



GIUSEPPE GERACI\*

### IL DIRITTO DEL BENEFICIARIO DI PROTEZIONE TEMPORANEA A RICHIEDERE PROTEZIONE INTERNAZIONALE DOPO LA PRONUNCIA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA UE NELLA CAUSA *AA E ALTRI C. MIGRATIONSVERKET*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Sul sistema di protezione temporanea nel diritto dell'Unione europea. – 3. La vicenda e le questioni pregiudiziali sollevate dal giudice svedese. – 4. La pronuncia della Corte di giustizia. – 5. Riflessioni sugli effetti pratici della sentenza.

#### 1. Premessa

Con la sentenza del 20 novembre 2025 nella causa C-195/25, *AA e altri contro Migrationsverket*, la Corte di giustizia si è pronunciata sul rinvio pregiudiziale proposto dal *Förvaltningsrätten* di Göteborg ai sensi dell'art. 267 TFUE, riguardo l'interpretazione delle disposizioni del diritto dell'Unione relative alla protezione temporanea e all'accesso alla procedura di protezione internazionale.

Essa affronta una questione di particolare rilievo per il diritto dell'Unione europea in materia di asilo, ovvero il rapporto tra la protezione temporanea e il diritto del suo beneficiario di presentare una domanda di protezione internazionale. Il tema assume una rilevanza che oltrepassa la specifica controversia nazionale, incidendo sull'equilibrio complessivo del sistema europeo comune di asilo e sulla tutela effettiva dei diritti fondamentali delle persone in cerca di protezione.

La protezione temporanea, introdotta dalla direttiva 2001/55/CE<sup>1</sup> come strumento eccezionale destinato a fronteggiare situazioni di afflusso massiccio di sfollati, è stata concepita come misura complementare e non sostitutiva delle forme di protezione internazionale fondate sull'esame individuale delle domande. Tuttavia, per lungo tempo, l'istituto è rimasto sostanzialmente inattuato, con la conseguenza che il suo coordinamento con le direttive che disciplinano l'accesso e l'esame delle domande di asilo non è stato oggetto

\* Dottorando di ricerca in Scienze Politiche, Università degli Studi di Messina.

<sup>1</sup> Direttiva 2001/55/CE del Consiglio *sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi*, in GUCE L 212/12 del 20 luglio 2001.

di un importante esame giurisprudenziale. Ciò ha favorito l'emergere di interpretazioni divergenti, talvolta orientate a valorizzare la funzione emergenziale della protezione temporanea come strumento idoneo a incidere sull'accesso alle procedure di protezione internazionale.

L'attivazione, per la prima volta, del meccanismo di protezione temporanea a seguito dell'afflusso di persone in fuga dal conflitto armato in Ucraina ha reso le tensioni particolarmente evidenti<sup>2</sup>. La decisione di esecuzione del 2022<sup>3</sup> ha consentito agli Stati membri di garantire una tutela rapida e uniforme a milioni di sfollati, ma ha al tempo stesso posto interrogativi rilevanti in ordine alla compatibilità tra la gestione dell'emergenza e il rispetto delle garanzie procedurali proprie del sistema europeo comune di asilo.

In questo contesto si inserisce la pronuncia della Corte di giustizia, chiamata a chiarire se e in che misura la protezione temporanea possa legittimamente limitare o differire l'esercizio del diritto di richiedere protezione internazionale, riaffermando il ruolo centrale dei principi di effettività e di tutela dei diritti fondamentali nel diritto dell'Unione.

Il contributo intende verificare se, e in quale misura, la protezione temporanea possa incidere sull'effettività del diritto di accesso alla protezione internazionale, alla luce della sentenza in commento.

Dopo un breve richiamo al sistema di protezione temporanea nel diritto dell'Unione europea, nonché alla decisione di esecuzione del Consiglio in seguito all'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione russa, si analizzerà la recente pronuncia della Corte di giustizia che, pur muovendosi entro un quadro normativo emergenziale, riafferma in maniera netta il carattere non comprimibile del diritto a un esame individuale della domanda di protezione internazionale, ponendo un limite strutturale alle prassi nazionali di differimento automatico.

## 2. *Sul sistema di protezione temporanea nel diritto dell'Unione europea*

La protezione temporanea rappresenta uno strumento peculiare del diritto dell'Unione europea in materia di asilo e migrazione, concepito per fronteggiare situazioni eccezionali caratterizzate da un afflusso massiccio di persone sfollate provenienti da Paesi terzi. La sua introduzione risponde all'esigenza di dotare l'Unione di un meccanismo flessibile e immediato, capace di garantire una tutela rapida ai soggetti in fuga, evitando al contempo il sovraccarico dei sistemi nazionali di asilo.

La direttiva 2001/55/CE trova il proprio fondamento storico nelle crisi umanitarie degli anni Novanta, in particolare nei conflitti nell'ex Jugoslavia, che avevano messo in evidenza l'inadeguatezza delle procedure ordinarie di riconoscimento della protezione internazionale di fronte a flussi improvvisi e rilevanti numericamente. In questo contesto, la protezione temporanea venne concepita come uno strumento di emergenza, distinto ma

<sup>2</sup> A. CORRERA, *Protezione temporanea per la popolazione ucraina: una svolta per la politica di asilo dell'Unione Europea?*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2022, p. 39 ss.; G. DAL BEN, *Riflessioni a margine dell'attivazione della direttiva sulla protezione temporanea agli ucraini: un nuovo paradigma per la solidarietà europea o un unicum storico?*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2022, p. 65 ss.

<sup>3</sup> Decisione di esecuzione UE 2022/382 del Consiglio *che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'art. 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea*, in GUUE L 71/1 del 4 marzo 2022.

complementare rispetto allo *status* di rifugiato e alla protezione sussidiaria, volto a garantire una risposta immediata e uniforme a livello europeo<sup>4</sup>.

La *ratio* della direttiva si articola lungo una doppia direzione; da un lato, mira ad assicurare un livello minimo di tutela ai beneficiari, riconoscendo diritti essenziali come il soggiorno, l'accesso al lavoro, l'alloggio e l'assistenza sociale, in conformità ai valori fondanti dell'Unione e al rispetto dei diritti fondamentali (artt. 8-15). Dall'altro lato, la protezione temporanea diventa strumento di gestione dei flussi migratori, idoneo a preservare la funzionalità dei sistemi nazionali di asilo, permettendo agli Stati membri di dividere nel tempo l'esame individuale delle domande di protezione internazionale (artt. 3 e 17).

Quest'impostazione emerge in maniera chiara dalla struttura stessa della direttiva, che non intende sostituirsi al sistema comune di asilo, ma vuole affiancarlo in situazioni di emergenza. In questo senso, la protezione temporanea si configura come un istituto eccezionale e transitorio, la cui durata è limitata nel tempo ed è connessa alla persistenza delle condizioni che hanno determinato l'afflusso massiccio (artt. 4-6). La temporaneità costituisce, infatti, un elemento essenziale dell'istituto, funzionale sia alla tutela degli sfollati sia all'equilibrio tra solidarietà e responsabilità degli Stati membri.

Il fondamento giuridico della direttiva si colloca oggi nell'art. 78 TFUE, che attribuisce all'Unione la competenza a sviluppare una politica comune in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea, fondata sul rispetto della Convenzione di Ginevra del 1951. La protezione temporanea si inserisce, dunque, nel quadro del sistema europeo comune di asilo, pur mantenendo una propria autonomia funzionale, come dimostrato dal fatto che la sua attivazione avviene mediante una decisione del Consiglio e non attraverso procedure individuali (art. 5).

È stato osservato come la direttiva presenti una natura ambigua: da un lato, essa rafforza la dimensione solidaristica dell'Unione, promuovendo una risposta coordinata agli afflussi massicci; dall'altro, lascia margini di discrezionalità agli Stati membri, soprattutto nella fase di attuazione, con il rischio di applicazioni disomogenee sul territorio dell'Unione<sup>5</sup>. Tale ambivalenza, rimasta a lungo in secondo piano a causa della mancata attivazione della direttiva per oltre vent'anni, è emersa con forza solo in occasione della crisi ucraina, rendendo attuali e centrali le questioni interpretative legate alla *ratio* e ai limiti della protezione temporanea<sup>6</sup>.

In questa prospettiva, la ricostruzione del fondamento e della funzione originaria della direttiva risulta imprescindibile per valutare correttamente il rapporto tra protezione temporanea e protezione internazionale, ma anche per inquadrare la portata della sentenza in commento, che si colloca esattamente tra esigenze di efficienza amministrativa e tutela effettiva dei diritti dei beneficiari.

Elemento centrale del sistema delineato dalla direttiva è la nozione di massiccio afflusso di persone sfollate, la cui ricorrenza costituisce il presupposto indispensabile per l'attivazione del meccanismo di protezione temporanea. Tale nozione, non è definita in

---

<sup>4</sup> M. DI FILIPPO, M. A. ACOSTA SANCHEZ, *La protezione temporanea, da oggetto misterioso a realtà operativa: aspetti positivi, criticità, prospettive*, in questa *Rivista*, 2023, pp. 934-939.

<sup>5</sup> A. CRESCENZI, *La crisi ucraina e l'attivazione della Direttiva 55/2001 sulla protezione temporanea: trattamenti preferenziali e doppi standard*, in questa *Rivista*, 2022, pp. 1162-1166.

<sup>6</sup> A. DI PASCALE, *L'attuazione della protezione temporanea nell'Unione Europea: questioni giuridiche aperte e prospettive*, in M. MESSINA (a cura di), *Cittadinanza e Stato di diritto per un'Unione Europea più forte*, Napoli, 2024, p. 245 ss.

termini quantitativi, ma attraverso criteri qualitativi e funzionali, che lasciano un ampio margine di valutazione alle istituzioni dell'Unione<sup>7</sup>.

Ai sensi della direttiva, per massiccio afflusso si intende l'arrivo nell'Unione di un numero considerevole di persone sfollate, provenienti da un determinato Paese o area geografica, che non consenta di gestire l'emergenza mediante le ordinarie procedure di asilo senza compromettere l'efficienza del sistema nazionale e dell'insieme del sistema europeo comune di asilo (considerando 2 e art. 2). La scelta di non fissare soglie numeriche precise risponde all'esigenza di garantire flessibilità allo strumento, adattandolo a contesti geopolitici e umanitari differenti.

La direttiva disciplina poi in modo puntuale il contenuto della protezione temporanea, delineando un insieme di diritti minimi riconosciuti ai beneficiari per tutta la durata del regime di protezione. Tali diritti sono funzionali a garantire condizioni di vita dignitose agli sfollati e, al contempo, a favorire una gestione ordinata dell'emergenza da parte degli Stati membri (artt. 8-16).

I beneficiari della protezione temporanea ottengono innanzitutto un diritto di soggiorno nel territorio dello Stato membro ospitante per l'intera durata del regime, senza necessità di un previo esame individuale della domanda di protezione internazionale (art. 8). A tale diritto si accompagnano una serie di garanzie essenziali, come l'accesso al mercato del lavoro o alla formazione professionale, il diritto a un alloggio adeguato, l'assistenza sociale e sanitaria, nonché, per i minori, l'accesso all'istruzione (artt. 12-14).

Particolare rilievo assume la previsione relativa all'unità familiare, che consente il ricongiungimento dei membri della famiglia già presenti sul territorio dell'Unione, rafforzando la dimensione umanitaria dell'istituto (art. 15). In questo senso, la protezione temporanea non si limita a garantire una mera tolleranza del soggiorno, ma mira a creare un quadro minimo di integrazione temporanea.

Quanto alla durata, la protezione temporanea è concepita come misura strettamente limitata nel tempo. La direttiva prevede una durata iniziale di un anno, prorogabile automaticamente per periodi di sei mesi fino a un massimo di due anni, con la possibilità di un'ulteriore proroga di un anno qualora permangano le condizioni che hanno determinato l'afflusso massiccio (art. 4). La temporaneità costituisce, quindi, un elemento strutturale dell'istituto, volto a preservarne la natura eccezionale.

Gli effetti giuridici della protezione temporanea devono tuttavia essere valutati alla luce del suo rapporto con il sistema ordinario di protezione internazionale. La direttiva chiarisce che il riconoscimento della protezione temporanea non pregiudica in alcun modo il diritto dei beneficiari di presentare una domanda di asilo o di altra forma di protezione internazionale, né anticipa l'esito di tale procedura (art. 17). Ciò conferma che la protezione temporanea opera su un piano distinto rispetto allo *status* di rifugiato e alla protezione sussidiaria, senza sovrapporsi ad essi.

È stato evidenziato come tale impostazione risponda all'esigenza di bilanciare due interessi potenzialmente contrastanti: da una parte, la tutela effettiva dei diritti fondamentali degli sfollati; dall'altra, la necessità di consentire agli Stati membri una gestione flessibile delle procedure di asilo in situazioni di emergenza<sup>8</sup>. La protezione temporanea produce quindi un

---

<sup>7</sup> M. PORCHIA, *Direttiva 2001/55/CE e diritto al soggiorno degli sfollati ucraini negli Stati membri ospitanti: quali prospettive alla cessazione della protezione temporanea?*, in *Eurojus*, 2022.

<sup>8</sup> M. DI FILIPPO, M. A. ACOSTA SANCHEZ, *La protezione*, cit., pp. 945-951.

effetto di sospensione funzionale dell'esame individuale, ma non una compressione definitiva del diritto di accesso alla protezione internazionale<sup>9</sup>.

L'attivazione della protezione temporanea avviene mediante una decisione del Consiglio dell'Unione europea, adottata a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo (art. 5). Tale decisione accerta formalmente l'esistenza di un afflusso massiccio e individua le categorie di persone cui si applica la protezione temporanea, nonché la data di inizio del regime. Ne deriva che la protezione non opera automaticamente, ma è subordinata a una valutazione politico-istituzionale centralizzata a livello dell'Unione.

Questo meccanismo di attivazione conferma la natura eccezionale e straordinaria della protezione temporanea, distinguendola nettamente dalle forme ordinarie di protezione internazionale, che presuppongono un esame individuale delle domande da parte delle autorità nazionali competenti. Allo stesso tempo, riflette una concezione della protezione temporanea come strumento di gestione collettiva delle emergenze, volto a garantire una risposta coordinata e riducendo il rischio di iniziative unilaterali da parte degli Stati membri.

La prassi applicativa ha in realtà dimostrato come l'elevato grado di discrezionalità politica nel meccanismo di attivazione abbia contribuito a rendere la direttiva in commento uno strumento a lungo inutilizzato. Nonostante numerose crisi migratorie verificatesi nel corso degli ultimi due decenni, la protezione temporanea non è stata attivata fino al 2022, evidenziando una certa riluttanza degli Stati membri a ricorrere a un istituto percepito come potenzialmente idoneo a incidere sugli equilibri interni dei sistemi di accoglienza e di asilo<sup>10</sup>.

La decisione di esecuzione del Consiglio segna, in questo senso, un punto di svolta, rappresentando la prima attivazione formale del meccanismo previsto dall'art. 5 della direttiva. Con tale decisione, il Consiglio ha riconosciuto che l'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione russa aveva determinato un afflusso massiccio di persone sfollate, tale da giustificare l'introduzione immediata di un regime di protezione temporanea uniforme a livello dell'Unione<sup>11</sup>.

La successiva comunicazione della Commissione relativa agli orientamenti operativi per l'attuazione della decisione 2022/382 ha ulteriormente chiarito che la valutazione del massiccio afflusso deve essere condotta tenendo conto non solo del numero di persone coinvolte, ma anche della rapidità del flusso e dell'impatto sui sistemi nazionali di asilo e accoglienza. Tale interpretazione conferma la natura funzionale della nozione di massiccio afflusso, intesa come criterio volto a preservare l'effettività del sistema di protezione internazionale nel suo complesso<sup>12</sup>.

È stato sottolineato come la prima attivazione concreta del meccanismo di protezione temporanea nel contesto ucraino abbia riportato al centro del dibattito giuridico il problema dei criteri di selettività nell'attivazione della protezione temporanea, evidenziando il rischio di applicazioni differenziate e di doppi standard nella gestione delle crisi migratorie<sup>13</sup>. Ciò rende particolarmente rilevante un'analisi critica della nozione di massiccio afflusso, non solo

<sup>9</sup> A. DI PASCALE, *L'attuazione della protezione*, cit. p. 262 ss.

<sup>10</sup> M. DI FILIPPO, M. A. ACOSTA SANCHEZ, *La protezione*, cit., pp. 940-944.

<sup>11</sup> Decisione di esecuzione UE 2022/382 del Consiglio, cit.

<sup>12</sup> Comunicazione della Commissione *relativa agli orientamenti operativi per l'attuazione della decisione di esecuzione UE 2022/382 del Consiglio che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'art. 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea*, 2022/C 126 I/01, del 21 marzo 2022.

<sup>13</sup> A. CRESCENZI, *La crisi*, cit., pp. 1167-1171.

quale presupposto tecnico dell'istituto, ma anche quale snodo politico e giuridico capace di incidere profondamente sull'assetto del sistema europeo comune di asilo.

L'attuazione concreta dei diritti riconosciuti dalla direttiva resta in larga misura affidata agli Stati membri, che dispongono di un margine di discrezionalità nella definizione delle modalità di esercizio delle garanzie previste. Tale carattere decentrato dell'attuazione ha dato luogo, nella prassi, a significative differenze tra gli ordinamenti nazionali, sia quanto all'estensione dei diritti riconosciuti, sia quanto alle condizioni di accesso ai servizi essenziali<sup>14</sup>.

Nel contesto della crisi ucraina, l'attivazione della protezione temporanea ha mostrato come l'ampiezza dei diritti riconosciuti possa incidere in modo rilevante sulle scelte individuali degli sfollati, contribuendo a orientare i flussi verso determinati Stati membri. Ciò conferma che la protezione temporanea, pur essendo concepita come misura transitoria, produce effetti giuridici e sociali di rilievo, che incidono non solo sulla condizione dei beneficiari, ma anche sull'equilibrio complessivo del sistema europeo comune di asilo<sup>15</sup>.

Il rapporto tra protezione temporanea e protezione internazionale costituisce uno dei profili più delicati e controversi dell'architettura del sistema europeo comune di asilo. La direttiva 2001/55/CE chiarisce come la protezione temporanea non sostituisce né assorbe le forme ordinarie di protezione internazionale, ma si colloca su un piano distinto e autonomo, funzionale alla gestione di situazioni di emergenza (considerando 10 e 18).

In particolare, l'art. 17 della direttiva stabilisce espressamente che il riconoscimento della protezione temporanea non pregiudica il diritto dei beneficiari di presentare, in qualsiasi momento, una domanda di protezione internazionale. Tale disposizione rappresenta un presidio fondamentale a tutela del diritto di asilo, impedendo che la protezione temporanea si trasformi in uno strumento di sospensione o compressione dei diritti individuali riconosciuti dal diritto dell'Unione e dal diritto internazionale dei rifugiati.

La protezione internazionale, nei suoi due principali *status*, rifugiato e protezione sussidiaria, rimane disciplinata dalla direttiva 2011/95/UE<sup>16</sup>, che subordina il riconoscimento dello *status* a una valutazione individuale del timore di subire persecuzione o del rischio di danno grave nel Paese di origine (artt. 2, 13 e 18). Tale valutazione è un elemento strutturale del sistema di asilo, che la protezione temporanea non è chiamata a sostituire, ma solo a differire temporalmente in presenza di un afflusso massiccio.

Viene evidenziato poi come la *ratio* dell'art. 17 della direttiva 2001/55/CE risieda proprio nell'evitare che la protezione temporanea venga utilizzata come meccanismo di "congelamento" delle domande di asilo, in contrasto con il principio di effettività del diritto di protezione internazionale<sup>17</sup>. In questa prospettiva, la protezione temporanea non può essere intesa come un'alternativa alla protezione internazionale, ma come una misura transitoria destinata a operare parallelamente ad essa.

Nonostante tale impostazione normativa, la prassi ha mostrato una tendenza, da parte di alcuni Stati membri, a interpretare la protezione temporanea come regime sostitutivo,

<sup>14</sup> A. DI PASCALE, *L'attuazione della protezione temporanea a favore degli sfollati dall'Ucraina*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2022, p. 5 ss.

<sup>15</sup> C. SCISSA, *La protezione temporanea per le persone in fuga dall'Ucraina in UE e in Italia: alcuni profili critici*, in *Questione giustizia*, 2022.

<sup>16</sup> Direttiva 2011/95 del Parlamento Europeo e del Consiglio recante norme sull'ambiente 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, in GUUE L 337/9 del 13 dicembre 2011.

<sup>17</sup> M. DI FILIPPO, M. A. ACOSTA SANCHEZ, *La protezione*, cit., pp. 947-951.

o quantomeno temporaneo, della protezione internazionale, ritardando la presentazione delle domande di asilo da parte dei beneficiari. Questa prassi solleva interrogativi di compatibilità con il diritto dell'Unione, in particolare con la direttiva 2013/32/UE<sup>18</sup>, che garantisce a ogni cittadino di Paese terzo il diritto di presentare una domanda di protezione internazionale e di ottenerne l'esame individuale rispettivamente agli artt. 6 e 10.

Il problema viene accentuato se si considera il rapporto tra protezione temporanea e il sistema di determinazione dello Stato competente per l'esame delle domande di asilo, disciplinato dal regolamento UE n. 604/2013<sup>19</sup> (c.d. Dublino III). L'eventuale presentazione di una domanda di protezione internazionale da parte di un beneficiario di protezione temporanea, infatti, attiva i criteri di competenza previsti dal regolamento, con il rischio di tensioni tra la logica emergenziale della protezione temporanea e la struttura ordinaria del sistema Dublino.

Nel contesto della crisi ucraina, tali tensioni sono emerse con particolare evidenza. L'ampia estensione dei diritti connessi alla protezione temporanea ha indotto molti beneficiari a rinviare la presentazione della domanda di asilo, nonostante vi fossero, in numerosi casi, le condizioni per il riconoscimento della protezione sussidiaria. Ciò ha alimentato il dibattito sulla possibilità, per gli Stati membri, di limitare o escludere l'accesso alla protezione internazionale per i titolari di protezione temporanea, in nome di "esigenze di efficienza amministrativa"<sup>20</sup>.

È stato osservato come una simile impostazione rischi di svuotare di contenuto il diritto di asilo, trasformando la protezione temporanea in uno strumento di gestione dei flussi piuttosto che di tutela dei diritti fondamentali. In particolare, è stato sottolineato come la possibilità di accedere alla protezione internazionale deve rimanere effettiva e non solo teorica, anche durante l'applicazione di un regime di protezione temporanea<sup>21</sup>.

Alla luce di tali considerazioni, il rapporto tra protezione temporanea e protezione internazionale si configura come un equilibrio complesso tra esigenze di gestione delle emergenze e garanzie individuali, la cui tenuta deve essere valutata sulla base delle modalità concrete di attuazione del regime di protezione temporanea negli Stati membri. È proprio l'analisi della prassi applicativa successiva all'attivazione della direttiva 2001/55/CE nel contesto della crisi ucraina a consentire di cogliere *in toto* le criticità del modello e di comprendere il contesto in cui si colloca la vicenda oggetto della sentenza in commento.

L'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione russa nel febbraio 2022 ha determinato, per dimensioni e rapidità, uno degli afflussi di persone sfollate più rilevanti nella storia recente dell'Unione europea, imponendo una risposta immediata e coordinata da parte delle istituzioni europee. In tale contesto, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato, per la prima volta dall'entrata in vigore della direttiva 2001/55/CE, la decisione di esecuzione 2022/382, accertando l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati ai sensi dell'art. 5 della direttiva e introducendo un regime di protezione temporanea uniforme a livello dell'Unione.

La decisione individua le categorie di persone ammesse alla protezione temporanea, includendo in particolare i cittadini ucraini residenti in Ucraina prima del 24 febbraio 2022,

<sup>18</sup> Direttiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio *recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*, in GUUE L 180/60 del 26 giugno 2013.

<sup>19</sup> Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio *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*, in GUUE L 180/31, del 26 giugno 2013.

<sup>20</sup> A. CRESCENZI, *La crisi*, cit., pp. 1169-1172.

<sup>21</sup> M. INELI CIGER, *Misreading the Temporary Protection Directive? The CJEU sets the record straight on access to subsidiary protection in Framholm (C-195/25)*, in *EU Law Analysis*, 21 novembre 2025.

determinate categorie di apolidi, e cittadini di Paesi terzi beneficiari di protezione internazionale in Ucraina. Viene stabilita, inoltre, la data di inizio del regime di protezione temporanea e rinvia agli Stati membri l'attuazione concreta delle misure previste dalla direttiva, nel rispetto degli standard minimi prefissati (artt. 2-4).

La durata iniziale della protezione temporanea, fissata a un anno dalla direttiva 2001/55/CE, è stata successivamente prorogata in considerazione del perdurare del conflitto e dell'impossibilità di un rientro sicuro e duraturo degli sfollati. In tale prospettiva si colloca la decisione di esecuzione 2025/1460<sup>22</sup>, che ha disposto la proroga del regime di protezione temporanea fino al 2027, trasformando di fatto uno strumento emergenziale in un regime di medio-lungo periodo.

Questa evoluzione ha inciso profondamente sulla natura e sulla funzione della protezione temporanea. Se, infatti, l'istituto era stato originariamente concepito come misura transitoria e limitata nel tempo, l'estensione pluriennale del regime applicato agli sfollati ucraini ha sollevato interrogativi circa la sua compatibilità con l'impianto originario della direttiva 2001/55/CE e con il sistema europeo comune di asilo.

L'attivazione e la proroga della protezione temporanea hanno segnato un mutamento significativo nell'uso dell'istituto, evidenziandone sia il potenziale quanto le fragilità strutturali. Da un lato, la protezione temporanea ha consentito di garantire una tutela immediata e rapida a milioni di persone, evitando il collasso dei sistemi nazionali di asilo; dall'altro lato, la sua protrazione nel tempo ha accentuato il rischio di una sovrapposizione con le forme ordinarie di protezione internazionale, rendendo sempre più problematico il confine tra sistema emergenziale e ordinario.

Inoltre, è stato evidenziato come l'attivazione selettiva della direttiva nel contesto ucraino abbia riaperto il dibattito sui criteri politici che presiedono all'accertamento dell'afflusso massiccio, sollevando interrogativi sulla coerenza e sull'uniformità dell'azione dell'Unione nella gestione delle crisi migratorie<sup>23</sup>.

Alla luce di tali elementi, l'esperienza post-ucraina mostra come la protezione temporanea sia divenuta, da istituto a lungo inattivo, un pilastro operativo della risposta europea alle crisi migratorie. Tuttavia, proprio la sua applicazione prolungata rende evidenti le tensioni sul rapporto tra protezione temporanea e accesso alla protezione internazionale, tema che emerge imponente nella prassi degli Stati membri.

L'attivazione di tale istituto nel contesto della crisi ucraina ha consentito di testare, per la prima volta in modo esteso, il funzionamento concreto della protezione temporanea, rimasto per oltre vent'anni praticamente inattivo. Tale esperienza applicativa ha tuttavia messo in luce una serie di criticità strutturali, riconducibili principalmente alle differenze nelle capacità amministrative degli Stati membri e all'eterogeneità dei trattamenti riservati ai beneficiari di protezione temporanea.

La prima criticità riguarda la marcata disomogeneità nell'attuazione dei diritti previsti dalla direttiva; sebbene essa stabilisca standard minimi comuni, la concreta estensione dei diritti riconosciuti, in particolare per quanto concerne l'accesso al lavoro, all'alloggio e alle prestazioni sociali, è dipesa in larga misura dalle scelte normative e amministrative degli Stati membri, determinando livelli di tutela parecchio differenti sul territorio dell'Unione (artt. 12-14).

---

<sup>22</sup> Decisione di esecuzione (UE) 2025/1460 del Consiglio *che proroga la protezione temporanea introdotta dalla decisione di esecuzione (UE) 2022/382*, in GUUE del 24 luglio 2025.

<sup>23</sup> M. DI FILIPPO, M. A. ACOSTA SANCHEZ, *La protezione*, cit., pp. 951-956; A. CRESCENZI, *La crisi*, cit., pp. 1166-1171.

Tale flessibilità, se da un lato consente agli Stati membri di adattare le misure alle proprie capacità amministrative, dall'altro rischia di compromettere l'obiettivo di una risposta realmente uniforme agli afflussi massicci, favorendo fenomeni di disparità di trattamento tra beneficiari della protezione temporanea<sup>24</sup>. In questo senso, la protezione temporanea ha finito per accentuare, anziché ridurre, le asimmetrie strutturali già presenti nei sistemi nazionali di asilo.

Un secondo elemento critico riguarda la capacità amministrativa degli Stati membri di gestire un numero elevato di beneficiari per un periodo prolungato. La proroga della protezione temporanea, come detto, ha trasformato un regime emergenziale in una forma di protezione di medio periodo, imponendo alle amministrazioni nazionali oneri organizzativi e finanziari non previsti in origine<sup>25</sup>. La Relazione annuale sull'asilo e la migrazione della Commissione europea ha infatti evidenziato come, in diversi Stati membri, l'estensione della protezione temporanea abbia generato tensioni significative nei sistemi di accoglienza e nei servizi sociali, incidendo sulla capacità di gestione delle procedure ordinarie di asilo.

Ulteriori criticità emergono dall'analisi degli effetti socioeconomici della protezione temporanea. Pur garantendo un accesso relativamente rapido al mercato del lavoro, la protezione temporanea non assicura necessariamente condizioni di integrazione economica adeguate. In particolare, il rapporto elaborato nell'ambito della *Regional Refugee Response for the Ukraine Situation* evidenzia un quadro caratterizzato da elevati tassi di occupazione, ma da livelli salariali bassi e da un rischio persistente di povertà tra i beneficiari, soprattutto nei Paesi confinanti con l'Ucraina<sup>26</sup>.

Tali dati confermano come la protezione temporanea, se protratta nel tempo, rischi di produrre forme di integrazione parziale e precaria, incidendo sulla condizione giuridica e materiale dei beneficiari. In questo senso, l'istituto si colloca in una zona tra emergenza e stabilizzazione, senza offrire, da sola, strumenti adeguati a una piena inclusione sociale nel medio-lungo periodo.

Un ulteriore profilo problematico riguarda il rischio che le differenze nei livelli di tutela riconosciuti dagli Stati membri influenzino le scelte di mobilità dei beneficiari della protezione temporanea all'interno dell'Unione, con potenziali effetti di concentrazione in alcuni Paesi e di squilibrio nella distribuzione degli oneri. La Commissione europea ha segnalato come dinamiche del genere possano incidere indirettamente sul funzionamento del sistema europeo comune di asilo, aggravando le pressioni sui sistemi nazionali già più esposti<sup>27</sup>.

Nel complesso, l'esperienza applicativa della protezione temporanea nel contesto post-ucraino mostra come l'istituto, pur avendo risposto efficacemente a un'emergenza, presenti limiti strutturali che emergono con evidenza quando il regime si protrae nel tempo. Tali criticità non incidono solo sull'efficacia della protezione temporanea, ma si riflettono direttamente sul rapporto tra protezione temporanea e accesso alla protezione internazionale, alimentando tensioni interpretative e applicative.

Uno degli aspetti più problematici emersi nella prassi della protezione temporanea riguarda la gestione delle richieste di protezione internazionale presentate dai beneficiari del

---

<sup>24</sup> A. DI PASCALE, *L'attuazione della protezione*, cit., p. 9 ss.

<sup>25</sup> Decisione di esecuzione UE 2025/1460 del Consiglio, cit.

<sup>26</sup> REGIONAL REFUGEE RESPONSE FOR THE UKRAINE SITUATION, *High employment rates, but low wages: a poverty assessment of Ukrainian refugees in neighboring countries*, marzo 2025, pp. 7-15.

<sup>27</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Relazione annuale sull'asilo e la migrazione 2025*, COM(2025) 795 final, dell'11 novembre 2025.

regime temporaneo durante la sua vigenza. Sebbene l'art. 17 della direttiva affermi in modo chiaro il principio di non pregiudizio del diritto di asilo, la coesistenza tra protezione temporanea e procedure ordinarie di riconoscimento della protezione internazionale ha dato luogo a rilevanti difficoltà interpretative e operative negli ordinamenti nazionali.

Il beneficiario di protezione temporanea conserva il diritto di presentare una domanda di protezione internazionale in qualsiasi momento, senza che lo Stato membro possa subordinare l'accesso alla procedura alla cessazione o alla rinuncia al regime temporaneo. Tale diritto trova conferma nella direttiva 2013/32/UE, che garantisce a ogni cittadino di Paese terzo il diritto di accedere alla procedura di asilo e di ottenere un esame individuale della domanda (artt. 6 e 10).

Tuttavia, la prassi di alcuni Stati membri ha mostrato una tendenza a differire l'esame delle domande di protezione internazionale presentate dai beneficiari di protezione temporanea, giustificando la scelta con esigenze di efficienza amministrativa e con la volontà di evitare un sovraccarico immediato delle autorità competenti. In alcuni casi, tale differimento si è tradotto in una sospensione delle procedure, sollevando interrogativi sulla compatibilità di tali prassi con il principio di effettività del diritto di asilo.

Le difficoltà vengono ulteriormente accentuate se si considera il rapporto tra le richieste di asilo parallele e il sistema di determinazione dello Stato competente previsto dal regolamento UE n. 604/2013. La presentazione di una domanda di protezione internazionale da parte di un beneficiario di protezione temporanea attiva, infatti, i criteri di competenza del regolamento Dublino III, con il rischio di sovrapposizioni procedurali e di incertezze circa lo Stato responsabile dell'esame della domanda.

Nel contesto della crisi ucraina, la Commissione europea ha richiamato gli Stati membri alla necessità di garantire un accesso effettivo alle procedure di protezione internazionale anche durante l'applicazione della protezione temporanea, precisando che eventuali misure di coordinamento non possono tradursi in un ritardo eccessivo dell'esame delle domande<sup>28</sup>.

È stato osservato come la gestione delle richieste di asilo parallele rappresenti uno dei punti di maggiore fragilità del modello di protezione temporanea, soprattutto quando il regime si protrae nel tempo. In particolare, la protezione temporanea rischia di trasformarsi in un meccanismo di "canalizzazione" dei beneficiari al di fuori delle procedure ordinarie di asilo, con effetti potenzialmente nocivi del diritto a una valutazione individuale della domanda di protezione internazionale. L'accesso alle procedure di asilo deve infatti rimanere non solo formalmente garantito, ma concretamente praticabile, sottolineando il rischio che la protezione temporanea venga utilizzata dagli Stati membri come strumento per rinviare *sine die* l'esame delle domande di protezione internazionale<sup>29</sup>.

In questo quadro, la gestione delle richieste di asilo parallele emerge come il punto di intersezione più sensibile tra la logica emergenziale della protezione temporanea e le garanzie procedurali proprie del sistema europeo comune di asilo. È in questo contesto che si collocano le controversie giunte all'attenzione dei giudici nazionali e, successivamente, della Corte di giustizia, chiamata a chiarire se e in che misura gli Stati membri possano limitare l'accesso alla protezione internazionale per i beneficiari di protezione temporanea.

<sup>28</sup> Comunicazione della Commissione 2022/C 126 I/01, cit.

<sup>29</sup> M. DI FILIPPO, M. A. ACOSTA SANCHEZ, *La protezione*, cit., pp. 953-956; M. INELI CIGER, *Misreading the Temporary*, cit.

### 3. La vicenda e le questioni pregiudiziali sollevate dal giudice svedese

Il sistema svedese di protezione dei cittadini di Paesi terzi è disciplinato dalla *Aliens Act*<sup>30</sup>, che recepisce le principali direttive dell'Unione europea in materia di asilo e prevede, accanto allo *status* di rifugiato, forme di protezione sussidiaria e altre ipotesi di soggiorno per fini umanitari.

A seguito dell'attivazione del meccanismo di protezione temporanea per le persone sfollate dall'Ucraina, la Svezia ha adottato misure di attuazione volte a consentire il rilascio di permessi di soggiorno temporanei ai beneficiari del regime europeo, mantenendo una distinzione tra protezione temporanea e sistema ordinario di asilo. La separazione emerge dalla prassi applicativa descritta nei rapporti europei di monitoraggio, che evidenziano come la protezione temporanea sia stata concepita come uno strumento autonomo rispetto alle forme di protezione internazionale previste dalla normativa nazionale<sup>31</sup>.

Inoltre, l'applicazione della protezione temporanea in Svezia ha inciso in modo significativo sulla gestione delle domande di protezione internazionale presentate dai beneficiari del regime temporaneo, ponendo le premesse per far sorgere dubbi interpretativi circa la compatibilità della prassi amministrativa con il diritto dell'Unione<sup>32</sup>.

La controversia in questione trae origine dalla prassi seguita dalle autorità svedesi nella gestione delle domande di protezione internazionale presentate da soggetti che beneficiavano già di protezione temporanea, ai sensi della direttiva 2001/55/CE. In particolare, l'amministrazione ha ritenuto che il riconoscimento della protezione temporanea potesse giustificare il differimento dell'esame delle domande di asilo, configurando tale regime come una forma di tutela idonea a soddisfare, almeno temporaneamente, le esigenze di protezione dei soggetti interessati.

L'impostazione ha comunque sollevato rilevanti dubbi di compatibilità con il diritto dell'Unione, in quanto, come osservato, la direttiva 2013/32/UE garantisce a ogni cittadino di Paese terzo il diritto di presentare una domanda di protezione internazionale e di ottenere un esame individuale della stessa, senza che l'accesso alla procedura possa essere limitato o sospeso sulla base di valutazioni di carattere generale (artt. 6 e 10).

Inoltre, la direttiva 2011/95/UE impone che il riconoscimento delle forme di protezione internazionale avvenga sulla base di una valutazione individuale della situazione del richiedente, fondata su criteri sostanziali che non possono essere evitati con il ricorso a strumenti di protezione di natura emergenziale (artt. 2 e 4).

La prassi svedese ha determinato, di fatto, ostacoli all'accesso alla procedura di asilo per i beneficiari di protezione temporanea, incidendo sull'effettività del diritto di asilo e generando situazioni di incertezza giuridica<sup>33</sup>.

La questione sottoposta al giudice nazionale non riguarda, tuttavia, solo il differimento dell'esame delle domande di protezione internazionale, ma investe anche la

---

<sup>30</sup> L'*Aliens Act* (Utlänningslag 2005:716), modificata più di recente nell'agosto 2025, è la normativa svedese principale che disciplina l'ingresso, il soggiorno, il diritto di asilo e l'espulsione degli stranieri. Regola i permessi di lavoro, i ricongiungimenti familiari e definisce i rifugiati e le persone bisognose di protezione, inclusi coloro che fuggono da conflitti o disastri ambientali.

<sup>31</sup> EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *Sweden - EMN Country Factsheet 2022. Main developments in migration and international protection, including latest statistics*, agosto 2023.

<sup>32</sup> AIDA COUNTRY REPORT ON SWEDEN, *Sweden Temporary Protection. 2024 Update*, maggio 2025.

<sup>33</sup> AIDA COUNTRY REPORT ON SWEDEN, *Sweden Temporary*, cit.

compatibilità con il diritto dell'Unione di un eventuale rigetto della protezione sussidiaria fondato unicamente sulla previa attribuzione della protezione temporanea.

È in questo contesto che il giudice nazionale, visti i ricorsi contro le decisioni dell'amministrazione, ha ritenuto necessario interrogarsi sulla compatibilità della prassi seguita con le direttive dell'Unione, ravvisando un dubbio interpretativo non risolvibile in via autonoma.

A fronte del dubbio interpretativo emerso, il giudice nazionale ha adito la Corte di giustizia, al fine di chiarire la portata degli obblighi gravanti sugli Stati membri in materia di accesso alla protezione internazionale per i beneficiari di protezione temporanea.

Nello specifico, il dubbio interpretativo riguardava il coordinamento tra la direttiva 2001/55/CE sulla protezione temporanea e le direttive che disciplinano l'accesso e l'esame delle domande di protezione internazionale, in particolare la direttiva 2013/32/UE. In assenza di un orientamento giurisprudenziale specifico sul punto, il giudice nazionale ritenne necessario l'intervento della Corte, facendo ricorso al rinvio pregiudiziale, tradizionalmente un elemento essenziale del dialogo tra giudici nell'ordinamento dell'Unione<sup>34</sup>.

#### 4. *La pronuncia della Corte di giustizia*

La questione sottoposta alla Corte di giustizia riguarda il rapporto tra il regime di protezione temporanea, attivato ai sensi della direttiva 2001/55/CE, e il diritto del beneficiario di tale protezione a presentare una domanda di protezione internazionale e a ottenerne l'esame secondo le garanzie previste dal sistema europeo comune di asilo. Più precisamente, riguarda la possibilità per gli Stati membri di differire o limitare l'accesso alla procedura di asilo sulla base del riconoscimento della protezione temporanea, valorizzando la natura emergenziale e collettiva di quest'ultima.

La problematica si colloca tra due logiche in parte divergenti: da un lato, quella della protezione temporanea, concepita come strumento eccezionale volto a garantire una risposta rapida in presenza di un afflusso massiccio di sfollati; dall'altro, quella della protezione internazionale, fondata su una valutazione individuale delle domande e sulla tutela effettiva dei diritti procedurali dei richiedenti asilo.

Nelle conclusioni, l'Avvocato generale ha affrontato la tensione sottolineando come la protezione temporanea non possa essere interpretata come strumento sostitutivo della protezione internazionale, né come un meccanismo idoneo a sospendere o limitare l'esercizio del diritto di chiedere asilo. In particolare, l'art. 17 della direttiva 2001/55/CE, nel riconoscere espressamente ai beneficiari della protezione temporanea la possibilità di presentare una domanda di protezione internazionale, esclude gli Stati membri dal poter introdurre limitazioni generalizzate all'accesso alla procedura.

L'eventuale esigenza di evitare un sovraccarico dei sistemi nazionali di asilo non può giustificare restrizioni che incidano sul nucleo essenziale del diritto di asilo, come delineato dal diritto dell'Unione. La gestione amministrativa dell'afflusso massiccio deve essere perseguita attraverso strumenti organizzativi e di cooperazione tra Stati membri, senza compromettere le garanzie procedurali riconosciute ai singoli.

---

<sup>34</sup> Si veda, in tal senso, causa C-283/81, *Cifit v. Ministero della Sanità*, 6 ottobre 1982, ECLI:EU:C:1982:335, punti 14-16.

La Corte di giustizia si muove in continuità con tale impostazione, e individua il fulcro della questione nell'interpretazione combinata tra la direttiva 2001/55/CE e la direttiva 2013/32/UE, chiarendo come la protezione temporanea non può costituire un ostacolo all'esercizio del diritto di presentare una domanda di protezione internazionale né tanto meno giustificare il differimento automatico del suo esame.

Se l'Avvocato generale insiste maggiormente sulla dimensione sistemica e sui rischi di una lettura restrittiva della protezione temporanea, la Corte privilegia una ricostruzione fondata sui principi di effettività e di tutela giurisdizionale, ponendo le basi per una soluzione che rafforza la posizione giuridica del beneficiario di protezione temporanea all'interno del sistema europeo comune di asilo. Tale continuità consente di cogliere come la pronuncia si inserisca in un orientamento volto a evitare che strumenti emergenziali possano tradursi in una limitazione strutturale dei diritti riconosciuti dal diritto dell'Unione.

In questa prospettiva, la Corte ribadisce che il diritto di chiedere asilo comprende non solo la facoltà formale di presentare una domanda, ma anche il diritto a un esame effettivo e individuale della stessa, che non può essere vanificato da prassi amministrative fondate su criteri generali o su esigenze di gestione dell'afflusso. L'affermazione si inserisce in un orientamento giurisprudenziale consolidato, secondo cui le garanzie procedurali previste dal diritto dell'Unione costituiscono un elemento essenziale della tutela dei richiedenti protezione internazionale<sup>35</sup>.

La Corte esclude, pertanto, che la natura emergenziale e collettiva della protezione temporanea possa legittimare una sospensione generalizzata delle procedure di asilo.

Da tale impostazione discende che la protezione temporanea non può costituire un motivo legittimo di rigetto della protezione sussidiaria, la quale presuppone, ai sensi della direttiva 2011/95/UE, una valutazione individuale del rischio di danno grave che non può essere aggirata mediante il ricorso a forme di tutela di carattere collettivo ed emergenziale. Al contrario, La Corte sottolinea che la protezione temporanea e la protezione internazionale rispondono a finalità diverse e complementari: la prima mira a fornire una risposta immediata e uniforme a situazioni di afflusso massiccio, mentre la seconda è fondata su una valutazione individuale della situazione del richiedente, secondo i criteri sostanziali stabiliti dalla direttiva 2011/95/UE.

In tal senso, la Corte ha costantemente affermato l'impossibilità di sostituire strumenti di tutela individuale con meccanismi di carattere collettivo quando sono in gioco diritti fondamentali della persona. Già in precedenza, infatti, aveva chiarito che le modalità di gestione delle domande di asilo non possono compromettere il carattere individuale dell'esame né incidere sulla sostanza dei diritti riconosciuti ai richiedenti<sup>36</sup>.

La soluzione adottata dalla Corte assume un rilievo particolare anche sotto il profilo dei principi generali dell'ordinamento dell'Unione. L'interpretazione delle direttive *de qua* proposta nella sentenza in commento è infatti volta a garantire che l'attuazione di strumenti emergenziali non si traduca in una riduzione sistemica delle garanzie riconosciute ai singoli. Come sottolineato infatti, il principio di effettività impone che le norme dell'Unione siano

<sup>35</sup> Si veda, in tal senso, causa C-69/10, *Brahim Samba Diouf v. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, 28 luglio 2011, ECLI:EU:C:2011:524, punti 66-67.

<sup>36</sup> Si veda, in tal senso, causa C-175/11, *H.I.D., B.A. v. Refugee Applications Commissioner, Refugee Appeals Tribunal, Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General*, 31 gennaio 2013, ECLI:EU:C:2013:45, punti 84-86.

applicate in modo da assicurare una tutela reale e non meramente formale dei diritti che esse attribuiscono<sup>37</sup>.

Nel confermare l'impostazione accolta dall'Avvocato generale, la Corte rafforza dunque la posizione giuridica del beneficiario di protezione temporanea, chiarendo che lo *status* non può essere utilizzato dagli Stati membri come strumento di gestione amministrativa idoneo a opprimere, anche temporaneamente, l'accesso alla protezione internazionale.

Sotto questo profilo, la pronuncia permette di valorizzare il carattere chiaro e preciso degli obblighi derivanti dagli artt. 18 della direttiva 2011/95/UE e 33 della direttiva 2013/32/UE, nella misura in cui essi impongono un esame individuale e non pregiudicato delle domande di protezione internazionale. Queste disposizioni possono pertanto fungere da parametro diretto per il giudice nazionale, legittimando la disapplicazione di norme eventuali o di prassi interne incompatibili.

La sentenza in commento però non si limita a risolvere la controversia oggetto del rinvio pregiudiziale, ma incide direttamente sugli obblighi gravanti sugli Stati membri e, in particolare, sui giudici nazionali chiamati ad applicare il diritto dell'Unione. Chiarendo che la protezione temporanea non può costituire un ostacolo all'accesso alla protezione internazionale, la Corte riafferma la centralità del principio di effettività e del primato del diritto dell'Unione.

Sotto il primo profilo, la pronuncia impone ai giudici nazionali di garantire che il diritto di presentare una domanda di protezione internazionale e di ottenerne l'esame effettivo non sia vanificato da prassi amministrative o disposizioni nazionali incompatibili con le direttive dell'Unione. Qualora il diritto interno preveda meccanismi di differimento automatico o di sospensione generalizzata delle procedure di asilo per i beneficiari di protezione temporanea, il giudice nazionale è tenuto a disapplicare tali disposizioni, assicurando la piena efficacia del diritto dell'Unione<sup>38</sup>.

In questa prospettiva, la sentenza rafforza il ruolo del giudice nazionale come giudice dell'Unione, chiamato ad applicare le norme europee, ma anche a garantire la tutela giurisdizionale effettiva dei diritti che esse attribuiscono ai singoli. La Corte ribadisce implicitamente che esigenze di carattere organizzativo o di gestione dell'afflusso non possono giustificare una riduzione delle garanzie procedurali previste dal sistema europeo comune di asilo, e non possono inoltre legittimare soluzioni che compromettano l'esame individuale delle domande.

La portata della pronuncia si estende inoltre al piano dell'armonizzazione delle prassi nazionali. In un contesto caratterizzato da applicazioni non omogenee della protezione temporanea negli Stati membri, la sentenza rafforza l'uniformità interpretativa del diritto dell'Unione, limitando il rischio che strumenti emergenziali vengano utilizzati in modo divergente rispetto alle finalità per le quali sono stati introdotti. In tal senso, la decisione della Corte si inserisce in un processo di consolidamento del sistema europeo comune di asilo, volto a evitare che differenze nelle capacità amministrative degli Stati membri si traducano in livelli diseguali di tutela dei diritti fondamentali.

Infine, la pronuncia assume rilievo anche in prospettiva futura, ponendosi come un punto di riferimento per l'evoluzione possibile del diritto dell'asilo dell'Unione. Nel

---

<sup>37</sup> A. FULMINI, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Studio introduttivo*, in C. CURTI GIALDINO (diretto da), *Codice dell'Unione europea operativo. TUE e TFUE commentati articolo per articolo. Con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Napoli, 2012, pp. 2397-2400 e pp. 2418-2425.

<sup>38</sup> Si veda in tal senso anche causa C-106/77, *SpA Simmenthal v. Ministero delle Finanze*, 9 marzo 1978, ECLI:EU:C:1978:49, punto 21.

riaffermare l'incompatibilità tra protezione temporanea e restrizioni generalizzate all'accesso alla procedura di asilo, la Corte indica che eventuali interventi normativi volti a rafforzare la dimensione emergenziale della gestione dei flussi migratori dovranno comunque rispettare il nucleo essenziale delle garanzie procedurali riconosciute ai richiedenti protezione internazionale. La sentenza è quindi un tassello significativo nel percorso di evoluzione del sistema europeo comune di asilo, destinato a incidere sia sulla prassi amministrativa che sull'attività interpretativa dei giudici nazionali.

### 5. Riflessioni sugli effetti pratici della sentenza

La sentenza in commento è destinata a produrre effetti immediati sull'attuazione nazionale della protezione temporanea e, più in generale, sul funzionamento delle procedure di asilo negli Stati membri. Chiarendo che il riconoscimento della protezione temporanea non può giustificare il differimento automatico dell'esame delle domande di protezione internazionale, la Corte impone una revisione delle prassi amministrative che subordinano l'accesso alla procedura di asilo a valutazioni di carattere generale o emergenziale.

In diversi ordinamenti nazionali, infatti, la protezione temporanea è stata attuata come uno strumento alternativo alla protezione internazionale, con la conseguenza di orientare i beneficiari verso un regime di tutela collettiva e temporanea, scoraggiando o ritardando, alle volte, l'accesso alle procedure ordinarie di asilo. La pronuncia della Corte contribuisce a ridimensionare tale impostazione, riaffermando che lo *status* di protezione temporanea non può tradursi in una limitazione strutturata dell'esercizio del diritto di chiedere asilo. Ne consegue che una prassi nazionale che rigetta la protezione sussidiaria sul solo presupposto dell'attribuzione della protezione temporanea risulta incompatibile con il diritto dell'Unione, in quanto svuota di contenuto l'obbligo di esame individuale imposto dalla direttiva qualifiche.

Gli Stati membri sono pertanto chiamati ad assicurare che i beneficiari della protezione temporanea possano esercitare effettivamente il diritto di chiedere protezione internazionale, senza che lo *status* temporaneo funga da ostacolo. Ciò implica un rafforzamento delle garanzie procedurali previste dalla direttiva 2013/32/UE e una maggiore attenzione alla dimensione individuale della protezione, anche in contesti caratterizzati da afflussi massicci.

Sotto questo profilo, la sentenza svolge una funzione di armonizzazione, in maniera indiretta, riducendo il rischio di applicazioni disomogenee della protezione temporanea e limitando la possibilità che differenze nelle capacità amministrative degli Stati membri si traducano in livelli diseguali di tutela dei diritti fondamentali. Il chiarimento della Corte è particolarmente rilevante in un contesto nel quale la protezione temporanea è stata applicata in modo non uniforme, dando luogo a prassi nazionali eterogenee e, talvolta anche difficilmente conciliabili con le garanzie del sistema europeo comune di asilo.

La decisione della Corte interviene in un contesto segnato da una tensione strutturale tra la tutela dei diritti chi richiede protezione internazionale e le esigenze di gestione dei flussi migratori. Gli Stati membri hanno spesso giustificato restrizioni procedurali richiamando il rischio di sovraccarico dei sistemi di asilo, soprattutto in presenza di afflussi massicci e improvvisi. La sentenza in commento non ignora tali esigenze, ma chiarisce che esse non

possono essere affrontate con soluzioni che incidano sul nucleo essenziale delle garanzie procedurali riconosciute dal diritto dell'Unione.

Il bilanciamento tra rapidità dell'intervento e tutela dei diritti deve compiersi attraverso strumenti organizzativi e di cooperazione, piuttosto che mediante la compressione dell'accesso alla procedura di asilo. In questa prospettiva, la protezione temporanea rimane uno strumento utile per fronteggiare situazioni di emergenza, ma la sua funzione non può essere quella di sospendere o rinviare l'esame delle domande di protezione internazionale. La gestione dell'afflusso deve essere assicurata attraverso il rafforzamento delle capacità amministrative, il coordinamento tra Stati membri e l'adozione di misure di sostegno a livello europeo.

I dati relativi alla condizione socioeconomica dei beneficiari della protezione temporanea mostrano, inoltre, come il ricorso prolungato a strumenti emergenziali possa produrre effetti ambivalenti. Da un lato, essi permettono infatti un rapido inserimento nel mercato del lavoro, ma dall'altro rischiano di consolidare situazioni di precarietà giuridica e salariale, soprattutto in assenza di un accesso effettivo a forme più stabili di protezione<sup>39</sup>.

La sentenza della Corte vuole contribuire a riequilibrare il sistema, impedendo che la protezione temporanea si trasformi in uno strumento di gestione permanente dei flussi e riaffermando la necessità di preservare il carattere individuale e garantista della protezione internazionale.

In una prospettiva più ampia, la pronuncia si inserisce nel processo di evoluzione del sistema europeo comune di asilo, segnato dalle riforme introdotte e in corso di attuazione nell'ambito del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo<sup>40</sup>. Ribadendo l'autonomia e la complementarità tra protezione temporanea e protezione internazionale, la Corte fissa un limite chiaro all'utilizzo di strumenti emergenziali, indicando come non possano sostituire costantemente le garanzie previste dal diritto dell'Unione.

La sentenza assume quindi il valore di un precedente volto a orientare tanto l'attività interpretativa dei giudici nazionali quanto il legislatore europeo. In particolare, segnala il rischio di una possibile "normalizzazione dell'emergenza", cioè l'utilizzo prolungato di strumenti concepiti per situazioni eccezionali come modalità ordinarie di gestione dell'asilo. In tal senso, la Corte impedisce possibili derive che potrebbero compromettere la coerenza e la credibilità del sistema europeo comune di asilo.

Nel riaffermare la centralità delle garanzie procedurali e del diritto a un esame individuale delle domande, la pronuncia rafforza l'idea di un sistema di asilo fondato non solo sull'efficienza amministrativa, ma anche sulla tutela effettiva dei diritti fondamentali, in linea con gli artt. 18 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La decisione in commento rappresenta, dunque, un tassello significativo nel percorso di consolidamento del sistema europeo comune di asilo, destinato a incidere sulle prassi

---

<sup>39</sup> REGIONAL REFUGEE RESPONSE FOR THE UKRAINE SITUATION, *High employment*, cit.

<sup>40</sup> Sul punto va ricordato che le direttive 2011/95/UE (c.d. direttiva qualifiche) e 2013/32/UE (c.d. direttiva procedure) saranno ben presto abrogate e sostituite, rispettivamente, dal Regolamento UE 2024/1347 sul riconoscimento della protezione internazionale e dal Regolamento UE 2024/1348 che istituisce una procedura comune di protezione internazionale, adottati nell'ambito del Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo nel maggio 2024 e destinati ad applicarsi integralmente a partire dal 12 giugno p.v.

La riforma non ha inciso sulla direttiva 2001/55/CE relativa alla protezione temporanea, a differenza di quanto inizialmente ipotizzato nel processo di revisione del quadro normativo, ma ha introdotto un ulteriore strumento rilevante, il Regolamento UE 2024/1359 sulle situazioni di crisi e di forza maggiore, destinato a incastrarsi in un contesto normativo già molto articolato.

amministrative degli Stati membri, ma anche sull'evoluzione futura del diritto dell'Unione in materia di asilo.