la Polonia, il paese che ha ricevuto il maggior numero di persone in fuga⁵¹, non ha chiesto l'attivazione della direttiva sulla protezione temporanea. In questo caso, la quantità "massiccia" dell'afflusso era più che evidente, ma la Polonia, rispondendo a logiche di interesse nazionale, ha preferito adottare una serie di regole interne che le hanno permesso maggiore flessibilità nella gestione del fenomeno migratorio⁵².

Infine, una situazione simile a quella appena descritta si è verificata in occasione della crisi siriana, con l'avanzata dell'ISIS e l'arrivo di un gran numero di individui stranieri sulle coste cipriote. Anche se si può presumere che tutti i requisiti fossero soddisfatti, Cipro non ha mai richiesto l'attivazione della direttiva⁵³.

Una valutazione differente richiede la gestione dei consistenti flussi verso l'UE di cittadini di Stati terzi (proveniente da diversi paesi, tra cui la Siria) attraverso la c.d. rotta balcanica e il Mediterraneo centrale, verificatasi tra il 2015 e il 2016. Al fine di fornire sostegno ai paesi maggiormente esposti dal punto di vista geografico (Grecia, Italia e Ungheria) la Commissione propose di utilizzare la base giuridica dell'art. 78, par. 3 TFUE per adottare due decisioni che, in deroga al regolamento Dublino III, trasferissero stabilmente la competenza ad esaminare una parte delle domande di asilo ad altri Stati membri, secondo un sistema di quote vincolanti determinate in funzione del PIL e della popolazione⁵⁴. In pratica, l'idea di fondo era quella di ricollocare stabilmente un certo numero (non elevato, si badi⁵⁵) di richiedenti asilo verso gli altri Stati. L'Ungheria rifiutò, per motivi politici, di essere inserita tra gli Stati beneficiari e, insieme a Repubblica Ceca, Romania e Slovacchia, si oppose vigorosamente all'adozione della seconda decisione in sede di Consiglio, avvenuta a maggioranza qualificata. Tale strategia di opposizione continuò su un piano giurisdizionale (con un'azione di annullamento della seconda decisione avviata presso

⁵¹ La presenza di cittadini ucraini in Polonia nel periodo indicato ha visto un incremento di almeno un milione di persone: cfr. UNHCR, *The Situation of Ukrainian Refugees in Poland*, settembre 2016, https://www.ecoi.net/en/file/local/1211563/1930_1475657937_57f3cfff4.pdf.

⁵² Cfr. H. BEIRENS, S. MAAS, S. PETRONELLA, M. VAN DER VELDEN, *Study on the Temporary Protection Directive*, cit., pp. 139-140 e p. 150.

⁵³ H. BEIRENS, S. MAAS, S. PETRONELLA, M. VAN DER VELDEN, *Study on the Temporary Protection Directive*, cit., pp. 152-154; H. D. GENÇ, N. A. SIRIN ÖNER, *Why not Activated?*, cit., p. 8, e bibliografia *ivi* citata.

⁵⁴ Cfr. decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, in *GUUE* L 239 del 15 settembre 2015; decisione 2015/1601/UE del Consiglio del 22 settembre 2015 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, in *GUUE* L 248 del 24 settembre 2015. Sulla possibilità dell'applicazione della direttiva alla crisi migratoria del 2015, M. INELI-CIGER, *Time to Activate the Temporary Protection Directive Why the Directive can Play a Key Role in Solving the Migration Crisis in Europe*, in *Eur. Jour. Migr. Law*, 2016, p. 1 ss.; S. VILLAR, *Refugiados e (in)solidaridad en la UE*, cit., pp. 3-4.

⁵⁵ Si trattava di 40.000 individui ai sensi della prima decisione e di 120.000 individui ai sensi della seconda. Inoltre, doveva trattarsi di persone appartenenti ad una nazionalità per la quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale, in base agli ultimi dati medi trimestrali Eurostat aggiornati disponibili per tutta l'Unione, è pari o superiore al 75 % delle decisioni sulle domande di protezione internazionale adottate in primo grado secondo le procedure di cui al capo III della direttiva 2013/32/UE: detto altrimenti, solo richiedenti asilo con un'alta probabilità di veder riconosciuta la propria richiesta in quanto *prima facie* fondata.

la Corte di giustizia, successivamente respinta⁵⁶) e una manifesta disapplicazione del complessivo piano di ricollocamento, monitorato dalla Commissione europea e dall'allora Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO). La Corte di Giustizia certificò tale inadempimento nell'ambito di una successiva procedura di infrazione⁵⁷, pur se va ricordato che il parziale insuccesso di tale piano è dovuto anche ad altri fattori quali un discutibile impianto regolatorio e ostacoli e resistenze poste in essere da numerosi Stati membri⁵⁸. Inoltre, sul piano pratico Grecia e Italia continuarono ad essere tenute a farsi carico della gran parte delle persone giunte sul proprio territorio senza tuttavia averne la capacità e/o la volontà, tanto che il mancato rispetto dei diritti di richiedenti asilo e migranti continuò, così come i movimenti secondari verso altri Stati membri⁵⁹.

Notiamo quindi che gli Stati membri hanno ripetutamente escluso l'attuazione del meccanismo di protezione temporanea, e ciò a causa dell'indeterminatezza di alcuni concetti chiave, della riluttanza verso l'attuazione di un regime di solidarietà e di individuazione di quote, oppure di valutazioni attinenti al dibattito politico interno. Non va escluso poi il timore per i singoli Stati – che invocano la ricorrenza dei presupposti per applicare la direttiva – di essere sottoposti ad una vigilanza rafforzata da parte dell'UE e delle sue agenzie specializzate (soprattutto Frontex e Agenzia europea per l'asilo - EUAA), a seguito delle evoluzioni normative registratesi in materia a partire dal 2016. Invero, da una lettura combinata dei regolamenti istitutivi delle due agenzie⁶⁰ e del codice frontiere Schengen⁶¹ si ricava che uno Stato interessato da afflussi significativi e in condizioni di difficoltà è sottoposto ad un insieme di misure di assistenza e sorveglianza, che possono includere l'invio di missioni di supporto e l'adozione di stringenti indicazioni circa il controllo delle frontiere esterne e la gestione delle persone giunte sul territorio: ove lo Stato interessato non cooperi

⁵⁶ In ordine alla procedura di annullamento, v. Corte di Giustizia dell'UE, sentenza 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2017:631.

⁵⁷ Sulla procedura contro l'Ungheria, la Polonia e la Repubblica Ceca, Corte di Giustizia dell'UE, sentenza 2 aprile 2020, cause riunite C-715/17, 718/17 e 719/17, *Commissione c. Repubblica di Polonia e altri*, ECLI:EU:C:2020:257.

⁵⁸ In argomento, cfr. M. DI FILIPPO, *Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in *Dir. imm. cit.*, 2015, p. 33 ss.; S. F. NICOLOSI, *Emerging challenges of the temporary relocation measures under European Union asylum law*, in *Eur. Law Rev.*, 2016, p. 338 ss.; E. GUILD, C. COSTELLO, V. MORENO-LAX, *Implementation of the 2015 Council Decisions establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece*, Study for the LIBE Committee of the European Parliament, doc. PE 583 132, 2017.

⁵⁹ Per economia della presente trattazione, non è possibile in questa sede esaminare gli sviluppi successivi. Ci limiteremo a ricordare che gli afflussi attraverso la c.d. rotta balcanica subirono una considerevole contrazione a seguito della controversa dichiarazione (*Statement*) tra Unione europea e Turchia del 18 marzo 2016, mentre la rotta mediterranea fu oggetto di una rinnovata (e non priva di criticità) cooperazione tra Italia e Libia (supportata dalla stessa UE) e da una maggiore severità delle autorità italiane e maltesi nei confronti delle navi gestite da organizzazioni non governative che operano servizi di ricerca e soccorso in mare.

⁶⁰ V. artt. 41-42 regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624, *GUUE* L 295 del 14 novembre 2019, p. 1; art. 21 regolamento (UE) 2021/2303 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2021 relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010, in *GUUE* L 468 del 30 dicembre 2021, p. 1.

⁶¹ V. art. 21 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 (codice frontiere Schengen) (codificazione), in *GUUE* L 77 del 23 marzo 2016, p. 1.

attivamente, può essere avviata da Commissione e Consiglio una procedura di reintroduzione dei controlli alle frontiere interne ai sensi del codice frontiere⁶².

Per citare una casistica ancora più recente, con riguardo alla crisi migratoria nelle Isole Canarie in corso dal 2020⁶³ e di quella di Ceuta nel maggio 2021, la Spagna avrebbe potuto porre la questione dell'attivazione della direttiva. Una simile richiesta da parte della Spagna avrebbe magari potuto ricevere il sostegno degli altri Stati membri del Mediterraneo. Tuttavia, essa avrebbe rappresentato un'esplicita ammissione di inadeguatezza delle istituzioni nazionali, con potenziali conseguenze in ordine ad una sorta di "intrusione" delle autorità dell'UE: non deve stupire pertanto che la Spagna non abbia invocato l'attivazione della direttiva sulla protezione temporanea.

3. L'applicazione della direttiva al caso ucraino

3.1. Contesto e beneficiari

In seguito all'aggressione dell'Ucraina da parte della Russia, le istituzioni dell'UE hanno da subito preso in considerazione l'eventualità di uno spostamento massiccio e rapido di persone in cerca di sicurezza. Le stime disponibili nei giorni immediatamente seguenti lo scoppio del conflitto davano conto dell'eventualità che avrebbero potuto essere tra 2,5 e 6,5 milioni gli sfollati in arrivo in breve tempo alle frontiere esterne orientali dell'Unione europea, in particolare ai confini di Polonia, Slovacchia, Ungheria e Romania⁶⁴. Considerando che i cittadini ucraini sono esenti dall'obbligo di visto per l'ingresso nell'UE⁶⁵ e ipotizzando che almeno la metà degli sfollati avrebbe potuto presentare richiesta di protezione internazionale, è stato stimato che l'UE avrebbe affrontato un massiccio afflusso di persone in un periodo di tempo molto breve. A fronte del rischio imminente di veder messo in serio pericolo il funzionamento dei sistemi nazionali di accoglienza e di protezione internazionale, gli Stati membri, agendo in seno al Consiglio, hanno concordato che, nelle more dell'approvazione di un nuovo regolamento sulla gestione delle situazioni di crisi e forza maggiore (incluso nel Patto del 2020, sopra menzionato), l'unico strumento disponibile per affrontare questa realtà

⁶² V. art. 29 regolamento (UE) 2016/399. In argomento, v. *ex multis*, M. A. ACOSTA SANCHEZ, *Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas: ¿Frontex 3.0?*, IEEEE, *Documento de Opinión* 111/2019, 2 dicembre 2019; S. MARINAI, *Il controllo delle frontiere e la lotta all'immigrazione irregolare*, in A. M. CALAMIA, M. GESTRI, M. DI FILIPPO, S. MARINAI, F. CASOLARI, *Lineamenti*, cit., p. 197 ss., in part. pp. 212-216.

⁶³ Come già anticipato, in questo contesto, e considerando quest'ultimo in relazione al profilo generico dei migranti giunti alle coste delle isole Canarie (la maggior parte dei quali per motivi economici), si potrebbe prevedere l'opzione di includere i casi di sfollati in conseguenza di un grave rischio per la dignità umana, motivato dalla povertà e dalle condizioni minime di sussistenza e acuito dalla pandemia da COVID-19: v. M. A. ACOSTA SANCHEZ, *La crisis migratoria de 2020 en las islas Canarias: algunas opciones de solidaridad europea*, loc. cit.

⁶⁴ Doc. COM (2022) 91 fin., 2 marzo 2022, 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, pp. 1-2. La Commissione dà anche conto delle stime dell'UNHCR secondo cui, nello scenario peggiore, sarebbero potuti fuggire dall'Ucraina fino a 4 milioni di persone.

⁶⁵ Cfr. regolamento (UE) 2018/1806 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, che adotta l'elenco dei 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, Allegato II, in *GUUE* L 303 del 28 novembre 2018.

sarebbe stata l'attivazione della direttiva 2001/55⁶⁶: in coerenza con tale orientamento politico, la Commissione ha pertanto presentato la propria proposta in data 2 marzo 2022 e il Consiglio l'ha approvata il giorno successivo (pur se l'atto finale reca la data del 4 marzo) con decisione di esecuzione n. 2022/382/UE (d'ora in avanti, la decisione)⁶⁷.

La protezione temporanea prevista è riconosciuta necessariamente ai cittadini ucraini, e alle loro famiglie, già residenti in Ucraina prima dell'inizio dell'aggressione (iniziata il 24 febbraio 2022); nonché agli apolidi e ai cittadini di Stati terzi (e familiari di questi) limitatamente a quelli che godevano di un regime di protezione internazionale in Ucraina prima dell'inizio dell'aggressione. Inoltre, gli Stati devono offrire protezione (potendo in questo caso optare tra protezione temporanea e altra forma di protezione adeguata prevista dall'ordinamento interno) ai cittadini di Stati terzi che soddisfano cumulativamente due condizioni: 1) soggiornavano legalmente in Ucraina prima del 24 febbraio 2022 sulla base di un permesso di soggiorno permanente valido rilasciato conformemente al diritto ucraino; 2) non possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese o regione di origine.

La nozione di famiglia è interpretata estensivamente, anche se limitata dal requisito temporale del dover essere residenti in Ucraina prima del 24 febbraio 2022⁶⁸.

Questo regime (più restrittivo di quanto non proposto dalla Commissione⁶⁹) lascia agli Stati membri la discrezionalità di riconoscere la protezione temporanea o analoga forma di protezione basata sul diritto interno agli apolidi e a tutti i cittadini non ucraini regolarmente residenti ad altro titolo in Ucraina (o ivi irregolarmente presenti), e anche a coloro che sono fuggiti dall'Ucraina prima del 24 febbraio 2022. Come preciseremo più avanti, mentre l'Italia si è limitata ad attuare misure a favore dei beneficiari "necessari" o "privilegiati", la Spagna ha esteso il regime protettivo ai cittadini di Stati terzi residenti regolarmente in Ucraina a qualsiasi titolo (es. lavoratori; studenti) e agli ucraini presenti in Spagna prima del 24 febbraio 2022, anche irregolarmente.

⁶⁶ Consiglio straordinario "Giustizia e affari interni", 27 febbraio 2022.

⁶⁷ 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 4 marzo 2022. La Danimarca, in applicazione del Protocollo 22 sulla posizione della Danimarca, non partecipa all'adozione della decisione di esecuzione e non è vincolata dalla sua applicazione.

Sullo svolgimento dei lavori del Consiglio (in formazione Giustizia e affari interni) della sessione del 3-4 marzo 2022, v. il relativo comunicato stampa (<https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/jha/2022/03/03-04>). Per un commento della decisione di esecuzione, v. *inter alia* G. MORGESE, *L'attivazione della protezione temporanea per gli sfollati provenienti dall'Ucraina: Old but Gold?*, in *Blog DUE*, 9 marzo 2022; 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.

⁶⁸ In tal senso, l'art. 2 della Decisione di esecuzione 2022/382/UE, stabilisce che la nozione di "familiare" si riferisce a: «a) il coniuge di una persona di cui al paragrafo 1, lettera a) o b), 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; b) 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; c) 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 paragrafo 1, lettera a) o b), in tale periodo».

⁶⁹ L'elenco dei beneficiari differisce dalla proposta della Commissione, in quanto quest'ultima proponeva una posizione più generosa e atta ad estendere la protezione ai cittadini ucraini, ai cittadini di Stati terzi e agli apolidi legalmente residenti in Ucraina, senza limitarla ai beneficiari di protezione internazionale.

Il trattamento meno favorevole riservato ai cittadini di Stati terzi ha attirato critiche di vario tipo, fondate su considerazioni di natura umanitaria o morale, oppure su una visione del principio di non discriminazione particolarmente ampia⁷⁰. Pare opportuno limitarci a due brevi osservazioni. La direttiva ben avrebbe potuto essere interpretata restrittivamente dal Consiglio UE, circoscrivendo la cerchia dei beneficiari ai soli cittadini ucraini e apoliti residenti in Ucraina⁷¹: diversamente, alcune ulteriori categorie di stranieri sono state incluse nell'ambito di applicazione della decisione di applicazione, pur se con diverse sfumature. In secondo luogo, le scelte operate – per quanto discutibili sul piano dell'opportunità e dell'etica – non privano i cittadini di Stati terzi residenti (anche irregolarmente) in Ucraina della protezione derivante dal principio di *non-refoulement* verso l'Ucraina stessa⁷² e della possibilità di richiedere protezione internazionale nello Stato membro competente ai sensi del sistema Dublino (laddove sussistano i relativi requisiti)⁷³. Nondimeno, resta un dubbio: la discussione in seno al Consiglio UE avrebbe avuto un esito diverso se le nazionalità dei cittadini di Stati terzi presenti in Ucraina al momento dell'invasione russa non fossero state in prevalenza rappresentate da individui provenienti da paesi africani e asiatici?

3.2. La valorizzazione delle preferenze degli sfollati e le ripercussioni sulla condivisione delle responsabilità tra Stati membri

Un'altra questione appare degna di qualche riflessione. Considerato che i cittadini ucraini godono di una libertà di viaggio sul territorio dell'UE, in quanto esenti dall'obbligo di

⁷⁰ V. per esempio le articolate osservazioni di G. MORGESE, *L'attivazione della protezione temporanea*, cit., pp. 4-5; L. PANELLA, *Strumenti internazionali per la possibile soluzione del conflitto in Ucraina*, in *I diritti dell'uomo*, 2022, n. 2, p. 19 ss., in part. pp. 36-38; 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, pp. 29-38, 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; J. PRANTL, I. MATTHEW KYSEL, *Generous, but Equal Treatment? Anti-Discrimination Duties of States Hosting Refugees Fleeing Ukraine*, in *EJIL: Talk!*, 2 maggio 2022, <https://www.ejiltalk.org/generous-but-equal-treatment-anti-discrimination-duties-of-states-hosting-refugees-fleeing-ukraine>; D. KOSTAKOPOULOU, *Temporary Protection and EU Solidarity: Reflecting on European Racism*, in *Forum on the EU Temporary Protection Responses to the Ukraine War*, 13 giugno 2022, <https://www.asileproject.eu/temporary-protection-and-eu-solidarity-reflecting-on-european-racism>.

⁷¹ Come già evidenziato (*supra*, par. 2 e nota 23), la direttiva definisce gli sfollati come coloro che fuggono dal proprio paese o dalla propria regione di provenienza, ipotizzando solo come una mera facoltà rimessa agli Stati membri la possibilità di concedere la protezione temporanea ad altri individui residenti nel paese di origine del flusso massiccio.

⁷² Tale garanzia è giustamente sancita nel diritto UE a livello primario: v. art. 78, par. 1 TFUE; art. 19, par. 2 Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Essa trova inoltre sviluppo nel codice frontiere Schengen e nella direttiva rimpatri. Nel senso qui indicato v. anche E. PISTOIA, *Dalla protezione temporanea alla protezione immediata*, cit., pp. 115-116.

⁷³ Per simili considerazioni, v. A. SKORDAS, *Temporary Protection and European Racism*, in *Forum on the EU Temporary Protection Responses to the Ukraine War*, 3 giugno 2022, <https://www.asileproject.eu/temporary-protection-and-european-racism>. Per la (condivisibile) preoccupazione in merito alle gravi lacune dei sistemi d'asilo dei paesi del blocco di Visegrad, v. D. VITIELLO, *The Nansen Passport and the EU Temporary Protection Directive: Reflections on Solidarity, Mobility Rights and the Future of Asylum in Europe*, in *European Papers*, Vol. 7 (European Forum, 30 March 2022), 2022, No 1, p. 15 ss, in part. p. 18.

Un discorso diverso meritano le prassi – documentate dai *media* e denunciate da Ong, organi internazionali specializzati sui diritti umani e dall'Unione africana – di trattamenti discriminatori e razzisti perpetrati alla frontiera esterna dell'UE e all'interno dell'Ucraina a danno di individui di origine africana o asiatica: per i necessari riferimenti v. *ex multis* D. KOSTAKOPOULOU, *Temporary Protection*, cit.

visto, essi – dopo l’attraversamento della frontiera esterna dell’Unione – possono scegliere liberamente ove recarsi per chiedere la protezione temporanea. Tale opportunità è esplicitamente richiamata nel preambolo della decisione di esecuzione⁷⁴ e, in assenza di diverse disposizioni, rende il beneficiario capace di esprimere le proprie preferenze e farne scaturire conseguenze rilevanti sul piano giuridico, per la determinazione dello Stato competente sia a riconoscere la protezione temporanea che ad esaminare un’eventuale domanda ordinaria di asilo⁷⁵.

Inoltre, si tenga presente che in linea di principio, un beneficiario – ove abbia già ottenuto protezione temporanea in un dato paese – potrebbe spostarsi in un altro Stato membro solo per un soggiorno di massimo 90 giorni su un periodo complessivo di 180 giorni: nel caso in cui si insediassero stabilmente in un altro Stato, quest’ultimo potrebbe avviare una procedura di trasferimento nel paese che ha riconosciuto la protezione temporanea, in forza dell’art. 11 direttiva. Nondimeno, gli Stati membri – in sede di approvazione della decisione di esecuzione – hanno adottato una dichiarazione comune in cui convengono di non applicare detto art. 11 ai beneficiari di protezione temporanea⁷⁶: in pratica, ciò implica un ulteriore riconoscimento della libertà di scelta per i potenziali beneficiari circa lo Stato membro in cui godere di protezione, con l’unico *caveat* che in questo caso il secondo Stato non è tenuto a rilasciare formalmente una protezione temporanea, potendo invece scegliere se concedere un permesso di soggiorno identico a quello previsto dalle regole sulla protezione temporanea ovvero basato su analoghi schemi contemplati dal diritto statale⁷⁷.

Da quanto testé osservato emerge che gli Stati membri hanno consapevolmente accettato che la migliore strategia per accogliere i beneficiari e attuare il principio di solidarietà ed equa condivisione delle responsabilità tra tutti gli Stati membri (di cui all’art. 80 TFUE) è quella di permettere ai cittadini ucraini di richiedere la protezione temporanea nello Stato membro di loro scelta⁷⁸. L’opzione ora descritta – come giustamente notato dai primi

⁷⁴ Considerando n. 16. Sulle modalità di accesso alla frontiera esterna dell’UE, si veda la Comunicazione della Commissione, *Orientamenti operativi per la gestione delle frontiere esterne al fine di agevolare l’attraversamento delle frontiere UE-Ucraina*, in GUUE C 104I del 4 marzo 2022.

⁷⁵ Invero, l’art. 18 direttiva dispone che «Si applicano i criteri e le procedure per la determinazione dello Stato membro competente per l’esame della domanda d’asilo. In particolare, lo Stato membro competente per l’esame della domanda di asilo presentata da una persona che gode della protezione temporanea ai sensi della presente direttiva è lo Stato membro che ha accettato il trasferimento di tale persona nel suo territorio».

⁷⁶ L’art. 11 direttiva prevede che: «Uno Stato membro riammette una persona che gode della protezione temporanea nel suo territorio qualora essa soggiorni o tenti di entrare illegalmente nel territorio di un altro Stato membro nel periodo previsto dalla decisione del Consiglio di cui all’articolo 5. Gli Stati membri, sulla base di un accordo bilaterale, possono decidere di non applicare la presente disposizione». Per il testo della dichiarazione congiunta degli Stati membri, si veda Consiglio, doc. n. 6862/22, 4 marzo 2022.

⁷⁷ Come chiarito dalla decisione di esecuzione (considerando n. 16, ultima parte), «Una volta che uno Stato membro ha rilasciato il titolo di soggiorno conformemente alla direttiva 2001/55/CE, la persona che gode della protezione temporanea, pur avendo il diritto di viaggiare nell’Unione per 90 giorni nell’arco di un periodo di 180 giorni, dovrebbe poter avvalersi dei diritti derivanti dalla protezione temporanea solo nello Stato membro che ha rilasciato il titolo di soggiorno. Ciò non dovrebbe pregiudicare la possibilità di uno Stato membro di decidere di rilasciare in qualsiasi momento un titolo di soggiorno alle persone che godono della protezione temporanea ai sensi della presente decisione».

⁷⁸ V. decisione di esecuzione, considerando n. 16. Cfr. altresì Comunicazione della Commissione al Parlamento 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*, doc. COM (2022) 107 def., 8 marzo 2022; Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, 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*, doc. COM (2022) 131 def., 23 marzo 2022.

commentatori⁷⁹ – va in direzione contraria a quanto sinora ricavabile dal diritto vigente, dalle proposte di riforma avanzate dalla Commissione negli ultimi anni e dall’orientamento prevalente degli Stati: invero, le preferenze dei richiedenti asilo in tema di attribuzione della competenza a un singolo Stato della gestione della procedura di asilo e del successivo riconoscimento della protezione internazionale hanno sempre trovato scarsa eco nelle varie versioni della normativa Dublino e nel dibattito relativo alla sua riforma⁸⁰.

Occorre tener presente che la valorizzazione delle preferenze degli sfollati dall’Ucraina – con ripercussioni sull’individuazione dello Stato competente su un eventuale domanda di protezione internazionale – può essere spiegata sulla base di fattori difficilmente riscontrabili con riguardo agli altri flussi di migranti forzati che interessano il nostro continente: una forte mobilitazione della società civile europea e uno spiccato sentimento di vicinanza alla popolazione ucraina diffuso nelle *elites* politiche degli Stati membri, indotto anche dal profondo sdegno verso l’illegale e destabilizzante aggressione militare russa; la presenza sul territorio dell’UE di una consistente diaspora ucraina⁸¹, regolarmente soggiornante e in grado di operare da rete sociale di supporto ai nuovi arrivati (spesso familiari, parenti e stretti conoscenti) con concomitante riduzione dei costi di prima accoglienza e integrazione per le autorità statali⁸².

Oltre a ciò, si noti che per spostamenti successivi al riconoscimento della protezione temporanea in un primo Stato membro, la summenzionata dichiarazione è richiamata nel preambolo della decisione di esecuzione al considerando n. 15, ma non è parte integrante del quadro giuridico sancito dalla decisione medesima, in combinato disposto con la direttiva⁸³. Se così fosse, il suo contenuto avrebbe ricevuto un diverso inquadramento formale. A nostro avviso, essa vale fino a quando uno o più Stati non adotteranno una posizione diversa, affermando per esempio che, a partire da una certa data, torneranno ad avvalersi della prerogativa loro riconosciuta dall’art. 11 direttiva in caso di movimenti secondari. Tali spostamenti potrebbero verificarsi in misura significativa – come già osservato in dottrina⁸⁴ – ove il conflitto dovesse protrarsi e le prospettive di inserimento socio-economico nel paese (inizialmente) ospite non dovessero rivelarsi soddisfacenti.

Alla luce di quanto ora rilevato, sarebbe azzardato ritenere che il precedente della crisi ucraina abbia indotto gli Stati membri a considerare diversamente il tema della

⁷⁹ Cfr. S. PEERS, *Temporary Protection for Ukrainians in the EU? Q and A*, in *EU Law Analysis*, 27 February 2022, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2022/02/temporary-protection-for-ukrainians-in.html>; D. THYM, *Temporary Protection for Ukrainians: the Unexpected Renaissance of Free Choice*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 7 March 2022, <https://eumigrationlawblog.eu/temporary-protection-for-ukrainians-the-unexpected-renaissance-of-free-choice>.

⁸⁰ In argomento, cfr. *ex multis* M. DI FILIPPO, *The allocation of competence in asylum procedures under EU law: The need to take the Dublin bull by the horns*, in *Rev. der. com. eur.*, 2018, No. 59, p. 41 ss., in part. pp. 71-73. Nel contesto delle misure proposte con il Patto del 2020, la Commissione ripropone l’approccio consolidatosi in passato: cfr. *Proposta di regolamento sulla gestione dell’asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX [Fondo Asilo e migrazione]*, doc. COM (2020) 610 fin., 23 settembre 2020, artt. 14-23.

⁸¹ V. per esempio i dati riportati da Eurostat, *Ukrainian citizens in the EU*, marzo 2022 (dati aggiornati ad inizio 2021), https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Ukrainian_citizens_in_the_EU#Ukrainian_citizens_authorized_to_stay_in_the_EU.

⁸² V. decisione di esecuzione, considerando nn. 6 e 16.

⁸³ Secondo S. PEERS, *Temporary Protection for Ukrainians in the EU?*, cit., «it is a political commitment which is arguably not legally enforceable».

⁸⁴ Cfr. D. THYM, *Temporary Protection for Ukrainians*, cit.

determinazione dello Stato competente e dell'attuazione integrale del principio di solidarietà ed equa condivisione delle responsabilità. Al contrario, esso sembra esser frutto di un malcelato cinismo, nella misura in cui il riconoscimento della c.d. *agency* dei cittadini ucraini è funzionale ad una riduzione degli oneri per gli Stati nel loro complesso, grazie alla numerosa e ben integrata diaspora ucraina⁸⁵. Per quanto concerne la parte di sfollati che, nonostante tutto, preferirà soggiornare in un ristretto numero di paesi (in quanto più prossimi all'Ucraina, quali ad esempio la Polonia), l'UE fa molto affidamento su misure di sostegno amministrativo e finanziario⁸⁶.

Pur con i limiti ora evidenziati, nondimeno, la scelta di attivare la direttiva con queste modalità applicative consente di sperimentare un modello alternativo (e astrattamente più equilibrato) di gestione collettiva di un'emergenza migratoria: il fatto stesso che, almeno fino al momento in cui si scrive, la collocazione dei beneficiari non abbia creato situazioni intollerabili per gli Stati membri o accese tensioni politiche tra gli stessi potrebbe contribuire a riaprire il dibattito sulla riforma del sistema di Dublino.

Infine, in coerenza con la scelta di consentire una collocazione "spontanea" dei beneficiari, la decisione non contiene alcuna indicazione precisa circa le disponibilità degli Stati in ordine ai numeri di sfollati in grado di accogliere⁸⁷, ma opera un generico rinvio ad una stretta collaborazione tra gli Stati membri e la Commissione Europea da attuarsi attraverso una "piattaforma di solidarietà" nel quadro della rete dell'UE per la preparazione e per la gestione delle crisi nel settore della migrazione, istituita dalla Raccomandazione 2020/1366/UE della Commissione⁸⁸. Dalle informazioni pubblicamente disponibili⁸⁹, detta piattaforma mira, tra le altre cose, a fornire un *forum* generale di discussione per coordinare l'accoglienza delle persone in fuga dalla guerra in Ucraina e raccogliere informazioni pertinenti sulla capacità di accoglienza e di alloggio nei paesi dell'UE, così come per

⁸⁵ Per una diversa (e più ottimistica) prospettiva, v. D. VITIELLO, *The Nansen Passport*, cit., pp. 28-30. In termini simili, pur se in chiave problematica, v. M. SAVINO, F. L. GATTA, *On the Brink of a New Refugee Crisis: Temporary protection as a paradigm shift?*, in *VerfBlog*, 10 marzo 2022, <https://verfassungsblog.de/on-the-brink-of-a-new-refugee-crisis/>.

Per un'illustrazione dei dati concernenti il rilascio di permessi per protezione temporanea da marzo 2022 a luglio 2022 nei vari Stati membri, v. Eurostat, *Ukrainians granted temporary protection in July*, 7 settembre 2022 <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220907-2#:~:text=Temporary%20protection%20is%20a%20procedure,to%20their%20country%20of%20origin>.

⁸⁶ Per maggiori dettagli, cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento 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*, doc. COM (2022) 107 def., 8 marzo 2022; Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, 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*, doc. COM (2022) 131 def., 23 marzo 2022.

Tale aspetto è stato opportunamente enfatizzato in dottrina: cfr. per esempio G. MORGESE, *L'attivazione della protezione temporanea*, cit., pp. 6-7; D. VITIELLO, *The Nansen Passport*, cit., p. 20.

⁸⁷ Aspetto prontamente rilevato e criticato da G. MORGESE, *L'attivazione della protezione temporanea*, cit., pp. 5-7. Il riferimento ad un numero complessivo di 310.000 posti disponibili in "alcuni Stati membri" contenuto nel considerando n. 20 appare del tutto inadeguato rispetto alle proporzioni assunte del fenomeno.

⁸⁸ V. considerando n. 20 e art. 3 decisione, ove si specifica fra l'altro che la Commissione collaborerà anche con Europol, Frontex e l'Agenzia dell'UE per l'asilo, al fine di fornire supporto operativo agli Stati membri.

⁸⁹ Cfr. Comunicazione n. C/2022/1806 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, in *GUUE* C 126I del 21 marzo 2022, pp. 1-2; https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/migration-management/migration-management-welcoming-refugees-ukraine_en.

coordinare le offerte corrispondenti dei paesi dell'UE per accettare le persone in fuga dalla guerra in Ucraina che sono già arrivate nell'UE: rimane arduo comprendere se e come essa funzioni in concreto e se possa “reggere” – in assenza di impegni chiari e trasparenti assunti dagli Stati – a fronte di un eventuale cambiamento di atteggiamento dell'opinione pubblica dovuto al protrarsi del conflitto in Ucraina e ai risultati di elezioni politiche in vari Stati membri.

3.3. La proiezione nel tempo della protezione accordata agli sfollati dall'Ucraina

Un'ultima considerazione merita la proiezione nel tempo della protezione temporanea qui esaminata. Come si ricava dalla direttiva, essa è valida per un anno, con due possibili proroghe automatiche di sei mesi (in assenza di una decisione contraria del Consiglio) e un'eventuale ulteriore proroga della durata massima di un anno a seguito di apposita determinazione del Consiglio. Al tempo stesso, ai sensi dell'art. 6 direttiva la protezione temporanea può essere revocata laddove il Consiglio stabilisca che la situazione in Ucraina consente il rientro in sicurezza delle persone che ne beneficiano.

In tale prospettiva, laddove il conflitto in corso vada incontro a una riduzione di intensità e ad una delimitazione territoriale stabile (che interessi solo l'est del paese⁹⁰), potrebbe essere posta la questione se sia sempre giustificato l'impiego di questo strumento straordinario per accogliere persone in fuga dall'Ucraina. Inoltre, un mutamento di clima politico in alcuni Stati membri potrebbe indurre alcuni governi a proporre il ritorno alla normalità, basandosi sull'evoluzione del conflitto e sul comportamento degli stessi ucraini sfollati⁹¹.

A nostro sommo avviso, permangono motivi validi per ritenere che lo spostamento della linea principale del fronte ad est non renda *per se* sicuro il resto del paese per chi sia fuggito nei mesi scorsi o voglia farlo finché vige la decisione di esecuzione. Innanzitutto, l'evoluzione del conflitto non è prevedibile e anche in questa fase non mancano episodi di attacchi portati dalle forze russe nell'Ucraina centrale e occidentale. In secondo luogo, non si intravedono margini per un processo diplomatico di risoluzione delle numerose questioni che contrappongono Ucraina e Russia. In terzo luogo, la parte dello Stato ucraino non interessata in maniera stabile dalle ostilità è fortemente gravata (sin dal 2014) da spostamenti interni di popolazione (c.d. *internally displaced persons*) che renderebbero problematico l'accesso a condizioni di vita dignitosa e sicura per chi decidesse di tornare dall'estero⁹². A fronte di un

⁹⁰ Si vedano al proposito le più recenti rappresentazioni grafiche della presenza militare russa e delle aree di scontro con le forze ucraine, come per esempio riportato dal *Financial Times* in <https://www.ft.com/content/4351d5b0-0888-4b47-9368-6bc4dfbccbf5>.

⁹¹ Secondo informazioni fornite dall'EUAA, dall'inizio del conflitto, circa 8,6 milioni di persone hanno fatto ingresso nell'UE dall'Ucraina ma che solo 4,2 milioni di persone hanno chiesto la protezione temporanea nell'UE e nei paesi associati. Al tempo stesso, alla data del 23 agosto 2022, sono stati registrati ben 5 milioni di attraversamenti della frontiera ucraina in provenienza dall'UE e dalla Moldavia, con un numero non precisato di attraversamenti multipli in un senso e nell'altro: cfr. EUAA, *Analysis on Asylum and Temporary Protection in the EU+ in the Context of the Ukraine Crisis. Week 34 (22-28 August) 2022*, 31 agosto 2022, p. 1.

L'UNHCR (*Ukraine Situation Flash Update #27*, 26 agosto 2022) stima invece che al 26 agosto 2022 siano stati registrati 6,9 individui in fuga verso altri Stati europei (inclusi Stati non membri dell'UE), di cui solo 3,9 milioni hanno chiesto l'accesso alla protezione temporanea. Quasi 5 milioni di attraversamenti verso l'Ucraina sono stati registrati, inclusi movimenti pendolari da Stati europei e non europei.

⁹² Secondo le ultime stime disponibili (UNHCR, *Ukraine Situation Flash Update #27*, 26 agosto 2022) al 26 agosto 2022 almeno 6,6 milioni di persone sarebbero sfollate all'interno dell'Ucraina.

quadro siffatto, appare del tutto condivisibile che l'UNHCR abbia adottato una posizione ufficiale in cui raccomanda di non procedere a un eventuale rimpatrio di cittadini ucraini motivato dall'esistenza di una collocazione in una regione sicura del paese⁹³.

4. *Uno sguardo alla prima prassi applicativa: il caso italiano*

È opportuno adesso analizzare i casi di Italia e Spagna, paesi interessati con continuità da significativi flussi migratori, e caratterizzati dalla presenza di una consistente comunità ucraina: in particolare, appare interessante esaminare come hanno disciplinato l'ambito di applicazione della protezione temporanea, la procedura per la concessione della protezione e le misure di accompagnamento per favorire l'accoglienza degli sfollati.

L'Italia è stato l'ultimo Stato membro ad adottare le regole specifiche di attuazione della decisione di esecuzione (tramite un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 marzo 2022, di seguito il DPCM)⁹⁴ pur se occorre evidenziare che alcuni provvedimenti emanati in precedenza avevano già introdotto misure mirate per favorire l'accoglienza delle persone già giunte spontaneamente sul territorio nazionale⁹⁵. Tali arrivi non devono stupire in quanto in Italia si trova la seconda comunità ucraina per numerosità (circa 223.000 persone al 31 dicembre 2021, seconda a quel tempo solo a quella residente in Polonia), per lo più in possesso di un permesso di soggiorno di lungo periodo (78%) e composta principalmente da donne (79%). Si tratta di una comunità il cui livello di integrazione e radicamento nella società italiana appare elevato⁹⁶. Pur se l'impiego di donne ucraine nelle famiglie italiane nell'assistenza di persone anziane è uno sbocco lavorativo ancora consistente, si registrano percentuali apprezzabili di impiego per donne e uomini ucraini nel settore dell'industria, nei trasporti, in agricoltura, nel commercio e nelle costruzioni, nonché una significativa presenza

⁹³ Cfr. UNHCR *Position on Returns to Ukraine*, marzo 2022, § 8, <https://www.refworld.org/docid/621de9894.html>.

⁹⁴ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 marzo 2022, recante "Misure di protezione temporanea per le persone provenienti dall'Ucraina in conseguenza degli eventi bellici in corso". Tale strumento giuridico è contemplato dall'art. 3 del Decreto legislativo 7 aprile 2003, n. 85, che dà attuazione alla direttiva 2001/55/CE.

⁹⁵ Cfr. decreto legge 28 febbraio 2022, n. 16, recante "Ulteriori misure urgenti per la crisi in Ucraina" (che ha previsto, tra l'altro, all'art. 3, specifiche disposizioni per fare fronte alle eccezionali esigenze connesse all'accoglienza dei cittadini ucraini che arrivano sul territorio nazionale in conseguenza del conflitto bellico in atto in quel Paese); delibera del Consiglio dei ministri del 28 febbraio 2022 (con cui è stato dichiarato, fino al 31 dicembre 2022, lo stato di emergenza in relazione all'esigenza di assicurare soccorso e assistenza alla popolazione ucraina sul territorio nazionale in conseguenza della grave crisi internazionale in atto); ordinanze del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 872 del 4 marzo 2022, n. 873 del 6 marzo 2022 e n. 876 del 13 marzo 2022 recanti "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"; decreto legge n. 21 del 21 marzo 2022, recante "Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina" (in part. artt. 31 e 33-34).

⁹⁶ Per i relativi indicatori e per i dati riportati nel testo, cfr. Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *La comunità ucraina in Italia. Rapporto annuale sulla presenza dei migranti*, edizione 2021, <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/politiche-di-integrazione-sociale/Documents/Ucraina-Rapporto-2021.pdf>, p. 7 ss.; C. BONIFAZI, S. STROZZA, *Gli ucraini in Italia: una comunità numerosa e ben consolidata*, 22 marzo 2022, <https://www.neodemos.info/2022/03/22/gli-ucraini-in-italia-una-comunita-numerosa-e-ben-consolidata>.

di studenti ucraini nel sistema scolastico. Risultano infine cifre apprezzabili di matrimoni misti e acquisizione della cittadinanza italiana.

Alla luce di quanto testé osservato, appare naturale che una significativa porzione di sfollati, dopo il primo ingresso nell'UE (ad es. attraverso la frontiera polacca o rumena), si sia diretta verso l'Italia: i dati disponibili al 19 agosto 2022 indicano che 158.800 ucraini hanno fatto ingresso in Italia dallo scoppio della crisi (con un incremento costante rispetto ad inizio marzo), di cui circa 111.000 adulti (tra questi circa 83.000 donne) e circa 47.800 minori⁹⁷. I permessi di protezione temporanea richiesti al 2 settembre 2022 ammontano a poco meno di 154.000 unità⁹⁸.

Come già accennato, il governo italiano ha determinato la cerchia dei beneficiari della protezione temporanea a favore dei soli soggetti privilegiati. Per i cittadini di paesi terzi residenti in Ucraina sulla base di un permesso di soggiorno permanente, è contemplata la riconduzione alla protezione temporanea (e non a forme equivalenti basate sul diritto nazionale)⁹⁹. Per cittadini ucraini usciti dal proprio paese prima del 24 febbraio 2022 e presenti regolarmente o irregolarmente in Italia, resta aperta la strada della presentazione di una richiesta di protezione internazionale, nel cui ambito possono plausibilmente ricorrere i presupposti per una protezione sussidiaria, non potendosi escludere casi che possono determinare il riconoscimento dello status di rifugiato¹⁰⁰. In alternativa, gli interessati possono presentare in Questura un'istanza di rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale di durata biennale ai sensi dell'art. 19 c. 1.1 del Testo Unico Immigrazione (come novellato dalla legge n. 173/2020)¹⁰¹, procedura che in taluni casi può apparire preferibile per i cittadini ucraini per la sua maggiore celerità rispetto alla procedura per protezione

⁹⁷ V. Protezione civile, *Emergenza Ucraina. Dashboard ingressi alle frontiere*, 11 settembre 2022, <https://mappe.protezionecivile.gov.it/it/mappe-e-dashboards-emergenze/mappe-e-dashboards-ucraina/ingressi-alle-frontiere>.

⁹⁸ V. Protezione civile, *Emergenza Ucraina. Dashboard richieste di protezione temporanea (ultimo aggiornamento 2 settembre 2022)*, 11 settembre 2022, <https://mappe.protezionecivile.gov.it/it/mappe-e-dashboards-emergenze/mappe-e-dashboards-ucraina/richieste-di-protezione-temporanea>.

Secondo i dati forniti dall'UNHCR, la Polonia registra 1.365.000 richieste, la Germania 655.000, la Repubblica ceca 427.000, la Spagna 140.000. È interessante notare altresì che, con l'esclusione della Polonia, gli altri Stati membri "di prima linea" presentano dati assoluti inferiori, pur se l'impatto sul paese ospite andrebbe commisurato al totale della popolazione: Ungheria 29.000 richieste, Romania 59.000, Slovacchia 92.000. Cfr. UNHCR, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (aggiornato al 7 settembre 2022).

⁹⁹ Art. 1, commi 2-3 DPCM.

¹⁰⁰ Per una prima ricognizione e alcune considerazioni critiche sulla prassi applicativa, v. C. SCISSA, *Ucraini/e in fuga prima dell'invasione russa: status di rifugiato sur place o protezione sussidiaria?*, in *AdimBlog*, 2022, http://www.adimblog.com/wp-content/uploads/2022/06/SodaPDFprocessed-5.-ADiM-Ucraina_Scissa_DEF.pdf.

Si tenga presente che il governo italiano ha rimosso l'Ucraina dalla lista dei paesi di origine sicura ai fini dell'esame della domanda di protezione internazionale, lista adottata il 4 ottobre 2019 in applicazione dell'art. 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (inserito in attuazione della direttiva procedure n. 2013/32/UE): cfr. Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Decreto 9 marzo 2022, *Revisione della lista dei Paesi sicuri per i richiedenti protezione internazionale*, in *G.U.*, n. 59, 11 marzo 2022.

¹⁰¹ L'art. 19 c. 1.1 del Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 ("Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero") prevede che non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani o degradanti o qualora ricorrano gli obblighi costituzionali o internazionali all'allontanamento di una persona (menzionati dall'art. 5, c. 6 del medesimo Testo unico) o, infine, qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare dello straniero.

internazionale¹⁰² e per il fatto che non contempla la consegna fisica del passaporto alla Questura per tutta la durata del procedimento¹⁰³.

Con riguardo al rapporto con le procedure ordinarie di asilo, il DPCM opta per il rinvio della trattazione di domande presentate da chi si avvalga della protezione temporanea¹⁰⁴. Ove il potenziale beneficiario della protezione temporanea non voglia avvalersi di questo strumento e richieda protezione internazionale “ordinaria”, vedrà la sua domanda trattata secondo la normale procedura e tempistica da parte della competente Commissione territoriale, pur conservando la possibilità di cambiare idea e chiedere successivamente il rilascio del permesso per protezione temporanea¹⁰⁵.

Il caso di beneficiari di protezione temporanea rilasciata da altro Stato membro che si trasferiscano in Italia non è espressamente preso in considerazione dal DPCM. Abbiamo già evidenziato (*supra*, par. 3) che una dichiarazione allegata alla decisione di esecuzione manifesta (almeno per ora) la volontà comune degli Stati membri di non avvalersi della possibilità di chiedere al primo Stato di riammettere la persona in questione. Nel decreto legislativo di attuazione della direttiva consta una sola disposizione che tratta di movimenti secondari, che tuttavia non appare applicabile ai possibili spostamenti infra-UE dei cittadini ucraini¹⁰⁶. Per ragioni di certezza giuridica, sarebbe auspicabile che fosse introdotta una disposizione apposita per chiarire lo status giuridico di tali soggetti e l'eventuale procedura da seguire per stabilizzare il proprio soggiorno in Italia.

Con riguardo alle cause di esclusione dalla protezione temporanea, si tenga presente che la normativa italiana di attuazione della direttiva è formulata in maniera discutibile. L'art.

¹⁰² Si tenga presente che la competente Commissione territoriale è chiamata ad esprimere un parere entro 30 giorni dalla trasmissione dell'istanza operata dalla Questura: cfr. Commissione nazionale asilo, Circolare n. 7335 del 19 luglio 2021, p. 5.

¹⁰³ Questi aspetti pratici emergono, sia pure di riflesso, nel materiale informativo pubblicato dalle autorità italiane: cfr. Ministero dell'interno, EUAA, Protezione civile, *Opuscolo informativo. Protezione temporanea in Italia*, 30 maggio 2022, http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/ultima_versione_opuscolo_informativo_protezione_temporanea_italiano.pdf.

¹⁰⁴ Giova ricordare che l'art. 7 c. 1 decreto legislativo 7 aprile 2003, n. 85, prevede che il DPCM di attivazione della protezione temporanea stabilisce 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. Alla luce di quanto osservato *supra*, par. 2, la possibilità di sospendere la trattazione delle domande di asilo si iscrive coerentemente nelle finalità della direttiva, che in una contingenza eccezionale mira, da un lato, a offrire immediatamente uno status certo agli sfollati e, dall'altro, ad evitare l'intasamento del sistema ordinario di asilo. Del resto, l'evoluzione delle presenze in Italia dei beneficiari della protezione temporanea conferma la bontà di tale scelta, a fronte dei carichi di lavoro gravanti sul complesso delle Commissioni territoriali. Secondo dati elaborati dall'ISMU (Comunicato stampa del 13.4.2022, <https://www.ismu.org/nel-2021-tornano-a-crescere-le-richieste-di-asilo-in-italia-comunicato-stampa-13-4-2022>), le domande di asilo esaminate nel corso del 2020 sono state 42.000 e quasi 53.000 nel 2021, mentre nel periodo 2016-2019 le Commissioni territoriali hanno esaminato in media 90.000 domande all'anno. Quanto alle richieste presentate, nel 2021 se ne contano 56.000, in netto aumento rispetto alle circa 27.000 pervenute nel 2020. È agevole comprendere l'impatto che potrebbero avere decine di migliaia di nuove domande presentate da cittadini ucraini durante la vigenza della protezione temporanea.

¹⁰⁵ Art. 3 DPCM.

¹⁰⁶ Si tratta dell'art. 10 decreto legislativo n. 85/2003, che nel secondo periodo statuisce che «La persona che gode della protezione temporanea accordata da un altro Stato membro che entri *illegalmente* nel territorio nazionale è allontanata verso quest'ultimo» (enfasi aggiunta). Come già chiarito, uno spostamento da Polonia a Italia (per esempio) di un cittadino ucraino titolare di un permesso di soggiorno rilasciato dalle autorità polacche non equivarrebbe a un ingresso illegale in Italia.

5 decreto legislativo n. 85/2003 sviluppa l'art. 28, par. 1, lett. b direttiva¹⁰⁷ individuando due possibili cause di esclusione: 1) aver riportato una sentenza di condanna definitiva per una serie di reati¹⁰⁸, considerati dal legislatore italiano dotati di quella particolare gravità per la comunità statale evocata dalla seconda parte della disposizione della direttiva ora menzionata; 2) ricorrenza di generici “motivi di ordine o sicurezza pubblica”, locuzione certamente più ampia di quella che invece impiega la direttiva (motivi ragionevoli per considerare la persona un pericolo per la sicurezza dello Stato ospitante). A ciò si aggiunga che il DPCM sembra introdurre una terza tipologia di cause di esclusione, che con una certa acrobazia linguistica riprende proprio l'ipotesi consentita dalla direttiva e ora menzionata. Invero, l'art. 4 c. 1 DPCM evoca la sussistenza di motivi ragionevoli per considerare il richiedente un pericolo per la sicurezza dello Stato ai sensi dell'art. 13 c. 1 del Testo unico sull'immigrazione. Tuttavia, l'art. 13 c. 1 Testo unico contempla l'espulsione amministrativa decisa dal Ministro dell'interno per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, senza ulteriori specificazioni. Ne risulta un quadro confuso, imputabile senza dubbio alle modalità con cui è stato redatto il decreto legislativo di attuazione: da due cause di esclusione contemplate dal legislatore UE siamo passati nell'ordinamento italiano a tre ipotesi, di cui una formulata in maniera piuttosto ampia (con un lungo elenco di condotte criminose) e due alquanto generiche e ridondanti (“ordine e sicurezza pubblica”; “ordine pubblico o sicurezza dello Stato”). In attesa di una correzione in via legislativa del decreto di attuazione della direttiva, è certamente auspicabile che le autorità italiane interpretino in maniera restrittiva tali locuzioni, valorizzando in maniera accentuata l'obbligo di motivazione puntuale che è ricavabile dall'art. 28, par. 3 direttiva¹⁰⁹ e dai principi generali del diritto UE¹¹⁰.

Sul piano organizzativo, un ruolo centrale è stato affidato alla Protezione civile, che opera in coordinamento con le altre amministrazioni statali (nazionali e territoriali) e con il terzo settore secondo un modello definito nel «Piano nazionale per l'accoglienza e l'assistenza alla popolazione proveniente dall'Ucraina» adottato il 13 aprile 2022¹¹¹.

Un aspetto interessante che merita menzione è quello del trattamento riconosciuto ai beneficiari. Va rilevato che le disposizioni contenute nella normativa di attuazione della direttiva e le misure adottate in riferimento alla crisi ucraina tendono a riconoscere ai

¹⁰⁷ Ai sensi di tale disposizione, una persona può essere esclusa qualora «sussistano motivi ragionevoli per considerarla un pericolo per la sicurezza dello Stato membro ospitante o, in quanto condannata con sentenza passata in giudicato per un reato particolarmente grave, un pericolo per la comunità dello Stato membro ospitante».

¹⁰⁸ L'art. 5 c. 2 statuisce che «Sono esclusi dalle misure di protezione temporanea gli sfollati che abbiano riportato condanna, con sentenza passata in giudicato (...) per reati previsti dall'articolo 380, commi 1 e 2, del codice di procedura penale, ovvero per reati inerenti gli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite».

¹⁰⁹ «I motivi d'esclusione di cui al paragrafo 1 devono attenersi esclusivamente al comportamento personale dell'interessato. Le decisioni o i provvedimenti d'esclusione devono fondarsi sul principio della proporzionalità».

¹¹⁰ Per brevità, si rinvia a M. DI FILIPPO, *L'allontanamento del cittadino straniero*, cit., pp. 271-272 (e nota 142).

¹¹¹ V. <https://emergenze.protezionecivile.gov.it/static/8acce8d2f3ed23eff62df9066bb4e3d2/piano-nazionale-laccoglienza-e-lassistenza-alla-popolazione-proveniente-dallucraina.pdf>. Tale piano era stato preceduto da un documento provvisorio (“Prime indicazioni operative per l'accoglienza e l'assistenza alla popolazione proveniente dall'Ucraina”), adottato il 21 marzo 2022: v. <https://emergenze.protezionecivile.gov.it/static/f9b01e2938be5fdab1f730abb8a034bf/crisi-ucraina-prime-indicazioni-operative-21-marzo-2022.pdf>.

beneficiari parità di trattamento con i cittadini italiani¹¹², anche laddove la direttiva consentirebbe di condizionare l'accesso a taluni diritti o servizi attraverso una clausola di preferenza per i cittadini dello Stato ospite e gli altri stranieri già regolarmente soggiornanti¹¹³. Inoltre, sono state adottate svariate misure positive intese a facilitare il percorso di integrazione dei beneficiari della protezione temporanea¹¹⁴ e sono state mobilitate risorse economiche cospicue (circa 900 milioni di euro). Un aspetto problematico appare essere quello della conciliazione tra il lavoro e la famiglia per quella grande quantità di donne giunte in Italia con figli, a fronte di un sistema nazionale che – di base – presenta forti criticità per le donne italiane e straniere già ivi residenti¹¹⁵.

Nonostante gli sforzi profusi dal governo italiano, persistono ulteriori difficoltà che potrebbero precludere prospettive di medio periodo di integrazione e autonomia dei beneficiari dei titolari del permesso di soggiorno. Si pensi all'alloggio e alle misure di prima accoglienza. A fronte delle cifre concernenti la presenza in Italia, appare evidente la difficoltà del sistema italiano di offrire adeguata ospitalità. Se nei primi tempi è stato fatto ricorso

¹¹² V. art. 4 c.1, lett. e, lett. g D.lgs n. 85/2003. In coerenza con tale quadro, l'ordinanza di protezione civile n. 872/2022 e l'art. 2 DPCM consentono espressamente al beneficiario della protezione temporanea l'accesso al mercato del lavoro sulla base della sola richiesta di permesso di soggiorno presentata alla competente Questura. In argomento, v. anche S. PROSDOCIMI, *Protezione temporanea e diritto al lavoro: uno sguardo ai risvolti giuslavoristici della prima esecuzione della Direttiva 2001/55*, in *Bollettino ADAPT*, 21 marzo 2022, n. 11, <https://www.bollettinoadapt.it/protezione-temporanea-e-diritto-al-lavoro-uno-sguardo-ai-risvolti-giuslavoristici-della-prima-esecuzione-della-direttiva-2001-55>.

Per quanto concerne lo studio, l'art. 2 DPCM, dopo aver chiarito che la protezione temporanea dà diritto ad accedere allo studio, fa salve le disposizioni di maggior favore previste dall'art. 38 del Testo unico immigrazione, dall'articolo 21 del D.lgs. n. 142/2015, nonché dall'articolo 14 della legge n. 47/2017. Ne consegue che ai titolari di tale protezione è riconosciuto l'accesso al sistema educativo per i minori alla pari con i cittadini italiani, nonché l'accesso alla formazione professionale e a tirocini.

¹¹³ Il riferimento è all'art. 12, secondo periodo, direttiva 2001/55.

¹¹⁴ Ad esempio, il decreto legge n. 21/2022 ha previsto una deroga alla disciplina del riconoscimento delle qualifiche professionali sanitarie per medici, infermieri e operatori socio-sanitari ucraini. In particolare, l'art. 34 del decreto consente 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.

Nel contesto scolastico, già nel marzo 2022 sono stati reperiti fondi straordinari per sostenere le istituzioni scolastiche nell'accoglienza e nella mediazione linguistica e culturale: v. Ministero dell'istruzione, *Prime indicazioni e risorse per accogliere gli esuli ucraini in età scolare*, 7 marzo 2022, <https://www.miur.gov.it/web/guest/-/accoglienza-scolastica-degli-studenti-ucraini-esuli>. V. altresì le disposizioni dedicate in tema di valutazione di fine anno scolastico: Ministero dell'istruzione, Ordinanza n. 156 del 4 giugno 2022, *Valutazione degli apprendimenti ed esami di Stato degli alunni e degli studenti ucraini per l'anno scolastico 2021/2022*, <https://www.miur.gov.it/web/guest/-/ordinanza-ministeriale-n-156-del-4-giugno-2022>.

In ambito universitario, è stato istituito un fondo (v. art 5-quinquies decreto-legge 25 febbraio 2022, n. 14, convertito, con modificazioni, con legge 5 aprile 2022, n. 28) per finanziare misure a sostegno degli studenti, dei ricercatori e dei docenti di nazionalità ucraina (e afghana). Per l'avviso attuativo n. 240 del 4 agosto 2022, v. <https://www.mur.gov.it/it/emergenza-ucraina/iniziative/compartecipazione-alle-iniziative-fondo-misure-di-sostegno>.

In alcune regioni, come l'Emilia-Romagna, i giovani profughi ucraini che frequentano le scuole hanno potuto viaggiare gratuitamente su treni e autobus fino alla fine dell'anno scolastico 2021/2022 e usufruire gratuitamente della mensa scolastica: 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*, 2022, p. 325 ss., in part. p. 329.

¹¹⁵ B. L. MAZZEI, V. MELIS, *Famiglie, turismo e raccolti: per i rifugiati ucraini primi passi sul lavoro (con molti freni)*, in *Sole 24 ore*, 31 maggio 2022, <https://www.ilssole24ore.com/art/famiglie-turismo-e-raccolti-i-rifugiati-ucraini-primi-passi-lavoro-con-molti-freni-AEz9QrbB>.

essenzialmente a convenzioni stipulate di urgenza con albergatori (si consideri che per la maggior parte del paese si trattava di un periodo di bassa stagione), è stato deciso di potenziare la rete ordinaria dei CAS-Centri di accoglienza Straordinaria e del SAI-Sistema di accoglienza e integrazione, con finanziamenti per ulteriori 16.500 posti: va messo nondimeno in conto che l'effettiva messa a disposizione dei posti richiede tempo (specialmente per il SAI). È stato introdotto poi lo schema dell'accoglienza diffusa per complessivi 30.000 posti aggiuntivi (offerta da enti del terzo settore, selezionati dopo un bando pubblico finanziato con fondi statali, ma non da privati cittadini o famiglie), ma le procedure finora svolte hanno garantito la copertura di soli 17.000 posti¹¹⁶. Ulteriori sistemazioni hanno continuato ad essere reperite in via di urgenza dalle Regioni con provvedimenti specifici (es. con convenzioni con strutture alberghiere)¹¹⁷.

Inoltre, con il decreto legge n. 21/2022 lo Stato italiano ha stanziato fondi per coprire un massimo di 60.000 unità di contributi di sostentamento (300 euro mensili per gli adulti e 150 euro per i minori), erogati per tre mesi a favore di chi ha trovato autonoma sistemazione¹¹⁸ presso familiari, conoscenti e altri soggetti privati: il fatto che con il decreto legge n. 50/2022 il governo abbia dovuto aumentare a 80.000 il numero dei contributi finanziabili e che, secondo i dati più recenti, siano state registrate più di 101.000 domande testimonia l'ampiezza dei bisogni che non trovano collocazione nel sistema pubblico o diffuso di accoglienza¹¹⁹. Peraltro, trattasi di misura con limitato orizzonte temporale, che pone interrogativi sulla tenuta del sistema spontaneo di accoglienza dopo la scadenza, specialmente a fronte di una possibile incapacità del sistema economico di fornire opportunità di impiego ai nuovi arrivati, vuoi per i menzionati problemi concernenti la conciliazione famiglia-lavoro per le donne con figli, vuoi per la contrazione dell'offerta di posti di lavoro conseguente all'aumento vertiginoso delle materie prime e di altri costi per le imprese.

Non deve stupire pertanto se il Dipartimento della Protezione Civile ha creato una piattaforma (denominata #OffroAiuto¹²⁰), per consentire a cittadini e aziende di offrire beni, servizi e alloggi per sostenere i profughi in fuga dall'Ucraina. L'obiettivo è quello di creare un banca dati che consenta di rispondere agilmente alle diverse esigenze che possono emergere nel tempo, facendo incontrare le necessità dei profughi con le offerte di aiuto. I privati cittadini possono donare ospitalità o servizi (sono invece esclusi i beni) mentre le

¹¹⁶ In particolare, si tratta di enti del terzo settore, centri di servizio per il volontariato e enti religiosi civilmente riconosciuti): per i dati pertinenti, cfr. Protezione civile, *Emergenza Ucraina. Dashboard accoglienza diffusa. I dati sull'accoglienza diffusa degli Enti del Terzo Settore e del Privato Sociale*, aggiornato al 10 settembre 2022, <https://mappe.protezionecivile.gov.it/it/mappe-e-dashboards-emergenze/mappe-e-dashboards-ucraina/accolienza-diffusa>. Le procedure di assegnazione (tese, fra l'altro, a verificare con rigore il possesso di determinati requisiti in capo agli enti promotori) hanno condotto al risultato sopra indicato.

¹¹⁷ V. Piano nazionale per l'accoglienza e l'assistenza alla popolazione proveniente dall'Ucraina, cit., p. 10.

¹¹⁸ Tale forma complementare di sostegno è stata prevista nel decreto legge n. 21/2022 (art. 31, c.1 lett. b e c.2) ed è stato oggetto di precisazioni operative nella ordinanza n. 881/2022 (art. 2). Per i dati sulle richieste, cfr. Protezione civile, *Emergenza Ucraina. Dashboard contributi di sostentamento*, aggiornato al 10 settembre 2022, <https://mappe.protezionecivile.gov.it/it/mappe-e-dashboards-emergenze/mappe-e-dashboards-ucraina/contributi-di-sostentamento>.

¹¹⁹ A conferma di quanto affermato, v. pure B. L. MAZZEI, V. MELIS, *Profughi dall'Ucraina, il 60% chiede i 300 euro*, in *Sole 24 ore*, 22 agosto 2022, <https://www.ilsole24ore.com/art/profughi-dall-ucraina-60percento-chiede-300-euro-AERQodpB>, ove si dà conto anche dell'aspetto applicativo (non secondario) secondo cui il limite numerico opera con riguardo alla domanda presentata da ogni adulto, per sé e/o per il proprio nucleo familiare e dell'ammontare fino ad allora impiegato (circa 36 milioni di euro).

¹²⁰ V. <https://offroaiuto-emergenzaucraina.protezionecivile.gov.it>.

aziende possono offrire beni, ospitalità o servizi. Una volta inserite, le offerte di beni, servizi e ospitalità sono inviate alle strutture di coordinamento dell'emergenza, alle organizzazioni di volontariato di protezione civile e ai soggetti del terzo settore o del privato sociale impegnati nelle attività di accoglienza e sostegno alla popolazione ucraina. Appare chiaro, nondimeno, che lo spontaneismo della società civile potrebbe mal conciliarsi con l'esigenza di fornire un supporto professionale a persone traumatizzate e vulnerabili.

5. Segue: *il caso spagnolo*

La Spagna ha recepito la direttiva 2001/55 con il Real Decreto 1325/2003 del 24 ottobre 2003, apportando modifiche di minima entità al sistema già in vigore a livello europeo¹²¹. Al momento della guerra in Ucraina e dell'adozione della decisione di esecuzione, la Spagna ha optato per una chiara estensione dei beneficiari, e a partire dall'accordo del Consiglio dei Ministri dell'8 marzo 2022¹²². Pertanto, la protezione temporanea si indirizza, oltre ai soggetti "privilegiati" previsti dalla decisione di esecuzione del Consiglio, ai cittadini ucraini presenti regolarmente o irregolarmente in Spagna prima del 24 febbraio 2022, nonché alle loro famiglie; e a qualsiasi cittadino di uno Stato terzo o apolide che risieda legalmente in Ucraina sulla base di un permesso di soggiorno valido (oltre ai beneficiari di protezione internazionale).

Al 1° gennaio 2022, gli ucraini legalmente registrati in Spagna erano 110.977¹²³. Con dati aggiornati al 15 settembre 2022, sono stati emessi 143.152 permessi di protezione temporanea nei confronti di ucraini in Spagna, di cui il 35% uomini e il 65% donne. Il 35% del totale sono minori. Si tenga presente, tuttavia, che i dati non sono suddivisi per nazionalità, e pertanto non è dato sapere quanti siano i cittadini di Paesi terzi ammessi (con una certa generosità, come appena evidenziato) a godere della protezione temporanea in Spagna, o i cittadini ucraini che già risiedevano in Spagna per motivi di studio o di lavoro e hanno attivato la procedura qui descritta¹²⁴.

Per quanto riguarda la nozione di "famiglia", la normativa spagnola si uniforma agli standard europei, includendo quindi anche il coniuge o il partner non unito in matrimonio; i figli minorenni non sposati o i figli del coniuge, indipendentemente dall'essere nati dentro o fuori dal matrimonio o dall'essere stati adottati; altri parenti stretti che vivevano insieme come parte dell'unità familiare al momento delle circostanze legate all'afflusso massiccio di sfollati e che erano totalmente o principalmente a carico del beneficiario. Particolarmente degno di

¹²¹ Real Decreto 1325/2003, del 24 ottobre 2003, *por el que se aprueba el Reglamento sobre el régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas*, B.O.E., n. 256, 25 ottobre 2003.

¹²² Orden PCM/170/2022, del 9 marzo 2022, *por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2022, por el que se amplía la protección temporal otorgada en virtud de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 marzo 2022 a personas afectadas por el conflicto de Ucrania que puedan encontrar refugio en España*, B.O.E., n. 59, 10 marzo 2022. Cfr. C. GONZÁLEZ, *La acogida de refugiados ucranianos: algunos desafíos e incertidumbres*, Real Instituto Elcano, ARI 28/2022, 4 aprile 2022; R. RAMÍREZ, *El conflicto de Ucrania, ¿la gran diáspora del siglo XXI en Europa?*, IIEE, *Documento de Opinión* 21/2022, 23.5.2022.

¹²³ Instituto Nacional de Estadística, <https://www.ine.es/infografias/ucranianos/ucranianos.htm>.

¹²⁴ Cfr. <https://www.interior.gob.es/opencms/es/servicios-al-ciudadano/tramites-y-gestiones/oficina-de-asilo-y-refugio/ucrania-proteccion-temporal/datos-diarios-y-acumulados-sobre-resoluciones-de-proteccion-temporal>.

Al 1° gennaio 2022, gli ucraini legalmente registrati in Spagna erano 110.977: Instituto Nacional de Estadística, <https://www.ine.es/infografias/ucranianos/ucranianos.htm>.

nota è il trattamento riservato ai cittadini ucraini in situazione irregolare, che normalmente sono entrati legalmente in Spagna con un visto turistico, non sono rientrati nel loro paese alla scadenza del visto e che a un certo punto hanno potuto trarre vantaggio dal conflitto, potendo regolarizzare la loro situazione in territorio spagnolo.

Contemporaneamente all'approvazione dell'estensione della protezione, è stato adottato un decreto ministeriale che stabilisce la procedura da seguire per il riconoscimento della protezione temporanea, a integrazione del Real Decreto 1325/2003¹²⁵. Questa procedura segue le linee guida della Commissione in termini di minimizzazione delle formalità necessarie per il riconoscimento della protezione internazionale¹²⁶.

La procedura deve essere avviata su richiesta dell'interessato e mediante comparizione personale presso la Direzione generale della Polizia nazionale, presso i centri di accoglienza, di ricezione e di riferimento del Ministero dell'inclusione, della sicurezza sociale e della migrazione, o anche presso le stazioni di polizia. Allo stesso tempo, è necessario presentare tutta la documentazione che attesti l'appartenenza a uno dei gruppi beneficiari, compresi un numero di telefono e un indirizzo e-mail¹²⁷. Dopo il rilevamento delle impronte digitali, in conformità con il regolamento Eurodac¹²⁸, i richiedenti riceveranno la ricevuta della domanda che includerà già il numero di identificazione degli stranieri (NIE) assegnato. Saranno quindi autorizzati a rimanere in territorio spagnolo e a ricevere l'assistenza sociale corrispondente mentre l'Ufficio per l'asilo e i rifugiati (OAR) esamina le domande attraverso la procedura d'urgenza. La Risoluzione, concordata dal Ministero dell'Interno su proposta della Commissione Interministeriale per l'Asilo e il Rifugio e adottata entro un periodo massimo di 24 ore, in caso di esito positivo, comporterà l'autorizzazione al soggiorno e al lavoro. Al termine del primo anno di protezione, sia protezione temporanea che i permessi di soggiorno e di lavoro saranno automaticamente prorogati per un altro anno. In via eccezionale, è possibile garantire un ulteriore anno di proroga, come stabilito dalla normativa europea.

Inoltre, l'ordinanza ministeriale sopra menzionata stabilisce i motivi per la revoca e la cessazione della protezione temporanea, sollevando alcune perplessità. La protezione

¹²⁵ Orden PCM/169/2022, del 9 marzo 2022, *por la que se desarrolla el procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania*, B.O.E., n. 59, 10 marzo 2022. V. Ministerio del Interior, <https://www.interior.gob.es/opencms/eu/servicios-al-ciudadano/tramites-y-gestiones/oficina-de-asilo-y-refugio/ucrania-proteccion-temporal>.

¹²⁶ 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, doc. COM (2022) def., 2 marzo 2022.

¹²⁷ Nel caso di minori, la domanda deve essere presentata dalla persona che ne è responsabile. Ma nulla viene specificato in materia di minori non accompagnati. In quest'ultimo caso, la direttiva, all'art. 16, stabilisce che gli Stati membri debbano adottare «quanto prima le misure necessarie affinché i minori non accompagnati, ammessi alla protezione temporanea, 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». Anche il Real Decreto 1325/2003 tace sul tema, e bisogna piuttosto fare riferimento alla Ley 12/2009, del 30 ottobre, che regola il diritto di asilo e la protezione sussidiaria (B.O.E., n. 263, del 31 ottobre 2009), all'art. 48, nonché alla legislazione regionale.

¹²⁸ 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, in *GUUE* L 180 del 29 giugno 2013.

temporanea sarà revocata quando si stabilisce che i requisiti stabiliti per beneficiare della protezione temporanea non sono stati soddisfatti, o il richiedente ha commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, un grave crimine comune al di fuori dello Stato spagnolo, o rappresenta un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico. Con riguardo a questa ultima fattispecie, i termini impiegati sono generici e soggetti a forte discrezionalità valutativa: valgono qui le considerazioni svolte nel paragrafo precedente in riferimento alla normativa italiana¹²⁹.

Infine, nel caso spagnolo, l'applicazione urgente della direttiva del 2001 e la sua implementazione a livello nazionale sollevano tre questioni urgenti. In primo luogo, la protezione temporanea non limita la possibilità per i cittadini ucraini di richiedere in qualsiasi momento una qualsiasi modalità di protezione internazionale, in conformità con la legislazione nazionale ed europea vigente e a condizione che soddisfino i requisiti stabiliti dalla Convenzione di Ginevra del 1951. Tuttavia, fino a quando le procedure interne spagnole non saranno snellite e migliorate, il ricorso ai meccanismi di protezione internazionale continuerà a essere caratterizzato da lungaggini o persino da un blocco totale a causa del notevole numero di domande presentate senza interruzione dalla crisi migratoria del 2015-2016. Inoltre, la Spagna si caratterizza per essere uno dei paesi europei con la percentuale più bassa di concessione della protezione internazionale, con un tasso del 5%, rispetto alla media europea del 33%¹³⁰.

In secondo luogo, l'attuazione della misura a livello nazionale è avvenuta in assenza di una vera politica di integrazione ed è stata appesantita dal decentramento esistente in questo settore. Non è stato reso noto quindi quante risorse abitative ed economiche siano disponibili per promuovere l'integrazione, la distribuzione dei poteri tra le varie amministrazioni interessate, ecc. Alla luce di questa situazione, è stato adottato il Real Decreto 220/2022, che approva il regolamento del sistema di accoglienza per la protezione internazionale¹³¹. Il suo scopo è quello di attuare le disposizioni del Capo III del Titolo II (sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale) della Legge 12/2009, che disciplina il diritto di asilo e la protezione sussidiaria, configurando il sistema di accoglienza per tutta la protezione internazionale, inclusa quella temporanea. Il Real Decreto appena menzionato recepisce parzialmente nell'ordinamento spagnolo anche la direttiva 2013/33/CE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

Il Real Decreto 220/2022 istituisce la Segreteria di Stato per la Migrazione come organo di gestione centralizzata, attraverso la Direzione Generale per la Gestione del Sistema di Accoglienza Internazionale e di Protezione Temporanea, all'interno del Ministero dell'Inclusione, della Sicurezza Sociale e della Migrazione. Il testo comprende norme su tutte le fasi dell'accoglienza, dall'arrivo della persona bisognosa di protezione, alla sua valutazione ai fini dell'assistenza finanziaria e dell'alloggio, nonché i meccanismi di concertazione con enti pubblici e privati¹³². Allo stesso tempo, concentrandosi sugli sfollati provenienti dall'Ucraina, il governo spagnolo ha fornito un sostegno finanziario alle Comunità

¹²⁹ V. *supra*, par. 4.

¹³⁰ COMITÉ ESPAÑOL AYUDA AL REFUGIADO (CEAR), *Informe 2021: Las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, 2021, pp. 59 e ss.

¹³¹ Real Decreto 220/2022, del 29 marzo, *por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional*, B.O.E., n. 76, 30.03.2022.

¹³² Ad esempio, Resolución de 10 de mayo de 2022, de la Secretaría General Técnica, *por la que se publica el Convenio con BBVA, SA, para el alojamiento y manutención temporal de personas desplazadas de Ucrania con ocasión del conflicto armado provocado por la invasión rusa*, B.O.E., n. 118, 18.5.2022.

autonome¹³³ e ha lanciato un programma di sostegno a livello universitario per studenti, ricercatori e professori ucraini¹³⁴.

In terzo luogo, la direttiva del 2001 può condurre all'attivazione di un meccanismo di solidarietà previsto dagli artt. 25-26. In tale prospettiva, ogni Stato membro dovrebbe individuare il numero di sfollati ucraini che possono trovare accoglienza sul proprio territorio. Tuttavia, almeno nel caso della Spagna, non è stata presa alcuna decisione in tal senso, mentre si assiste a innumerevoli manifestazioni di solidarietà spontanea tra la popolazione spagnola per portare nel nostro Paese persone in fuga di tutte le età, soprattutto donne e bambini.

Infine, non tutti gli ucraini che arrivano in Spagna chiedono la protezione temporanea. A nostro avviso, ciò potrebbe esser dovuto alla preferenza per la richiesta di protezione internazionale *stricto sensu*, o di ricongiungimento familiare, che – ove accolta – garantisce il riconoscimento di una gamma più ampia di diritti di natura sociale¹³⁵. In alcuni casi, poi, lo status di cittadini di Stati terzi esenti da visto di breve periodo, l'appoggio di reti familiari o amicali (ramificate anche in più Stati membri) e il desiderio di tornare al più presto in Ucraina rende meno pressante il bisogno di attivare la richiesta di protezione temporanea. Nondimeno, la mancata registrazione della propria presenza in quanto beneficiario della protezione temporanea potrebbe anche sottendere il coinvolgimento di organizzazioni criminali: invero, ci sono già diverse indagini di polizia sul traffico di esseri umani dall'Ucraina¹³⁶. Tutto questo, sommato all'assenza di vere e proprie politiche di integrazione a medio e lungo termine in Spagna potrebbe portare a gravi problemi sociali e all'emergere di un pericoloso sentimento di rifiuto nei confronti degli ucraini.

6. Considerazioni di sintesi

Al termine di questa indagine, possono essere formulate alcune osservazioni, concernenti l'UE nel suo insieme e i singoli Stati. Per il livello europeo, siamo di fronte ad un *test* importante per valutare l'idoneità degli strumenti giuridici esistenti o allo studio per affrontare flussi massicci di persone in fuga da conflitti. È innegabile che la situazione ucraina presenta marcati elementi di specificità rispetto ad altre dinamiche migratorie, pur consistenti, che hanno interessato l'Unione nel periodo recente¹³⁷. Si potrebbe pertanto ritenere che

¹³³ Real Decreto 672/2022, de 1 de agosto, *por el que se regula la concesión directa de subvenciones a las comunidades autónomas para promover y fomentar una mejor atención de las necesidades básicas de las personas beneficiarias del régimen de protección temporal afectadas por el conflicto en Ucrania que carezcan de recursos económicos suficientes*, B.O.E., n. 184, 2.8.2022.

¹³⁴ Orden PCM/258/2022, de 1 de abril, *por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2022, por el que se adoptan medidas urgentes de carácter no normativo en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania*, B.O.E., n. 79, 2.4.2022.

¹³⁵ COMITÉ ESPAÑOL AYUDA AL REFUGIADO (CEAR), *Principales diferencias entre la protección temporal y la protección internacional*, 5 settembre 2022, <https://www.cear.es/proteccion-temporal-e-internacional>.

¹³⁶ RTVE, *Invisibles, la trata de ucranianas en España*, 13 agosto 2022, <https://www.rtve.es/television/20220813/invisibles-trata-ucranianas-espana/2395626.shtml>.

¹³⁷ I numeri sono notevolmente superiori, e concentrati in un brevissimo arco di tempo; la nazionalità di provenienza è essenzialmente una; le ragioni dell'esodo (una guerra di aggressione, frutto di una politica intimidatoria verso Stati che ospitano consistenti comunità russofone) sono fortemente destabilizzanti per l'intera UE e alcuni dei suoi Stati membri; non vi sono Stati terzi di transito da coinvolgere per un eventuale ruolo di "filtro"; gli sfollati sono – a torto o ragione – considerati culturalmente più affini alla popolazione degli

quanto emerso dall'applicazione della direttiva non sia rilevante né per il dibattito sulla riforma del sistema comune europeo di asilo, né per la gestione di futuri scenari di crisi. Ciononostante, riteniamo che alcune indicazioni possano essere ricavate. In primo luogo, laddove si opti per un sistema pragmatico e liberale di distribuzione delle persone bisognose di protezione, che valorizza le preferenze dei soggetti e l'esistenza di legami effettivi con lo Stato ospite, è possibile per gli Stati membri offrire protezione in tempi rapidi a numeri considerevoli di beneficiari, e con costi ragionevoli. Le diaspore sono un elemento decisivo in tale prospettiva, così come un consistente sostegno finanziario dell'UE. Prima d'ora non esisteva un banco di prova su larga scala della percorribilità di un percorso del genere: la crisi ucraina ha senza dubbio il merito di aver infranto un tabù, dimostrando che la logica di esclusione e contenimento tipica del sistema di Dublino e dei progetti di riforma succedutisi dal 2016 ad oggi è tutt'altro che persuasiva.

In secondo luogo, l'attivazione della direttiva offre spunti per il dibattito sul c.d. Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo¹³⁸. Come è noto, il Patto è composto da una comunicazione politico-programmatica, da tre proposte di regolamenti, da alcuni atti non vincolanti e da un cronoprogramma di medio-lungo periodo, che, insieme mirano alla realizzazione di un regime uniforme di gestione della migrazione e dell'asilo, con un' enfasi prioritaria sulla gestione delle frontiere, sul sistema comune di asilo, sul miglioramento delle procedure di rimpatrio.

In particolare, la prima proposta (sulla gestione dell'asilo e della migrazione)¹³⁹ ipotizza un meccanismo ordinario di solidarietà e condivisione delle responsabilità, che valorizza fortemente l'assistenza finanziaria e tecnica agli Stati c.d. di prima linea senza però imporre agli altri Stati un sistema permanente di redistribuzione di richiedenti asilo o persone altrimenti bisognose di protezione. La ricollocazione di tali soggetti potrà avvenire solo sulla base di una disponibilità volontaria degli altri Stati.

La terza proposta di regolamento sulle situazioni di crisi e di forza maggiore mira ad abrogare la direttiva 2001/55/CE e ad introdurre un nuovo regime di gestione di situazioni

Stati membri rispetto a coloro che giungono da altri continenti in cerca di asilo o a seguito di un progetto migratorio.

¹³⁸ *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, doc. COM (2020) 609 fin., 20 settembre 2020. Per un'ampia analisi, cfr. *inter alia* E. BROUWER *et al.*, *The European Commission's legislative proposals in the New Pact on Migration and Asylum*, Studio richiesto dalla Commissione LIBE, Parlamento Europeo, luglio 2021, pp. 122-144.

¹³⁹ *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla gestione dell'asilo e della migrazione e che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio e la proposta di regolamento (UE) XXX/XXX [Fondo Asilo e migrazione]*, doc. COM (2020) 610 def., 23 settembre 2020.

che pongono in seria difficoltà gli Stati membri¹⁴⁰. Per rispondere a situazioni di crisi¹⁴¹, il nuovo regolamento ipotizza due strumenti principali: 1) un rafforzamento del meccanismo ordinario di solidarietà, nel cui ambito la Commissione può decidere la ricollocazione obbligatoria in altri Stati membri di persone giunte in uno o più Stati membri particolarmente gravati; 2) l'introduzione di una nuova forma di protezione ("protezione immediata"), da usufruire nello Stato di primo ingresso, a vantaggio dei soli soggetti che fuggono da un conflitto armato caratterizzato da violenza indiscriminata. Si noti che questi individui sarebbero potenzialmente beneficiari della protezione sussidiaria, integrando la definizione di una delle fattispecie di rischio grave definite dalla direttiva qualifiche¹⁴².

Quanto al contenuto della protezione immediata, essa durerebbe al massimo un anno e riconoscerebbe ai beneficiari gli stessi diritti contemplati dalla protezione sussidiaria, già prevista dalla direttiva 2011/95/UE¹⁴³.

Nel prevedere che la Commissione possa decidere d'autorità la ricollocazione di individui presso altri Stati membri, compresi i beneficiari della protezione immediata nel paese di primo arrivo, mal si comprende perché questa forma rapida di accesso ad uno status di favore sia circoscritta a soggetti che *prima facie* potrebbero beneficiare di (solo) una delle tre ipotesi di protezione sussidiaria¹⁴⁴. Abbiamo notato come uno dei principali aspetti di interesse della direttiva 2001/55 sia la potenziale applicabilità a numerose categorie di soggetti. Se lo scopo della protezione immediata, come chiarito dalla Commissione stessa¹⁴⁵, è di evitare che il sistema nazionale di gestione dell'asilo possa essere messo in crisi da un numero elevato di domande di protezione, risulta allora scarsamente comprensibile il motivo per cui la protezione immediata sia riservata solo a taluni potenziali beneficiari di protezione

¹⁴⁰ 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, doc. COM (2020) 613 def., 23 settembre 2020. Suona quasi ironico leggere nella relazione illustrativa della proposta che gli Stati membri hanno chiarito che è praticamente impossibile raggiungere un accordo sull'eventuale attivazione della direttiva del 2001 e che questa non risponde più né alle circostanze attuali né alle loro esigenze e dovrebbe, quindi, essere abrogata.

Sulla proposta, cfr. M. INELI CIGER, *What a difference two decades make? The shift from temporary to immediate protection in the new European Pact on Asylum and Migration*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 11 novembre 2020, <https://eumigrationlawblog.eu/what-a-difference-two-decades-make-the-shift-from-temporary-to-immediate-protection-in-the-new-european-pact-on-asylum-and-migration>; 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), 26 gennaio 2021; R. PALLADINO, *Il nuovo status di protezione immediata ai sensi della proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore: luci ed ombre*, in I. CARACCILO, G. CELLAMARE, A. DI STASI, P. GARGIULO (a cura di), *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, Napoli, 2022, p. 593 ss.; E. PISTOIA, *Dalla protezione temporanea alla protezione immediata*, cit., pp. 108-112 e 115-116.

¹⁴¹ Nello specifico, la "situazione di crisi" verrebbe definita come: «a) una situazione eccezionale di afflusso massiccio di cittadini di paesi terzi o di apolidi arrivati in modo irregolare in uno Stato membro o sbarcati sul suo territorio a seguito di operazioni di ricerca e soccorso, la cui entità, in proporzione alla popolazione e al PIL dello Stato membro interessato, rende inefficace il sistema di asilo, accoglienza o rimpatrio dello Stato membro in questione e può avere gravi conseguenze sul funzionamento del sistema europeo comune di asilo o del quadro comune definito dal regolamento (UE) XXX/XXX [gestione dell'asilo e della migrazione], b) un rischio imminente che si verifichi una tale situazione».

¹⁴² Secondo l'art. 15 direttiva 2011/95, la protezione sussidiaria è riconosciuta quando il richiedente è esposto nel paese di origine, in caso di rientro, ad una tra le seguenti tipologie di danni gravi: a) la condanna o l'esecuzione della pena di morte; b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante; c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

¹⁴³ Direttiva 2011/95/UE, cit., artt. 15 e ss.

¹⁴⁴ In particolare, la lett. c) dell'art. 15 direttiva 2011/95.

¹⁴⁵ Doc. COM (2020) 613, cit., p. 18.

internazionale e non ad altri. Senza tener conto che, laddove avvenga un afflusso massiccio, la maggior parte delle persone arrivate presenterà domanda di asilo. L'unico antidoto rispetto a tale scenario asimmetrico potrebbe essere rappresentato da una rapida attuazione di un piano di ricollocazione obbligatoria verso altri Stati membri. L'esperienza del piano di ricollocazione del 2015 è però indicativa di quanto questa opzione possa risultare ardua da percorrere. Resta da stabilire se gli Stati membri dimostreranno di avere la volontà politica di sostenere eventuali determinazioni in tal senso della Commissione. Può essere formulato l'auspicio che il precedente ucraino potrebbe servire a rimuovere posizioni pregiudiziali, o per lo meno a renderli meno sostenibili nel dibattito pubblico.

In attesa della futura riforma (se mai vedrà la luce), la direttiva 2001/55 può rappresentare uno strumento giuridico utile a fronte di scenari di crisi, alla luce dei risultati tutto sommato positivi che possono essere sinora riscontrati. Per quanto concerne gli Stati membri e la loro reazione ai bisogni posti dall'attivazione della protezione temporanea, si può notare che la flessibilità dimostrata dalla Spagna nell'identificare i beneficiari della protezione non sembra aver prodotto conseguenze negative sul sistema di accoglienza statale, pur se il rapporto tra beneficiari e popolazione, e tra beneficiari e ucraini già residenti è certamente più alto rispetto a quello rilevabile in Italia. L'esperienza italiana mostra che la sospensione delle procedure ordinarie di esame delle domande di asilo presentate dai beneficiari della protezione temporanea non determina necessariamente un pregiudizio per i cittadini ucraini interessati, data la sostanziale equiparazione dal punto di vista del trattamento rispetto ai cittadini italiani e l'adozione di svariate misure di carattere positivo a loro rivolte. Si ricordi poi che gli stessi ucraini esclusi dall'ambito di applicabilità della protezione temporanea possono optare per forme domestiche di protezione che garantiscono l'accesso a numerosi diritti in tempi rapidi e preservano la loro capacità di spostarsi per brevi periodi all'interno dell'UE e verso l'Ucraina.

Al tempo stesso, occorre guardare oltre il rilascio del permesso di soggiorno e mantenere un ruolo centrale per le autorità pubbliche, concernente il coordinamento, la verifica dei processi, la facilitazione delle procedure burocratiche, l'introduzione di misure positive *ad hoc*, la continuità del finanziamento principale e del co-finanziamento di iniziative provenienti dalla società civile. Le risorse statali devono continuare ad essere sostenute dal bilancio dell'UE, nelle varie forme possibili. Un efficace coordinamento tra i vari livelli dell'amministrazione statale è poi essenziale, anche per capitalizzare al meglio la straordinaria risposta della società civile. Ne beneficiano le persone sfollate, ma se ne potrebbe giovare più in generale il dibattito sul futuro del sistema europeo di asilo, *sub specie* di alternative possibili ad una logica restrittiva finora dominante¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Cfr. in merito le puntuali osservazioni di C. WOOLLARD, *Asylum reforms: Ukraine Stimulates a Rethink at the Restart*, in *ECRE Weekly Bulletin*, 9 settembre 2022, <https://mailchi.mp/ecre/ecre-weekly-bulletin-09092022?e=989a4aebdd#Editorial9>.