
LA PROTEZIONE TEMPORANEA

per le persone in fuga dall'Ucraina

A seguito della [proposta della Commissione](#)¹, il 4 marzo 2022 il Consiglio dell'Unione europea, con la [Decisione 2022/382](#), ha deciso di attivare la [Direttiva 2001/55/CE](#) sulla protezione temporanea, stabilendo l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati che hanno lasciato l'Ucraina a seguito di conflitto armato. La Decisione 2022/382 è entrata in vigore il 4 marzo 2022, giorno di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale UE.

Sul piano interno, il Governo italiano dovrà a breve dare attuazione alla Decisione 2022/382 per mezzo di un DPCM previsto dall'Art. 20 del Testo Unico Immigrazione, e dall'art. 3 del [Decreto legislativo 7 aprile 2003 , n. 85](#), che costituisce norma interna di recepimento della Direttiva 2001/55/CE.

In attesa dell'emanazione del DPCM, nella presente scheda si tratteggiano le caratteristiche principali della Direttiva 2001/55 e delle specificità della Decisione 2022/382.

Come nasce l'istituto della protezione temporanea

Nel 2001, memore dei conflitti in Ex Jugoslavia e in Kosovo, la Comunità europea ha adottato la Direttiva 2001/55/CE, uno strumento finalizzato a gestire arrivi molto numerosi e ravvicinati di migranti forzati: la finalità della Direttiva, nelle parole del legislatore europeo, è quella di *istituire norme minime sulla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e adottare misure intese a garantire l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono tali persone e subiscono le conseguenze dell'accoglienza delle stesse*².

¹ La proposta è accompagnata da [linee guida operative](#) per la gestione dei confini di fronte alla fuga della persone dall'Ucraina.

² Cfr. Direttiva, *considerando* n. 8.

Questo strumento, che non era mai stato attivato prima, viene oggi utilizzato dall'Unione e dai suoi Stati membri per affrontare il flusso di profughi provenienti dall'Ucraina e per fornire loro adeguata e immediata tutela.

Cosa si intende per protezione temporanea

La protezione temporanea è una procedura di carattere eccezionale che garantisce, *“nei casi di afflusso massiccio o di imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti da paesi terzi che non possono rientrare nel loro paese d'origine, una tutela immediata e temporanea alle persone sfollate, in particolare qualora vi sia anche il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento, per gli interessi delle persone di cui trattasi e degli altri richiedenti protezione”*. La ratio della Direttiva è quindi quella di costituire un meccanismo di reazione rapida che da una parte tuteli le persone sfollate, e dall'altra “difenda” da un carico insostenibile i sistemi di asilo già in essere negli Stati membri dell'Unione.

Come si attiva la protezione temporanea

L'attivazione della protezione temporanea è subordinata al fatto che il Consiglio UE, su proposta della Commissione³, accerti con decisione adottata a maggioranza qualificata, l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati (art. 5 co. 1). Detta decisione da parte del Consiglio determina l'attivazione della protezione temporanea, per un periodo definito, in tutti gli Stati membri (art. 5 co. 3). Si tratta quindi di uno strumento di solidarietà europea che ha effetti *erga omnes*, è cioè vincolante per tutti gli Stati membri UE⁴. Ne consegue che la protezione temporanea, laddove attivata, si applica a tutti gli Stati dell'Unione, a prescindere dal fatto che questi ultimi abbiano approvato o meno all'unanimità l'attivazione dello strumento previsto nella Direttiva.

Nel concreto, la Decisione 2022/382 si applica, per sua espressa previsione, all'Irlanda, ma **non alla Danimarca** per via dell'*opt out* dal sistema europeo comune di asilo.⁵

³ È previsto che la Commissione, laddove non proceda già autonomamente in tal senso, sia comunque tenuta a valutare proposte da parte di un numero qualunque di Stati membri in ordine alla attivazione della protezione temporanea, vedasi art. 5 co. 1.

⁴ Cfr. art. 5 co. 3.

⁵ Considerando 25 e 26 della Decisione.

A chi si rivolge la protezione temporanea

La protezione temporanea viene attivata nei confronti di cittadini di paesi terzi o apolidi che abbiano dovuto abbandonare il loro paese “o regione” di origine o che siano stati evacuati, in particolare in risposta all'appello di organizzazioni internazionali, ed il cui rimpatrio in condizioni sicure e stabili risulti impossibile a causa della situazione nel paese stesso. La Direttiva specifica che, purché siano rispettati tali criteri, questa protezione si applica anche ai richiedenti asilo e rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra e a persone protette ai sensi di altre normative nazionali o internazionali, che conferiscono una protezione internazionale, ed in particolare:

- a) le persone fuggite da zone di conflitto armato o di violenza endemica;
- b) le persone che siano soggette a rischio grave di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani o siano state vittime di siffatte violazioni.⁶

Nel concreto, le categorie di persone alle quali si debba applicare la protezione temporanea vengono esplicitamente specificate nella decisione con la quale il Consiglio UE attiva la protezione stessa.

La Direttiva permette altresì agli Stati membri di decidere, individualmente o collettivamente, di ammettere alla protezione temporanea categorie di sfollati ulteriori rispetto a quelle indicate nella decisione, qualora questi siano sfollati per le stesse ragioni e dal medesimo paese o regione d'origine⁷.

Nel concreto, la Decisione 2022/382 ha stabilito che la protezione temporanea si applica (art. 1):

- a) ai **cittadini ucraini residenti in Ucraina prima del 24 febbraio 2022**;
- b) ai cittadini di Stati terzi o apolidi che beneficiavano della **protezione internazionale o di protezione equivalente** in Ucraina prima del 24 febbraio 2022;
- c) ai **familiari** delle persone indicate alle lett. a) e b); per familiare si intende (art. 4):
 - o **coniuge**;

⁶ Cfr. art. 2 lett. c)

⁷ In tale caso, però, a quegli Stati membri e riguardo a quelle ulteriori categorie non si applicano le disposizioni di solidarietà tra Stati membri previste dagli artt. 24, 25 e 26 della presente Direttiva, cfr. art. 5 co. 2.

È appena il caso di notare che, se il legislatore europeo ha ritenuto di sottolineare, al *considerando* 16, che gli Stati membri debbano trattare i titolari di protezione temporanea in una maniera che prevenga ed eviti discriminazioni, il principio di non discriminazione non viene indicato tra quelli cardine alla base della scelta delle categorie di sfollati ai quali riconoscere la protezione stessa.

- o **partner stabile**, se la **legislazione o la prassi** dello Stato membro interessato assimila coppie di fatto e coppie sposate nel quadro della legge sugli stranieri;
- o **figli minori** (legittimi, naturali o adottati) **del richiedente o del coniuge** (*sembrerebbe non del partner di fatto*);
- o **altri parenti stretti** che **vivevano insieme** come parte del nucleo familiare nel periodo in cui gli eventi hanno determinato l'afflusso massiccio e che erano **totalmente o parzialmente dipendenti** dal richiedente il ricongiungimento in tale periodo.

La Decisione 2022/382 si applica altresì (art. 2):

- d) ai **cittadini di Paesi terzi o apolidi** che soggiornavano legalmente in Ucraina prima del 24 febbraio 2022 sulla base di un **permesso di soggiorno permanente** valido rilasciato conformemente al diritto ucraino e che non possono ritornare in condizioni **sicure e stabili** nel proprio paese o regione di origine. Nei confronti di questa categoria, gli Stati membri possono applicare alternativamente la protezione temporanea o un'altra “protezione adeguata” sulla base del diritto interno. *Sembrerebbe che i familiari degli stranieri con permesso di soggiorno permanente di cui all'art. 2 sono escluse dalla protezione temporanea.*

Infine, distanziandosi dalla proposta formulata dalla Commissione, il Consiglio ha deciso di **non includere** automaticamente tra i destinatari della protezione temporanea i cittadini di Stati terzi che vivevano regolarmente in Ucraina sulla base di un **permesso di soggiorno non permanente** (art. 3). È fatta salva la possibilità per gli Stati di applicare la protezione temporanea anche a tali persone, purché non possano ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese o regione di origine. La decisione indica che queste persone “potrebbero comprendere i cittadini di paesi terzi che si trovavano in Ucraina per un breve periodo per motivi di studio o di lavoro al momento degli eventi”⁸. La Decisione prevede comunque che anche tali persone “dovrebbero comunque essere **ammesse nell'Unione per motivi umanitari**” senza richiedere loro visto o documenti di viaggio validi, onde garantire loro un “passaggio sicuro al fine del ritorno nel paese o nella regione di origine.”⁹

Sono previste per la protezione temporanea le medesime **clausole di esclusione** previste a livello UE per la protezione internazionale¹⁰.

⁸ Decisione 2022/382, *considerando* n. 13.

⁹ Ibid.

¹⁰ Cfr. art. 28 della Direttiva.

La durata della protezione temporanea

La durata della protezione temporanea è fissata al massimo ad un anno, dal giorno in cui essa viene attivata dal Consiglio. Tale termine può essere ridotto in qualunque momento, e quindi la protezione cessare, nel caso in cui lo stesso Consiglio decida in tal senso, ma anche prorogato, in via ordinaria, di un anno (in due *tranche* da sei mesi l'una) e, in via straordinaria, di un ulteriore anno, su richiesta della Commissione. La cessazione è subordinata ad una valutazione da parte del Consiglio, in ordine alla presenza, nel paese di origine, di una situazione che consenta un rimpatrio sicuro e stabile delle persone cui è stata concessa la protezione temporanea, nel rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché degli obblighi degli Stati membri in materia di non respingimento¹¹.

Nel concreto della Decisione 2022/382, il Consiglio ha stabilito che la protezione temporanea sia attiva retroattivamente, a far data dal 24 febbraio 2022. Il Consiglio non ha previsto una data di conclusione della protezione stessa, motivo per cui si considera la durata di almeno un anno dalla data di inizio.

Natura e contenuto della protezione temporanea

Il legislatore europeo ha concepito la protezione temporanea come uno strumento rapido a disposizione dell'Unione, da utilizzare a propria discrezione senza alcun obbligo o automatismo di attivazione, e in via strettamente eccezionale. La titolarità della protezione temporanea e i diritti ad essa connessi sono quindi più correttamente da intendersi come “benefici concessi”¹² per un tempo definito a cittadini di Paesi terzi in evidente stato di bisogno e non, come invece è previsto per l'asilo, come diritti soggettivi fondamentali di cui una persona è già titolare e che lo Stato è chiamato “solo” a riconoscere.

In termini di diritti concessi ai beneficiari di protezione temporanea, la Direttiva si distingue come abbastanza garantista. Al titolare è riconosciuto:

- un titolo di soggiorno che consenta loro di soggiornare regolarmente all'interno del territorio dello Stato membro in cui si trova, per la durata della protezione stessa¹³.

¹¹ Sul punto, appare significativa la previsione che la valutazione del Consiglio debba riferirsi non solamente al permanere delle condizioni che abbiano dato origine alla attivazione della protezione temporanea, bensì al più ampio novero di situazioni riconducibili all'obbligo di *non refoulement*.

¹² Questa la formulazione della Direttiva stessa.

¹³ Vedasi art. 8, co. 1 e 2.

- il diritto di esercitare qualsiasi attività di lavoro subordinato o autonomo, nonché di partecipare ad attività nell'ambito dell'istruzione per adulti, della formazione professionale e delle esperienze pratiche sul posto di lavoro¹⁴.
- il diritto di essere “adeguatamente alloggiato” o di ricevere, se necessario, i mezzi per ottenere una abitazione¹⁵.
- l'aiuto necessario in termini di assistenza sociale, di contributi al sostentamento e di cure mediche (comprendente quanto meno le prestazioni di pronto soccorso ed il trattamento essenziale delle malattie), laddove egli non disponga di risorse sufficienti. È previsto che gli Stati membri forniscano in ogni caso assistenza socio-sanitaria alle persone che presentino esigenze particolari¹⁶.
- il diritto di accedere, se minore, al sistema educativo, a parità di condizioni con il cittadino dello Stato membro¹⁷.

La Direttiva è chiara nello stabilire che quelle indicate sono norme minime e che gli Stati membri abbiano comunque facoltà di stabilire e attuare condizioni più favorevoli nei confronti dei titolari di protezione temporanea¹⁸.

Qual è lo Stato membro competente a riconoscere la protezione

La Decisione 2022/382 fa esplicitamente riferimento al fatto che i cittadini ucraini possono fare ingresso nel territorio dell'Unione e circolare liberamente per un periodo massimo di 90 giorni in base alla legislazione già esistente.¹⁹ Ciò comporta implicitamente il **diritto dei cittadini ucraini di scegliere lo Stato membro nel quale recarsi per poi chiedere la protezione temporanea** ed il rilascio del relativo titolo di soggiorno.

¹⁴ Gli Stati membri, per ragioni legate alle politiche in materie di mercato del lavoro, possono dare la priorità ai cittadini dell'UE, a quelli degli Stati vincolati dall'accordo sullo Spazio economico europeo e anche ai cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente e beneficiano di un'indennità di disoccupazione, cfr. art. 12.

¹⁵ Cfr. art. 13 co. 1. Sul punto, è molto importante notare come la normativa europea in tema di accoglienza di richiedenti protezione internazionale, vale a dire la Direttiva 2013/33/UE, prevede espressamente, all'art. 3 co. 3, che le disposizioni in essa contenute non si applichino nelle situazioni in cui venga data attivazione alla protezione temporanea. Questa formulazione, forse anche per motivi di mancata armonizzazione tra norme distanti tra loro un decennio, non appare molto chiara in termini di definizione esatta dei relativi ambiti di applicazione.

¹⁶ La Direttiva, all'art. 13 co. 4, si riferisce in particolare ai minori non accompagnati e alle persone che abbiano subito torture, stupri o altre gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale. Non sfugge che l'elenco, non esaustivo, ricalca in parte il medesimo elenco delle categorie portatrici di esigenze particolari previsto dalle altre direttive UE sulla protezione internazionale.

¹⁷ Vedasi art. 14. Si noti che la Direttiva lascia impregiudicata la possibilità per gli Stati membri di ampliare tale diritto di accesso anche all'adulto titolare di protezione temporanea.

¹⁸ Ci si riferisce qui al *considerando* 12 e all'art. 3 co. 5.

¹⁹ Cfr. allegato II del Regolamento (UE) 2018/1806.

La Decisione non prevede un diritto equivalente per le altre categorie di cui all'art. 2: sembra pertanto che solo i cittadini ucraini (ma non anche i cittadini di paesi terzi beneficiari di protezione internazionale in Ucraina, gli apolidi, ma neppure i familiari di cittadini ucraini provenienti da paesi terzi) potranno godere del diritto di spostarsi liberamente all'interno dello spazio UE al fine di scegliere lo Stato membro a cui chiedere la protezione temporanea.²⁰

Il ricongiungimento familiare

La Direttiva prevede la possibilità per il titolare di protezione temporanea di accedere al ricongiungimento familiare, sia esso *intra*-UE, quindi con familiari soggiornanti in altri Stati membri, sia *extra*-UE, quindi con familiari dimoranti in Paesi terzi, a condizioni particolarmente agevolate e con il coinvolgimento di organizzazioni internazionali umanitarie.

Ai fini del ricongiungimento familiare *latu sensu*, la Direttiva, riferendosi al caso di famiglie già costituite nel paese d'origine che siano state separate a causa di circostanze connesse all'afflusso massiccio, considera facenti parte di una famiglia le seguenti persone:

- a) il coniuge del richiedente il ricongiungimento o il partner non legato da vincoli di matrimonio che abbia una relazione stabile con l'interessato, qualora la legislazione o la prassi dello Stato membro interessato assimili la situazione delle coppie di fatto a quella delle coppie sposate nel quadro della legge sugli stranieri;
- b) i figli o le figlie minorenni non sposati del richiedente il ricongiungimento 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 gli eventi hanno determinato l'afflusso massiccio e che erano totalmente o parzialmente dipendenti dal richiedente il ricongiungimento in tale periodo²¹.

²⁰ È da notare per inciso come questa disposizione costituisca il completo sovvertimento del sistema di Dublino previsto per la protezione internazionale: il Consiglio riconosce che gli sfollati potranno “raggiungere i familiari e gli amici attraverso le importanti reti delle diaspore” e che ciò “faciliterà nella pratica l'equilibrio degli sforzi tra Stati membri, riducendo quindi la pressione sui sistemi nazionali di accoglienza.” Il punto più controverso del sistema comune europeo di asilo, e che blocca da anni una sua riforma, viene invece superato di slancio per gli sfollati provenienti dall'Ucraina.

²¹ Il riferimento è all'art. 14. In esso si prevede altresì che lo Stato membro responsabile del ricongiungimento adotti procedure differenti a seconda che i ricongiungendi siano “parenti stretti” ai sensi della Direttiva stessa. Nel caso del ricongiungimento di minori, gli Stati membri agiscono considerano il superiore interesse di quest'ultimo.

Qualora il titolare di protezione temporanea in uno Stato membro chieda il ricongiungimento di uno o più suoi familiari che non si trovino ancora nel territorio dell'Unione, tale Stato membro ricongiunge con lo stesso i familiari che hanno bisogno di protezione. Il ricongiungimento che coinvolga invece due o più Stati membri deve essere gestito nei termini di massima collaborazione e valutazione congiunta da parte degli Stati membri coinvolti²².

Minori stranieri non accompagnati

La protezione temporanea e il relativo status possono essere riconosciuti anche ai minori non accompagnati, laddove siano rispettati gli altri criteri. La Direttiva prevede che i minori non accompagnati a cui è concessa la 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.

Lo Stato membro responsabile provvede a fornire al minore una collocazione a) presso componenti adulti della famiglia di quest'ultimo; b) presso una famiglia ospitante; c) in centri d'accoglienza per minori o in altri alloggi confacenti ai minori; d) presso la persona che si è presa cura del minore durante la fuga²³.

Protezione temporanea e protezione internazionale

Ai sensi della Direttiva²⁴, al titolare di protezione temporanea deve essere consentito di presentare una richiesta di asilo in qualunque momento. L'analisi di tale istanza, laddove non conclusa durante il periodo di attivazione della protezione temporanea, può venire portata a termine dopo la fine dello stesso²⁵. La Direttiva quindi, nel lasciare impregiudicato il diritto per i protetti temporanei di chiedere asilo nello Stato membro in cui si trovano, specifica che a tale richiesta si applicheranno i criteri e le procedure ordinariamente previste dal diritto

²² Cfr. art. 14 co. 5 e ss.

²³ Le diverse possibilità elencate dipendono ovviamente dalla necessità di ricomprendervi i diversi istituti presenti nei vari Stati membri in materia di collocamento del minore. È appena opportuno rappresentare, però, che tale varietà può essere particolarmente significativa in un caso come quello ucraino, che vede numeri altissimi di minori di fatto soli che hanno un genitore (sovente la madre) già da tempo soggiornante in Italia.

²⁴ Artt. 3 co. 1 e 17 co. 1.

²⁵ Il riferimento è all'art. 17 della Direttiva.

dell'Unione per la determinazione dello Stato membro competente²⁶. Questo significa che anche alle richieste di asilo proposte da titolari di protezione temporanea si applica il Regolamento Dublino.

Sempre in tema di compatibilità tra protezioni, è infine previsto che:

- gli Stati membri possano disporre che una persona non possa contemporaneamente essere titolare di protezione temporanea e richiedente protezione internazionale²⁷;
- una persona già titolare o comunque ammissibile alla protezione temporanea, nel caso in cui le sia negata una diversa protezione (internazionale o complementare), possa continuare o iniziare a fruire della protezione temporanea per il rimanente periodo di sua attivazione²⁸.

Diritto di movimento intra-UE

La Direttiva non prevede che i cittadini di Paesi terzi titolari di protezione temporanea godano in quanto tali di libertà di movimento all'interno del territorio dell'Unione. Quanto predetto non significa che un cittadino di paese terzo titolare di protezione temporanea non possa mai muoversi all'interno del territorio dell'Unione, fintanto che egli si sposti nel rispetto delle disposizioni valide per i cittadini del suo paese di cittadinanza (ad es. visto di ingresso Schengen, Passaporto valido, permesso di soggiorno rilasciato ad altro titolo da uno Stato membro...). In caso invece di ingresso e/o soggiorno irregolare in un altro Stato membro da parte di un titolare di protezione temporanea, lo Stato membro che ha concesso tale protezione sia tenuto a ritrasferirlo (“riammetterlo”) sul proprio territorio²⁹. La stessa Direttiva prevede, però, una clausola secondo la quale gli Stati membri possono decidere, a livello bilaterale, di derogare a questa disposizione³⁰.

La Decisione del marzo 2022 conferma che una volta che uno Stato membro ha rilasciato il titolo di soggiorno conformemente alla Direttiva 2001/55/CE, la persona che gode della

²⁶ Cfr. art. 18.

²⁷ Nulla si dice nella norma in ordine al fatto che debba essere lo straniero ovvero lo Stato membro a scegliere di quale status formale avvalersi.

²⁸ Vedasi l'art. 19.

²⁹ Cfr. art. 11.

³⁰ In sede di adozione della Decisione 382/2022 gli Stati membri hanno convenuto di non applicare l'articolo 11 della Direttiva. Gli Stati non saranno quindi tenuti a riammettere sul proprio territorio i titolari di protezione temporanea, che potranno quindi in linea di principio spostarsi sul territorio dell'Unione. La possibilità di non riammettere nel proprio territorio un cittadino straniero titolare di protezione temporanea non significa, di per sé, che questi possa vantare un diritto al rilascio di un titolo di soggiorno nell'altro Stato membro in cui soggiorna irregolarmente. , lasciando quindi liberi gli Stati di decidere di non riammettere sul territorio .

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.**³¹

Una volta scelto, liberamente, lo Stato membro al quale chiedere il titolo di soggiorno, il beneficiario della protezione temporanea **non ha il diritto di stabilirsi** in un altro Stato membro, di svolgervi attività lavorativa, né di soggiornarvi temporaneamente oltre il periodo di 90 giorni ogni 180 giorni.

*Il diritto di soggiorno temporaneo per la durata di 90 giorni sembra essere applicabile non solo ai cittadini ucraini ma a tutti coloro che godono della protezione temporanea in base all'art. 2.*³²

Come dimostrare il possesso dei requisiti richiesti

Secondo la Decisione 2022/382, coloro che chiedono la protezione devono dimostrare di soddisfare i relativi criteri di ammissibilità “presentando i documenti pertinenti alle autorità competenti dello Stato membro” Qualora non siano in grado di presentare i documenti pertinenti, gli Stati membri dovrebbero riorientarli verso la procedura appropriata.

Resta da vedere se il DPCM stabilirà norme più precise in tal senso e come la prassi interpreterà tale requisito. La necessità di dimostrare per via documentale il possesso dei requisiti potrebbe escludere dalla protezione temporanea coloro che non possano provare di essere cittadini ucraini (passaporto o altro documento attestante la cittadinanza), di essere beneficiari di protezione internazionale, di avere legami familiari con un beneficiario della protezione temporanea, ma anche (potenzialmente) di aver risieduto in Ucraina prima del 24 febbraio 2022.

³¹ Decisione 2022/382, considerando 16.

³² Ibid.