

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

Erika Colombo (Dottoranda di ricerca in diritto dell'Unione europea – Università degli Studi di Milano La Statale) – 10 marzo 2022

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La direttiva sulla protezione temporanea. – 2.1. I requisiti per l'adozione della decisione di esecuzione della direttiva 2001/55/CE. – 2.2. I benefici derivanti dal riconoscimento della protezione temporanea. – 3. La decisione di esecuzione 2022/382/UE. – 4. Note conclusive.

1. A fronte dell'avanzata militare russa in Ucraina iniziata il 24 febbraio 2022, secondo l'[UNHCR](#), in meno di due settimane, oltre un milione di persone in fuga dalla guerra ha fatto ingresso nei territori dell'Unione, entrando in Polonia, Slovacchia, Ungheria e Romania. Si stima che, in ragione dell'evoluzione del conflitto, esiste la probabilità che l'Unione si troverà ad ospitare tra 2,5 e 6,5 milioni di sfollati a causa del conflitto armato, dei quali da 1,2 a 3,2 milioni potrebbero chiedere protezione internazionale.

Per questa ragione, al fine di offrire assistenza rapida ed efficace alle persone che fuggono dalla guerra in Ucraina, il 2 marzo 2022, la Commissione ha avanzato la [proposta](#) di attivare la [direttiva 2001/55/CE per la concessione della protezione temporanea](#) (per un commento, si veda G. MORGESE, *L'attivazione della protezione temporanea per gli sfollati provenienti dall'Ucraina: Old but Gold?*, in *questo Blog*, 9 marzo 2022; A. SKORDAS, *Temporary Protection Directive 2001/55/EC*, in K. HAILBRONNER, D. THYM (eds.), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, II ed., Monaco, 2016, pp. 1054-1107; S. PEERS, V. MORENO-LAX, M. GARLICK, E. GUILD, *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition. Volume 3: EU Asylum Law*, Leiden-Boston, 2012, pp. 571-615; K. KERBER, *The Temporary Protection*

Directive, in *European Journal of Migration and Law*, vol. 4, 2002, pp. 193–214). Dunque, il 4 marzo 2022, il Consiglio ha adottato all’unanimità la [decisione di esecuzione \(UE\) 2022/382 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](#), la quale, per espressa previsione (art. 4 della decisione di esecuzione), è immediatamente entrata in vigore.

2. La protezione temporanea è stata considerata “lo strumento più adeguato nella situazione attuale” (così testualmente il considerando n. 16 della decisione), tanto in ragione del carattere straordinario ed eccezionale dell’invasione militare dell’Ucraina da parte della Russia, quanto alla luce dell’entità dell’afflusso di sfollati. La direttiva 2001/55/CE era stata infatti concepita per rispondere all’esigenza di armonizzare le politiche di protezione temporanea esistenti nei diversi Stati membri per affrontare la situazione degli sfollati, esigenza emersa soprattutto a partire dagli anni ‘90, quando il conflitto nell’ex Jugoslavia aveva generato un afflusso massiccio di persone in cerca di protezione in Europa (cfr. conclusioni relative agli sfollati a causa del conflitto nell’ex Jugoslavia adottate dai ministri competenti per l’immigrazione nelle riunioni tenutesi a Londra il 30 novembre ed il 1° dicembre 1992 ed a Copenaghen il 1° e il 2 giugno 1993). In particolare, essa era stata elaborata per raggiungere due obiettivi principali: in primo luogo, garantire una protezione immediata e temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e, in secondo luogo, promuovere un equilibrio degli sforzi tra i Paesi dell’UE che ricevono tali persone e subiscono le conseguenze dell’accoglienza delle stesse (senza però imporre la distribuzione obbligatoria dei richiedenti asilo nei Paesi dell’UE). In quest’ottica, dunque, era stato delineato un quadro pratico ed efficiente per affrontare situazioni di afflusso di massa, stabilendo criteri di ammissibilità flessibili, requisiti soggettivi di applicabilità ampi e norme minime di armonizzazione degli standard di protezione da offrire alle persone temporaneamente protette (cfr. 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 *European Journal of Migration Law*, vol. 18, n. 1, 2016, pp. 1-33). Tuttavia, dalla sua adozione sino ad oggi, la direttiva non era mai stata attivata (sulle ragioni della mancata messa in esecuzione, si veda M. INELI-CIGER, *Has the Temporary Protection Directive become obsolete? An examination of the Directive and its lack of implementation in view of the recent asylum crisis in the Mediterranean*, in C. BAULOZ, M. INELI-CIGER, S. SINGER, V. STAYANOVA (eds.), *Seeking*

Asylum in the European Union: Selected Protection Issues Raised by the Second Phase of the Common Asylum System, Leiden, 2015, pp. 225–246).

2.1. Il presupposto per la sua operatività consiste nell'adozione da parte del Consiglio di una decisione a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione, che accerti l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati (considerando n. 14 e art. 5 della direttiva).

In particolare, l'articolo 2, lettera c), definisce il concetto di "sfollati", facendo rientrare in tale categoria tutti coloro che siano fuggiti dalla propria patria o siano stati evacuati dal Paese o dalla zona d'origine e non possano farvi ritorno in condizioni stabili e sicure a causa della situazione nel Paese stesso. Suddetta definizione elenca espressamente due esempi che integrano quest'ipotesi: 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.

Quanto all'esistenza di un "afflusso massiccio", esso viene riscontrato in presenza dell'arrivo "di un numero considerevole di sfollati, provenienti da un Paese determinato o da una zona geografica determinata, sia che il loro arrivo avvenga spontaneamente o sia agevolato, per esempio mediante un programma di evacuazione" (art. 2, lett. d); cfr. sul punto, si veda N. ARENAS, *The Concept of 'Mass Influx of Displaced Persons' in the European Directive Establishing the Temporary Protection System*, in *European Journal of Migration and Law*, vol. 7, n. 4, 2005, pp. 435-450; UNHCR, *Ensuring International Protection and Enhancing International Cooperation in Mass Influx Situations: Advance Summary Findings of the Study Commissioned by UNHCR*, in *Refugee Survey Quarterly*, vol. 24, n. 1, 2005, pp. 118-123). Occorre precisare, peraltro, che tale concetto deve essere distinto dalla situazione contemplata dall'[articolo 33 del regolamento n. 604/2013](#), che prevede l'attivazione di un meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione delle crisi, attivato quando il sistema di Dublino è ostacolato da un rischio comprovato di speciale pressione sul sistema di asilo di uno Stato membro e/o da problemi nel funzionamento del sistema di asilo di uno Stato membro. I due sistemi – Dublino e protezione temporanea – sono distinti non solo dal punto di vista normativo, ma anche dal punto di vista applicativo, operando l'uno indipendentemente dall'altro.

2.2. L'attuazione della direttiva implica, ai sensi dell'articolo 4, la concessione di una protezione della durata di un anno, prorogabile automaticamente di sei mesi in sei mesi (in forza del compromesso raggiunto

grazie ad una proposta della Presidenza del Consiglio; cfr. [Council doc. 6709/01](#), p. 3 e 5 e [Council doc. 6303/01](#), p. 1 e 2). È poi prevista la possibilità che il Consiglio deliberi a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione, il prolungamento della durata della protezione per un ulteriore anno. Dunque, stando alla lettera della norma, la protezione temporanea può raggiungere una durata massima complessiva di tre anni (cfr. A. SKORDAS, *Temporary Protection Directive 2001/55/EC*, cit., pp. 1072 e 1073; S. PEERS, V. MORENO-LAX, M. GARLICK, E. GUILD, *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition. Volume 3: EU Asylum Law*, cit., pp. 576 e 577). È comunque fatta salva la possibilità di una revoca anticipata, nel caso in cui venga meno – prima del tempo previsto – lo stato di emergenza nelle zone di provenienza degli sfollati e sia, quindi, possibile un rimpatrio sicuro e stabile nei Paesi d’origine (art. 6, par. 1, lett b) e par. 2).

Peraltro, è bene evidenziare che l’ammissione al godimento della tutela in esame non preclude la possibilità di presentare istanza per il riconoscimento di una delle due forme di protezione internazionale – *status* di rifugiato e protezione sussidiaria (considerando n. 10 e art. 3, par. 1) –, il cui eventuale rigetto non pregiudicherebbe, in ogni caso, il proseguimento del godimento della misura di protezione temporanea. Alla scadenza del permesso corrispondente, gli sfollati potrebbero comunque avere diritto a permanere sul territorio in base ad un titolo di soggiorno differente (si pensi, ad esempio, ad un permesso per motivi di lavoro, di studio, per ricongiungimento familiare). Inoltre, il regime di protezione temporanea discendente dalla decisione di attivazione della direttiva risulta compatibile con i regimi nazionali di protezione temporanea – i quali possono essere considerati una forma di attuazione della direttiva 2001/55/CE –, e può essere applicata in modo complementare a essi (considerando n. 17 della decisione di esecuzione).

Da un punto di vista sostanziale, la protezione temporanea consente agli sfollati di godere di diritti armonizzati in tutta l’Unione che conferiscano un livello di protezione adeguato, comprendente titoli di soggiorno, la possibilità di esercitare qualsiasi attività di lavoro subordinato o autonomo e di essere adeguatamente alloggiati, la necessaria assistenza sociale, medica o di altro tipo e contributi al sostentamento. Nel caso dei minori non accompagnati la protezione temporanea dovrebbe inoltre consentire loro di godere della tutela legale, nonché beneficiare dell’accesso al sistema educativo.

3. Come anticipato in premessa, in seno al Consiglio del 3 marzo 2022, è stata accertata all'unanimità l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina, dando per la prima volta esecuzione alla direttiva 2001/55/CE. Tuttavia, il compromesso cui sono giunti gli Stati membri ha comportato l'adozione di un testo parzialmente differente rispetto all'originaria proposta avanzata dalla Commissione. In particolare, sono due le modifiche che meritano di essere segnalate, soprattutto in ragione delle possibili conseguenze che da esse potrebbero derivare: *i*) una riguardante l'ambito soggettivo di applicazione della decisione; *ii*) l'altra concernente i diritti riconosciuti ai beneficiari della stessa, quanto alle possibilità di circolazione.

i) La proposta aveva previsto la concessione della protezione temporanea alle seguenti categorie di persone, "sfollate" a partire dal 24 febbraio 2022 (data di inizio dell'invasione delle armate russe in Ucraina): a) i cittadini ucraini residenti in Ucraina; b.1) i cittadini di Paesi terzi o apolidi che soggiornavano legalmente in Ucraina e che non possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio Paese o nella propria regione d'origine a causa della situazione nel Paese stesso; b.2) i beneficiari dello *status* di rifugiato o di protezione equivalente o che erano richiedenti asilo in Ucraina e i cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo in Ucraina, a prescindere dal fatto che essi possano ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio Paese o nella propria regione di origine; c) i familiari delle precedenti categorie, purché la famiglia fosse già costituita in Ucraina al tempo delle circostanze connesse all'afflusso massiccio, a prescindere dal fatto che il familiare possa ritornare nel proprio Paese di origine in condizioni sicure e stabili (v. art. 2, par. 4 della proposta di decisione, interamente mantenuto nel testo definitivo).

Diversamente, la decisione di esecuzione ha escluso dal beneficio di protezione temporanea gli apolidi o cittadini di Paesi terzi diversi dall'Ucraina che soggiornano legalmente in Ucraina (art. 2, par. 3), tra cui, ad esempio, i cittadini di Paesi terzi che si trovavano in Ucraina per un breve periodo per motivi di studio o di lavoro. Viene dunque lasciata alla mera discrezionalità degli Stati membri decidere di includere anche questi ultimi nell'alveo dei destinatari della suddetta protezione, seppur con la *raccomandazione* che "[t]ali persone dovrebbero comunque essere ammesse nell'Unione per motivi umanitari senza richiedere loro, in particolare, il possesso di un visto in corso di validità, di mezzi di sussistenza sufficienti o di documenti di viaggio validi, onde garantire loro un passaggio sicuro al fine del ritorno nel Paese o nella regione di origine".

ii) Un'altra differenza esistente tra il testo della proposta e quello definitivo della decisione di esecuzione rappresenta il frutto di una specifica

[dichiarazione degli Stati membri](#) allegata alla decisione di esecuzione del Consiglio del 4 marzo 2022, di cui si dà atto nella stessa decisione (considerando n. 15). In particolare, gli Stati Membri hanno convenuto, in sede di adozione della decisione, la non applicazione dell'articolo 11 della direttiva 2001/55/CE, che prevede la riammissione da parte di uno Stato membro di un beneficiario di protezione temporanea nel suo territorio, qualora questi 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 (salva la possibilità di accordi bilaterali che prevedano diversamente). Tale modifica appare riconducibile alla volontà di consentire movimenti "secondari", successivi al riconoscimento da parte di un determinato Stato membro della protezione temporanea. Non va infatti dimenticato che, dal momento che l'Ucraina figura nell'elenco di cui all'[allegato II del regolamento \(UE\) 2018/1806](#), i cittadini ucraini, titolari di passaporti biometrici, sono esenti dall'obbligo di visto per recarsi nell'Unione per soggiorni la cui durata globale non sia superiore a 90 giorni su un periodo di 180 giorni e, quindi, si vedono riconosciuto il diritto di circolare liberamente all'interno dell'UE dopo essere stati ammessi nel suo territorio, anche dopo il riconoscimento della protezione temporanea in parola. Ciò non toglie che, come precisato dal considerando 16 della decisione del Consiglio, il beneficiario di protezione temporanea, pur avendo il diritto di viaggiare nell'Unione nei termini anzidetti, "dovrebbe poter avvalersi dei diritti derivanti dalla stessa solo nello Stato membro che ha rilasciato il titolo di soggiorno".

4. L'adozione all'unanimità della decisione di esecuzione in commento rappresenta senz'altro un segno di fortissima solidarietà da parte di tutti gli Stati membri, decisi ad affrontare in modo coordinato la drammatica emergenza umanitaria in atto. Tuttavia, alcuni "compromessi" cui è giunto il Consiglio, motivati dalla necessità di trovare un accordo sulla tempestiva adozione della suddetta decisione, potranno comportare rilevanti conseguenze nell'ottica di offrire un'effettiva tutela a tutti coloro che siano fuggiti dal conflitto.

Prima tra tutte, la scelta di non comprendere nella protezione temporanea tutti gli apolidi o cittadini di Paesi terzi diversi dall'Ucraina che soggiornano legalmente in territorio ucraino, a prescindere dal fatto che questi ultimi possano o meno ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio Paese o regione di origine. La Commissaria per gli Affari interni, Ylva Johansson, nel corso della [conferenza stampa tenutasi il 4 marzo 2022](#), a seguito dell'intervenuto accordo sulla proposta di decisione, ha dichiarato che

L'Unione si impegnerà per fornire supporto anche ai cittadini di Paesi terzi che scappano dall'Ucraina, ma che possono ritornare nel Paese d'origine. Resta il fatto che questa categoria di soggetti non beneficia della protezione temporanea. Essi dovrebbero pertanto essere rimpatriati nel caso in cui la loro presenza nell'Unione non possa essere considerata regolare sulla base di un valido titolo di soggiorno. Anche in questi casi, comunque, resta il vincolo del rispetto del principio di non respingimento, che deve essere valutato caso per caso dalle competenti autorità nazionali.

Allo stesso modo, il limite temporale di riferimento per la valutazione della qualifica di “sfollato”, la data del 24 febbraio 2022 – già presente nella proposta di decisione di esecuzione –, potrà rappresentare un elemento discriminatorio nei confronti di coloro che siano fuggiti prima di questa data in ragione dell'acuirsi delle tensioni, o che si trovavano nel territorio dell'Unione a ridosso di tale data e che, a causa del conflitto armato, non possono ritornare in Ucraina. In questo senso, nel testo definitivo della decisione, si legge un “incoraggiamento” rivolto agli Stati membri a valutare la possibilità di riconoscere il diritto alla protezione temporanea anche in simili situazioni, eventualità, questa, comunque rimessa alla discrezionalità dei singoli Stati.

Inoltre, nel prossimo futuro, si porranno ulteriori questioni legate al numero di persone che ciascuno Stato membro, sulla base della sostenibilità sociale, sarà concretamente in grado di accogliere, e difficoltà connesse alla gestione delle richieste di riconoscimento della protezione internazionale. La stessa decisione di esecuzione contempla una fase di monitoraggio delle capacità di accoglienza di ciascuno Stato membro e l'individuazione di eventuali necessità di ulteriore sostegno, attraverso la condivisione e lo scambio delle informazioni pertinenti, sotto il coordinamento della Commissione, in cooperazione con Frontex, l'Agenzia per l'asilo (EUUA) e l'Europol (art. 3 della decisione di esecuzione).

Sicuramente, l'applicazione della protezione temporanea dovrebbe rappresentare un vantaggio per gli Stati membri sotto il profilo della possibilità di evitare un eccessivo sovraccarico dei sistemi di asilo nazionali: la sua concessione, infatti, attribuisce una forma di tutela automatica che si accompagna al riconoscimento di determinati diritti, in modo tale da limitare – almeno astrattamente e in un primo momento – la necessità degli sfollati di chiedere immediatamente protezione internazionale. Però, come già ricordato, i cittadini ucraini, in quanto viaggiatori esenti dall'obbligo di visto, hanno il diritto di circolare liberamente all'interno dell'UE per un periodo di 90 giorni, dopo essere stati ammessi nel suo territorio. Questo dato se, come constatato dalle istituzioni, rappresenterà un fattore chiave

nell'agevolare l'“equilibrio degli sforzi” tra gli Stati membri nella gestione del flusso e nell'accoglienza (dal momento che gli sfollati potranno scegliere lo Stato membro in cui intendono godere dei diritti connessi alla protezione temporanea e raggiungere i familiari e conoscenti), dall'altro, potrà rappresentare un elemento di squilibrio nella ripartizione delle responsabilità tra i Paesi membri, alcuni dei quali potrebbero non essere in grado di gestire gli arrivi senza conseguenze negative per l'efficace funzionamento del proprio sistema di prima accoglienza e di asilo, nonché per gli interessi delle persone coinvolte.

In questa prospettiva, quindi, sarà necessario riflettere sulla possibilità di predisporre un meccanismo di ricollocazione, simile a quello adottato nel 2015 in occasione dell'incremento dei flussi migratori provenienti dalla Siria, volto ad assistere l'Italia e la Grecia, (cfr. [decisione n. 2015/1523/UE](#) e [decisione n. 2015/1601/UE](#)), da affiancare alla messa in esecuzione della direttiva sulla protezione temporanea. Il sistema di ricollocazione, basato sull'art. 78, par. 3, TFUE, comportava una deroga temporanea e obbligatoria ai criteri di competenza del regolamento Dublino III, in particolare al suo art. 13, par. 1, introducendo un meccanismo di ripartizione dei richiedenti asilo, improntato su una chiave di distribuzione costruita secondo un algoritmo che combinava diversi criteri di natura oggettiva. Pur non potendo trascurare le numerose criticità riscontrate nell'attuazione di suddetto meccanismo (cfr., *ex multis*, M. DI FILIPPO, *Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, n. 2, 2015, pp. 33-60; S. CARRERA, E. GUILD, *Can the new refugee relocation system work? Perils in the Dublin logic and flawed reception conditions in the EU*, CEPS Policy Brief, n. 332, October 2015, reperibile al seguente [link](#); M. BORRACETTI, *“To quota” or “not to quota”?* *The EU Facing Effective Solidarity in Its Asylum Policy*, in *rivista.eurojus.it*, 31 July 2015, reperibile al seguente [link](#)), nonché dovendo tenere in considerazione l'entità numerica dell'odierno afflusso di migranti, un simile sistema di allocazione delle competenze potrebbe rappresentare uno strumento utile per agevolare una più equa distribuzione delle responsabilità tra i diversi Stati membri, al fine di assicurare una tutela effettiva e non solo di natura contingente ed emergenziale a coloro che fuggono in ragione del conflitto.

Infine, si tratterà di verificare quale sarà, in concreto, il ruolo delle agenzie con funzioni di sostegno nella gestione delle migrazioni (Frontex, l'Agenzia dell'UE per l'asilo, l'Europol), coinvolte *in primis* nel controllo delle frontiere esterne, al fine di agevolare l'attraversamento dei confini UE-Ucraina (cfr., in proposito, la [comunicazione della Commissione 2022/C 104](#)

[I/01](#)), e, in secondo luogo, nel processo di attuazione della direttiva in commento.

La decisione del Consiglio, pur rappresentando certamente un segnale di unità tra gli Stati membri UE nell'affrontare l'emergenza umanitaria causata dal conflitto armato in Ucraina, lascia comunque aperte numerose problematiche, che necessiteranno di essere affrontate con il medesimo spirito di solidarietà che ha portato all'accordo sulla protezione temporanea.