



I primi sei mesi dell'attuazione della protezione temporanea negli Stati membri: luci ed ombre

DI CHIARA CUTTITTA*

Sommario: 1. Premessa. – 2. Ambito di applicazione personale: indebite restrizioni e scarsa attivazione della clausola discrezionale. – 3. Accoglienza diffusa e ruolo della società civile. – 4. Il rapporto con la protezione internazionale. – 5. Conclusioni.

1. Premessa

Primo tra gli strumenti approvati dopo l'attribuzione di una competenza comunitaria nella materia dell'asilo, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam nel 1999, la direttiva 2001/55/CE fu adottata al fine di dotare il sistema europeo di asilo di un dispositivo eccezionale di protezione, idoneo a garantire una tutela immediata e transitoria nel caso di afflusso massiccio di sfollati, che sollevasse al contempo gli Stati membri da un'eccessiva pressione sui rispettivi sistemi nazionali di asilo.

Come posto in evidenza anche nell'intervento pubblicato in questo numero della Rivista¹, la sua mancata attivazione nel contesto delle "crisi" recenti (primavera araba, Siria, Afghanistan) è stata spesso indicata come la rappresentazione tra le più evidenti dello stallo in cui versa la politica europea in materia di asilo², sempre più ossessivamente incentrata sull'elaborazione di

* Dottoranda in diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Ferrara.

¹ S. FILIPPINI LA ROSA, *Brevi riflessioni in tema di protezione internazionale (e non solo)*, in *Eurojus*, 2022, al seguente link: <http://rivista.eurojus.it/brevi-riflessioni-in-tema-di-protezione-internazionale-e-non-solo/>.

² B. NASCIBENE, *Editoriale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2, 2022; M. INELI CIGER, *5 Reasons Why: Understanding the reasons behind the activation of the Temporary Protection Directive in 2022*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, al seguente link: <https://eumigrationlawblog.eu/5-reasons-why-understanding-the-reasons-behind-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022>.

strategie repressivo-punitiva³ e lontana dal principio di solidarietà (art. 80 TFUE), che dovrebbe invece guidarne l'elaborazione e l'attuazione⁴. Il repentino ricorso allo strumento all'indomani dell'aggressione all'Ucraina, tramite la decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio del 4 marzo 2022⁵, è stata pertanto ritenuta, per il suo carattere inedito ed unanime, un importante “banco di prova” per il sistema europeo di asilo, sollevando interrogativi in merito a futuri scenari ed, in particolare, alla possibilità che tale applicazione costituisca una svolta non solo nel senso di una genuina solidarietà tra Stati, ma anche verso gli individui, finalmente resi attori del processo volto alla loro protezione. Alcuni segnali, già individuati in dottrina e che qui si condividono, paiono gettare un'ombra sulle speranze più ottimistiche⁶.

Invero, nell'assenza di criteri di allocazione rigidamente predeterminati, come quelli operanti nei confronti della generalità dei richiedenti protezione internazionale, in virtù dell'applicazione del regolamento c.d. Dublino III⁷, la ripartizione iniziale degli sfollati è stata affidata per la prima volta alla scelta dei singoli, a seguito della decisione degli Stati di non applicare l'art. 11 della direttiva e del regime di esenzione dal visto di cui beneficiano i cittadini ucraini in possesso di passaporto biometrico⁸.

Tale distribuzione non è avvenuta, tuttavia, in misura uniforme (si rinvia ai dati di UNCHR⁹). La predilezione per determinati Paesi può spiegarsi in base a considerazioni di prossimità (geografica, etnica, culturale, linguistica), forse anche nell'auspicio di un rapido ritorno in patria, ed anche di presenza della diaspora. Tali elementi rappresentano inequivocabili fattori di attrazione nell'immediatezza della fuga, ma sono suscettibili di attenuarsi sensibilmente man mano che il conflitto si protrae. È verosimile ritenere che nel lungo periodo saranno le considerazioni inerenti alle prospettive – reali o percepite - di inserimento socio-economico a “pesare di più” sulle scelte dei singoli¹⁰.

³ D. THYM, *Secondary Movements: Overcoming the Lack of Trust among the Member States?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy* 2020, <https://eumigrationlawblog.eu/secondary-movements-overcoming-the-lack-of-trust-among-the-member-states/>.

⁴ L. TSOURDI; P. DE BRUYCKER, *EU Asylum Policy: In Search of Solidarity and Access to Protection*, Migration Policy Centre, 2015.

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

⁶ D. VITIELLO, *Access to Asylum in Europe at the Time of the Temporary Protection for Ukrainians and Beyond – Conflicting Models and the Potential Role of Domestic Courts*, in *asileproject*, 2022, al seguente link: <https://www.asileproject.eu/access-to-asylum-in-europe-at-the-time-of-the-temporary-protection-for-ukrainians-and-beyond/>; G. MORGESE, *Il nuovo meccanismo di solidarietà volontaria il gattopardismo degli stati membri e la lezione non appresa della crisi ucraina* in *BlogDUE*, 2022, al seguente link: <https://www.aisdue.eu/giuseppe-morgese-il-nuovo-mechanismo-di-solidarieta-volontaria-il-gattopardismo-degli-stati-membri-e-la-lezione-non-appresa-della-crisi-ucraina/>.

⁷ *Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione)* in GUUE L 180, 29.6.2013, p. 31 ss.

⁸ A. DI PASCALE, *Volere è potere! L'attivazione della protezione temporanea per l'accoglienza dei profughi ucraini nell'Unione europea*, in *Eurojus*, 2022, al seguente link: <http://rivista.eurojus.it/volere-e-potere-lattivazione-della-protezione-temporanea-per-laccoglienza-dei-profughi-ucraini-nellunione-europea/>.

⁹ UNHCR, Data portal, al seguente link: <https://data.unhcr.org/en/situations>.

¹⁰ D. THYM, *Temporary Protection for Ukrainians: the Unexpected Renaissance of 'Free Choice' in EU Immigration and Asylum Law*, 2022, al seguente link: <https://eumigrationlawblog.eu/temporary-protection-for-ukrainians-the-unexpected-renaissance-of-free-choice/>.

Le modalità di recepimento della direttiva nei singoli Stati possono parimenti contribuire a conformare un ambiente più o meno favorevole allo stabilimento degli sfollati e le differenze fra i sistemi di accoglienza nazionali possono alimentare la propensione di questi ultimi ai movimenti interni. Non va dimenticato che la direttiva persegue un'armonizzazione minima, molte delle sue disposizioni risultando formulate in maniera piuttosto vaga, se comparate alle corrispettive disposizioni in materia di accoglienza dei richiedenti asilo. La discrezionalità lasciata agli Stati è funzionale ad adeguare le misure alle proprie specificità nazionali, permettendo il mantenimento di prassi differenziate, ma le disposizioni della direttiva devono essere interpretate e applicate in modo da evitare strumentalizzazioni che, nel tentativo di alleggerire gli oneri sullo Stato, pregiudichino il pieno rispetto dei diritti fondamentali dei beneficiari.

Risulta allora cruciale il ruolo delle istituzioni dell'Unione, in primo luogo della Commissione, nel favorire la convergenza delle prassi e la diffusione di buone pratiche e quest'ultima si è prodigata in uno sforzo notevole. Ciononostante, l'analisi comparata delle legislazioni nazionali consente di porre in luce le criticità e le divergenze applicative, evidenti indicatori dell'approccio degli Stati rispetto al fenomeno migratorio, della sua evoluzione e delle tensioni sottostanti. Nello spazio del presente intervento ci si limiterà ad esaminare alcuni di questi aspetti: la definizione delle categorie di beneficiari, le condizioni di accoglienza ed in particolare di alloggio, i rapporti con la protezione internazionale.

2. Ambito di applicazione personale: indebite restrizioni e scarsa attivazione della clausola discrezionale

L'ambito di applicazione personale della protezione temporanea, definito all'art. 2 della decisione di esecuzione 2022/382, era stato subito identificato come uno dei più immediati fattori di disomogeneità nell'attuazione della direttiva. Frutto del compromesso raggiunto tra la proposta iniziale della Commissione e le opposte vedute di alcuni paesi che sostenevano un ambito di applicazione più ristretto, la norma opera una graduazione tra beneficiari (o potenziali tali), distinguendo quanto alla forma di tutela da concedere.

Mentre per i cittadini ucraini, gli apolidi, i cittadini di paesi terzi diversi dall'Ucraina beneficiari di una forma di protezione internazionale o di una protezione nazionale equivalente e relativi familiari è fatto obbligo agli Stati di garantire tutela mediante il riconoscimento della protezione temporanea (art. 2, par. 1), la situazione degli altri sfollati è differente. I cittadini di paesi terzi non ucraini permanentemente soggiornanti nel paese aggredito prima dello scoppio del conflitto e che non possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese o regione di origine devono essere protetti, ma le modalità (se tramite il riconoscimento della protezione temporanea o con una forma di protezione nazionale) sono lasciate alla discrezionalità degli Stati (art. 2, par. 2). Infine, i cittadini di paesi terzi non ucraini e non permanentemente soggiornanti in quel paese possono eventualmente, a discrezione dello Stato, trovare tutela mediante il riconoscimento di una forma di protezione nazionale (art. 2, par. 3) ovvero far domanda di protezione internazionale (se ne sussistono i presupposti).

Tale formulazione era stata criticata per il timore che le distinzioni richiamate fossero funzionali ad escludere nazionalità ritenute meno "gradite", sulla base di considerazioni etniche o religiose, restringendo immotivatamente l'ambito di applicazione della protezione o

predisponendo un ambiente di accoglienza ostile¹¹. L'applicazione ha confermato questo timore: i Paesi riconducibili al c.d. gruppo di Visegrad (che già avevano osteggiato l'estensione della decisione ai non ucraini), ed in particolare, Ungheria, Polonia, Bulgaria hanno ristretto il novero dei beneficiari. L'Ungheria ha adottato un decreto l'8 marzo (inteso a dare attuazione alla decisione di esecuzione (UE) 2022/382) che (restringendo il regime fino ad allora in vigore) ha circoscritto la protezione temporanea ai soli cittadini ucraini, prevedendo nei confronti dei cittadini non ucraini, ma residenti in Ucraina al momento del conflitto, l'applicazione di una protezione nazionale transitoria di durata limitatissima, a meno che non fossero titolari di una forma di protezione internazionale in Ucraina ovvero fossero familiari di cittadini ucraini (per un esame dettagliato della normativa ungherese si vedano i rilievi di B. Nagy¹²). Parimenti in contrasto con la decisione di esecuzione sono le disposizioni contenute in una legge speciale attuativa, adottata dalla Polonia il 7 marzo¹³, la quale non ha incluso i cittadini di paesi terzi e gli apolidi (a parte i coniugi dei cittadini ucraini) titolari di protezione internazionale tra i beneficiari della protezione temporanea. Per quanto concerne la Bulgaria, invece, il Consiglio dei ministri aveva adottato una modifica della normativa di attuazione della decisione di esecuzione, tesa a circoscrivere la possibilità di riconoscere la protezione temporanea entro e non oltre il 15 aprile, anche in assenza di un'espressa richiesta in tal senso. Il 7 luglio il Supremo tribunale amministrativo ha annullato la decisione per contrasto con il diritto UE¹⁴, in quanto la direttiva consente di adottare disposizioni più favorevoli e non più restrittive e il riconoscimento di una protezione automatica viola il diritto di asilo, non consentendo alle persone di presentare una richiesta di protezione internazionale o di richiedere la protezione temporanea in un altro Stato membro a propria scelta.

Più in generale, gli Stati hanno fatto un uso a dir poco parsimonioso delle suddette clausole discrezionali di cui all'art. 2, par. 3 della decisione di esecuzione. Circa un terzo degli Stati membri l'hanno valorizzata principalmente per attenuare la rigidità dei vincoli temporali previsti dalla direttiva (applicabile a chi abbia lasciato il paese a partire dal 24 febbraio). Spagna, Lituania, Lussemburgo, Portogallo hanno esteso la protezione a coloro che siano usciti per un breve periodo dall'Ucraina prima del 24 febbraio (es. per ragioni di lavoro) e che si ritrovavano impossibilitati a farvi rientro allo scoppio del conflitto, inclusi i cittadini di paesi terzi soggiornanti per un breve periodo in Ucraina. In Slovacchia e Finlandia il limite temporale del 24 febbraio non è stato applicato nei confronti dei soli cittadini ucraini, mentre l'Olanda tutela i cittadini ucraini che abbiano lasciato il paese a partire dal 27 novembre 2021 anziché dal 24 febbraio 2022. Nel caso in cui la domanda sia presentata da un cittadino di paese terzo diverso

¹¹ S. PEERS, *Temporary Protection for Ukrainians in the EU? Q and A*, in *Eu Law Analysis*, 2015, al seguente link: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2022/02/temporary-protection-for-ukrainians-in.html>.

¹² B. NAGY, *About-face or camouflage? Hungary and the refugees from Ukraine*, in *asileproject*, 2022, al seguente link: <https://www.asileproject.eu/about-face-or-camouflage-hungary-and-the-refugees-from-ukraine/>.

¹³ K. BABIKA, *Temporary Protection: Poland and Hungary Once Again Creating Their Own Rules in Breach of EU Law*, in *Opiniojuris*, 2022, al seguente link: <https://opiniojuris.org/2022/04/11/temporary-protection-poland-and-hungary-once-again-creating-their-own-rules-in-breach-of-eu-law/>.

¹⁴ ELENA, *Bulgaria: Supreme Administrative Court annulled the Council of Ministers' decision because MS are not allowed to adopt less favourable conditions than those laid down in the EU Temporary Protection Directive*, al seguente link: <https://elenaforum.org/bulgaria-supreme-administrative-court-annulled-the-council-of-ministers-decision-because-ms-are-not-allowed-to-adopt-less-favourable-conditions-than-those-laid-down-in-the-eu-temporary-prote/>.

dall'Ucraina o da un apolide, viene richiesto, invece, di dimostrare la titolarità di un permesso di soggiorno rilasciato dall'Ucraina, in corso di validità alla data del 23 febbraio.

Nel complesso, solo pochissimi Stati membri (Spagna, Finlandia, Lettonia, Lituania, Portogallo, Lussemburgo) hanno optato per un'applicazione della protezione temporanea più ampia *ratione personae* (non solo ucraini che hanno lasciato il Paese dopo il 24 febbraio e non ucraini titolari di protezione internazionale o lungo residenti). In Finlandia essa è stata estesa anche ai cittadini di Paesi terzi e agli apolidi che hanno soggiornato legalmente in Ucraina, pure se per un breve periodo, e per i quali non è possibile un ritorno sicuro e permanente nel paese di origine. Particolarmente ampia l'applicazione della decisione del 4 marzo in Spagna, ove il campo di applicazione della protezione temporanea è stato esteso ai cittadini ucraini residenti in Spagna e ai loro familiari, nonché a coloro che si trovavano irregolarmente nel Paese prima del 24 febbraio. Inoltre, sono stati inclusi anche i cittadini di Paesi terzi che risiedevano legalmente in Ucraina, anche con permessi di soggiorno di breve durata o visti per studenti, e che non possono tornare nei loro Paesi d'origine (per un esame comparato delle misure nazionali di attuazione si vedano i rapporti di UNHCR¹⁵, ECRE¹⁶, EMN¹⁷).

3. Accoglienza diffusa e ruolo della società civile

La direttiva conferisce agli Stati un margine di discrezionalità piuttosto ampio quanto alla definizione delle modalità alloggiative. L'art. 13 consente di provvedervi direttamente o fornire alle persone protette un contributo economico allo scopo, con l'unico limite che questo deve essere "adeguato". Le modalità con cui gli Stati hanno inteso provvedervi ne riflettono gli approcci diversi e i limiti dei sistemi di asilo nazionali, sollevando evidenti inquietudini quanto alle difficoltà di assicurare nel lungo periodo la sostenibilità che l'impegno dell'accoglienza comporta, considerato che, differentemente da quanto avviene ordinariamente per i richiedenti protezione internazionale, è stato cruciale il ruolo svolto dai cittadini e dalla società civile nel suo complesso.

Nelle primissime fasi del conflitto, soprattutto nei paesi confinanti con l'Ucraina, l'accoglienza è stata gestita quasi solo ed esclusivamente grazie allo sforzo della società civile (OECD¹⁸). Ma nell'assenza di segnali di distensione, che autorizzino a prevedere una risoluzione rapida delle ostilità, l'intervento dell'apparato dello Stato diventa imprescindibile. Un rapporto dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali¹⁹ di inizio agosto ha evidenziato infatti, i limiti di questa opzione, legate (tra l'altro) a carenza di personale e

¹⁵ UNHCR, *The EU temporary protection directive in practice*, 2022, al seguente link: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/93633>.

¹⁶ ECRE, *Information Sheet – Measures in response to the arrival of displaced people fleeing the war in Ukraine*, 2022, al seguente link: <https://ecre.org/wp-content/uploads/2022/03/Information-Sheet-%E2%80%93-Access-to-territory-asylum-procedures-and-reception-conditions-for-Ukrainian-nationals-in-European-countries.pdf>.

¹⁷ EMN, *Application of the Temporary Protection Directive (Scope and Registration)*, al seguente link: https://home-affairs.ec.europa.eu/news/emn-new-inform-published-application-temporary-protection-directive-scope-and-registration-2022-07-05_en.

¹⁸ OECD, *Housing support for Ukrainian refugees in receiving countries*, al seguente link: <https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/housing-support-for-ukrainian-refugees-in-receiving-countries-9c2b4404/>.

¹⁹ FRA, *The war in Ukraine - Fundamental rights implications within the EU - Bulletin 1*, al seguente link: <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/ukraine-bulletin-1-2022>.

sovraccarico degli operatori e dei volontari coinvolti nell'accoglienza, spazi non adeguati dal punto di vista sanitario.

In molti Stati membri è prevalso il ricorso a forme di accoglienza diffusa, con la collocazione di nuclei e famiglie all'interno di strutture (es. appartamenti) atte a ospitare numeri ridotti di persone, distribuendole ampiamente sul territorio, evitando di gravare singoli comuni della gestione di grandi centri, che finiscono, all'opposto per favorire l'emarginazione degli ospiti. In alcuni casi l'attuazione di queste è stata concepita in parallelo alle altre modalità alloggiative, in altri solo come ultima ratio. Secondo il citato rapporto dell'OCSE, pubblicato a fine luglio, oltre la metà dei Paesi europei hanno fatto ricorso, almeno nelle fasi iniziali, alla disponibilità dei privati cittadini che hanno messo a disposizione le proprie abitazioni private. Le percentuali di persone accolte variano da Stato a Stato: la Polonia (come si è detto) vi ha fatto un ricorso estensivo, Finlandia e Lituania hanno riportato una percentuale di sfollati alloggiati presso strutture private intorno ai 2/3 del totale. In Belgio (dove si registra una forte crisi del sistema di accoglienza nazionale) e in Italia, la percentuale di accoglienza diffusa è stata dell'85-90% del totale (la cifra indicata nel rapporto OCSE non distingue tra persone accolte da parenti, amici, o associazioni di volontari).

In Italia, il decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito con modificazioni dalla legge 20 maggio 2022, n. 51, ha previsto la facoltà in capo al Dipartimento della protezione civile, di definire ulteriori forme di accoglienza diffusa (diverse da quelle previste nell'ambito delle strutture di accoglienza di cui agli artt. 9 e 11 del d. lgs. 18 agosto 2015, n. 142), da attuare di concerto con i comuni, gli enti del terzo settore, i centri di servizio per il volontariato, gli enti e le associazioni di stranieri e/o operanti in loro favore e gli enti religiosi civilmente riconosciuti, per un totale di 15.000 unità. A seguito di un avviso per l'acquisizione di manifestazioni di interesse per lo svolgimento di attività di accoglienza diffusa, pubblicato in data 11 aprile 2022, sono state valutate positivamente 29 delle 48 proposte presentate (indicative dell'ampia mobilitazione sociale a sostegno degli sfollati ucraini), per un totale di oltre 17.000 posti disponibili, dei quali circa il 57% in appartamenti e il 26% in famiglia²⁰. In Francia, una circolare del 23 marzo²¹ ha fornito raccomandazioni specifiche per l'attivazione di soluzioni di accoglienza presso famiglie, chiarendo che questa debba avvenire in via subordinata rispetto alla collocazione presso appartamenti e strutture di accoglienza, eventualmente messi a disposizione dai cittadini con l'intermediazione di un'associazione.

Al fine di supportare questo genere di iniziative alcuni Stati hanno previsto misure di sostegno economico a beneficio degli sfollati e dei privati ospitanti. Rispetto a questi, tuttavia, sono stati segnalati ritardi e difficoltà nell'accesso ai contributi. Ulteriori problematiche riguardano il coordinamento di queste forme di accoglienza e i servizi di integrazione sul

²⁰ Si veda l'avviso per l'acquisizione di manifestazioni di interesse per lo svolgimento di attività di accoglienza diffusa nel territorio nazionale a beneficio delle persone provenienti dall'ucraina in fuga dagli eventi bellici in atto, su: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/Terzo-settore-e-responsabilita-sociale-impres/Documenti/Avviso-manifestazione-interess-accoglienza-Ucraina-11042022.pdf> e la scheda con il dettaglio delle disponibilità su: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNTNhZWl4YzctMjQxZC00OTYyLTlkNzUtM2FIZWU0ZDIzYzI3IiwidCI6IjhhMDZhOTA3LTA2OTUtNDA0YS05NmY4LTRhMWU5YTJmYjQxZCIsImMiOiI9&pageName=ReportSection>.

²¹ *Accès à l'hébergement et au logement des personnes déplacées d'Ukraine bénéficiaires de la protection temporaire*, al seguente link: <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/45315>.

territorio. Ad esempio, nel caso italiano, Oxfam²² ha segnalato le maggiori difficoltà per coloro che sono collocati in strutture private e alberghi di accedere ai servizi di integrazione disponibili per chi è invece accolto nel sistema di integrazione ordinario.

Infine, sono stati segnalate le criticità di una adesione ai programmi di ospitalità non pienamente consapevole da parte dei cittadini, i quali con moto spontaneo si sono resi disponibili soprattutto nelle fasi iniziali, ma non sono stati adeguatamente informati e preparati alle problematiche che l'accoglienza può comportare, specialmente se questa si protrae a lungo. Dall'altro lato, sono emersi i rischi di vario genere (quali alloggi non adeguati e persino sfruttamento, abuso o traffico di persone) a cui gli sfollati possono essere esposti nel caso di un'accoglienza non coordinata dalle autorità statali.

In tal senso si segnala l'iniziativa promossa dalla Commissione, chiamata "*Safe Homes Initiative*"²³, volta a sostenere, rafforzare e diffondere, sulla base delle iniziative già avviate in alcuni Stati membri il lodevole slancio dei cittadini europei che hanno messo a disposizione delle persone in fuga le proprie abitazioni private. Nel mese di luglio ha pubblicato la *Safe Home Guidance*²⁴. Il documento raccoglie e consolida le esperienze, osservazioni e buone pratiche riportate dall'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo ("EUAA"), dagli Stati membri a livello nazionale e/o locale e dalla società civile, fondazioni, enti privati coinvolti nell'accoglienza degli sfollati ucraini e formula alcune prospettive per il futuro.

4. Il rapporto con la protezione internazionale

Un ulteriore aspetto che merita attenzione attiene al rapporto tra protezione temporanea e riconoscimento della protezione internazionale ai sensi della c.d. direttiva qualifiche (direttiva UE 2011/95).

La direttiva 2001/55/CE disciplina tali aspetti nell'ambito del capo IV (accesso alla procedura di asilo nel contesto della protezione temporanea). Essa si preoccupa anzitutto di garantire che ai beneficiari di protezione temporanea sia in ogni caso garantito accesso alla procedura di asilo (17,1). Il suo secondo comma contempla invece la possibilità che la domanda sia in concreto esaminata solo successivamente, senza tuttavia chiarire se ciò possa accadere unicamente a ragione di un eventuale sovraccarico delle autorità competenti o se possa rispondere ad una precisa scelta degli Stati in proposito. Tale seconda lettura è stata infatti fatta propria da parte degli Stati in sede di recepimento della direttiva²⁵.

In un rapporto di luglio²⁶, l'EUAA ha rilevato che l'esame delle domande di protezione presentate da cittadini ucraini e pendenti (in primo grado) è stato sospeso, dopo il 24 febbraio, in diversi Stati membri: Belgio, Finlandia, Italia, Spagna, Svezia, Olanda (in questo caso con una decisione che estende di un anno i termini per la decisione). È proseguito, invece, l'esame

²² *Oxfam, Profughi in Italia, c'è la solidarietà ma non c'è l'accoglienza* <https://www.oxfamitalia.org/profughi-ucraini-solidarieta-senza-accoglienza/>.

²³ *European Commission, Safe Homes initiative*, https://home-affairs.ec.europa.eu/news/safe-and-suitable-homes-people-fleeing-war-ukraine-2022-07-06_en.

²⁴ *European Commission, Safe Homes Guidance*, https://home-affairs.ec.europa.eu/safe-homes-guidance_en.

²⁵ G. NOLL; M. GUNNEFLO, *Directive 2001/55 Temporary protection synthesis report* <https://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/03/2001-55-Temporary-Protection-Synthesis.pdf>.

²⁶ EUAA, *Analysis of Measures to Provide Protection to Displaced Persons from Ukraine: Situational Report* <https://euaa.europa.eu/publications/analysis-measures-provide-protection-displaced-persons-ukraine-situational-report>.

delle domande di protezione in seconda istanza. A tal proposito, come riportato nel rapporto (si veda p. 21), diversi tribunali nazionali (anche italiani) hanno accolto i ricorsi avverso il diniego di protezione internazionale presentati da cittadini ucraini, che avevano lasciato il paese prima dell'inizio del conflitto, optando per la protezione sussidiaria in ragione della situazione di violenza diffusa e indiscriminata. Questa tendenza ha, tuttavia, suscitato diverse critiche in ragione dell'impianto argomentativo dei provvedimenti contestati, tendenti a sorvolare (in qualche caso ad omettere esplicitamente²⁷), un esame puntuale della vicenda individuale ai fini del riconoscimento dello status e a valorizzare quasi esclusivamente gli aspetti legati all'intensità e al carattere generalizzato degli scontri, al fine di riconoscere un rischio di danno grave come definito all'art. 15 lett. c della direttiva qualifiche²⁸. Una corretta interpretazione della direttiva qualifiche, che riconosce nella Convenzione di Ginevra del 1951 la "pietra angolare" del regime di protezione internazionale e stabilisce il previo accertamento dei presupposti per lo status di rifugiato, impone che il riconoscimento della protezione sussidiaria possa avvenire soltanto ove l'applicabilità del primo sia stata valutata ed esclusa. L'esame della domanda di protezione internazionale deve, peraltro, essere condotto tenendo conto anche degli accadimenti successivi alla presentazione dell'istanza, fino al momento della decisione (art. 4,3 della direttiva qualifiche; art. 10, par. 3 lett. b direttiva c.d. procedure 2013/32/UE). In particolare, la direttiva qualifiche ammette che il rischio di persecuzione o danno grave emerga in un *momento successivo* alla partenza dal paese di origine (art. 5 della direttiva qualifiche). Un valido strumento nell'accertamento dello status di rifugiato in casi in cui il bisogno di protezione scaturisca da un conflitto armato è rappresentato dalle linee guida UNHCR n. 12²⁹. Pur considerate le difficoltà legate alla situazione contingente, occorre sottolineare i rischi di un riconoscimento generalizzato della protezione sussidiaria (in luogo dello status di rifugiato) nei confronti dei profughi ucraini³⁰, suscettibili di ingenerare un abbassamento complessivo degli standard di tutela e la sensazione che il mantenimento di status distinti, pure in presenza di bisogni di protezione fondamentalmente analoghi, sia funzionale a diluire gli obblighi in capo agli Stati e precarizzare la posizione dell'individuo.

Un ulteriore aspetto relativo all'articolazione dei rapporti con il sistema di protezione "ordinario" riguarda la determinazione della competenza degli Stati membri ad esaminare la domanda di protezione internazionale eventualmente presentata da beneficiari di protezione temporanea. Considerato che gli Stati hanno convenuto di non applicare l'articolo 11 della direttiva, bisogna chiedersi quale applicazione verrà fatta dell'articolo 18, che dispone che lo Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale sia quello che ha ammesso il beneficiario sul proprio territorio. A tal proposito, gli orientamenti operativi

²⁷ EUAA, *Case Law Database*.

²⁸ R. VIVIANI, *L'applicazione della Convenzione di Ginevra del 1951 a situazioni di conflitto armato e violenza*, in *Questione Giustizia*, 2022, al seguente link: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/convenzione-ginevra-1951>; C. SCISSA, *Ucraini/e in fuga prima dell'invasione russa: status di rifugiato sur place o protezione sussidiaria?* in *AdimBlog*, 2022, al seguente link: http://www.adimblog.com/wp-content/uploads/2022/06/SodaPDF-processed-5.-ADiM-Ucraina_Scissa_DEF.pdf.

²⁹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidelines on International Protection No. 12: Claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the regional refugee definitions*, 2 December 2016, HCR/GIP/16/12, al seguente link: <https://www.refworld.org/docid/583595ff4.html>.

³⁰ H. STOREY, *Are those fleeing Ukraine refugees?*, in *asileproject*, 2022, al seguente link: <https://www.asileproject.eu/are-those-fleeing-ukraine-refugees/>.

pubblicati dalla Commissione il 21 marzo scorso³¹ invitano gli Stati a ricorrere alla clausola discrezionale di cui all'art. 17 del regolamento Dublino III, al fine di alleviare gli Stati membri eccessivamente gravati dal numero di domande di protezione. Ma i primi dati in proposito lasciano intendere approcci divergenti. Sempre secondo l'EUAA, infatti, la Corte Regionale Amministrativa di Aquisgrana in Germania ha annullato un trasferimento verso la Polonia, su richiesta di quest'ultima la quale ha adottato quale ragione giustificatrice precisamente l'afflusso di sfollati Ucraini. È da notare, che proprio in Germania alcune associazioni hanno invocato la sospensione generalizzata di tutti i trasferimenti asilo verso la Polonia³², in virtù delle condizioni di accoglienza nei centri gravemente al di sotto degli standard imposti dalla direttiva. Tuttavia, in Olanda, il Consiglio di Stato ha rigettato un ricorso avverso una decisione di trasferimento ai sensi del regolamento Dublino verso la Romania, la quale aveva chiesto parimenti richiesto l'attivazione della clausola di sovranità ritenendo che, stante la volatilità della situazione legata al protrarsi del conflitto, non sussistessero ragioni valide affinché le autorità danesi prendessero in carico la richiesta.

5. Conclusioni

In conclusione, è certamente un dato positivo che l'Unione europea abbia dimostrato coesione e rapidità d'azione ricorrendo ad uno strumento rimasto silente per vent'anni. Tuttavia, al di là del pur ampio dibattito suscitato in merito al possibile impatto di questa scelta sulle future prospettive del sistema di asilo europeo, nel pur breve spazio di questo intervento si sono poste in luce alcune significative criticità che l'attuazione ha comportato.

La ritrosia di gran parte degli Stati membri rispetto ad una definizione ampia del novero dei beneficiari della protezione temporanea, e le scelte di restringerne l'applicazione, lasciano intuire quanto, da un lato, il cammino per una piena affermazione del principio di solidarietà si prospetti ancora impervio e, dall'altro lato, che il ricorso a questo meccanismo non rappresenta un mutamento effettivo rispetto all'approccio ostile nei confronti del fenomeno migratorio.

La necessità di provvedere in breve tempo all'accoglienza e all'alloggio degli sfollati dall'Ucraina ha fatto emergere ancora più chiaramente le difficoltà di diversi sistemi nazionali di asilo e ha posto in luce approcci divergenti tra gli Stati, rimettendo eccessivamente gli oneri a carico di cittadini dimostratisi estremamente accoglienti. La vera sfida è rappresentata dal protrarsi del conflitto e da tempi di rientro sul territorio che non appaiono brevi e che presumibilmente andranno al di là del termine del 4 marzo 2023 (data di scadenza del primo anno di applicazione della protezione temporanea, suscettibile di rinnovo automatico fino ad un ulteriore anno, se nel frattempo non ne viene dichiarata la cessazione con una nuova decisione del Consiglio). Le difformità nella trasposizione e le criticità già insite nei sistemi di asilo nazionali non vanno sottovalutate rispetto alla necessità di assicurare un'accoglienza, dignitosa ed idonea a consentirne l'inserimento sociale, di medio periodo, ad oltre quattro milioni di persone che hanno trovato immediata protezione nella UE.

³¹ 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'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea 2022/C 126 I/01 in GUEE C 126I, 21 marzo 2022, p. 1–16.

³² INFOMIGRANTS, *German rights group calls for halt in deportations to Poland*, al seguente link: <http://www.infomigrants.net/en/post/42285/german-rights-group-calls-for-halt-in-deportations-to-poland>.