



## **Direttiva 2001/55/CE e diritto al soggiorno degli sfollati ucraini negli Stati membri ospitanti: quali prospettive alla cessazione della protezione temporanea?**

DI MARILÙ PORCHIA \*

Sommario: 1. Introduzione. – 2. La cessazione della protezione temporanea. – 3. Il diritto al soggiorno negli Stati membri al cessare della protezione temporanea – 4. Libertà di circolazione e stabilimento al cessare della protezione temporanea – 5. Conclusioni.

### **1. Introduzione**

Il 4 marzo 2022 il Consiglio dell'Unione europea ha adottato la decisione di esecuzione 2022/382 che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'art. 5 della Direttiva 2001/55/CE<sup>1</sup> e ha come effetto l'introduzione della protezione temporanea<sup>2</sup>. Il

---

\* Dottoranda di ricerca in Diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali presso l'Università degli Studi di Ferrara.

<sup>1</sup> Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi (*GUUE* L 212, 7.8.2001, pp. 12–23).

<sup>2</sup> 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'art. 5 della Direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea (*GUUE* L 71, 4.3.2022, pp. 1–6). Tutti gli Stati membri dell'UE hanno partecipato all'adozione della decisione, ad eccezione della Danimarca, che non è vincolata dalla Direttiva sulla protezione temporanea, ma ha introdotto uno status di protezione speciale simile. Il 16 marzo 2022 il Parlamento danese ha approvato una legge speciale sugli sfollati dall'Ucraina (*Et bredt folketingsflertal vedtager lov for fordrevne ukrainere*) che si applica a cittadini ucraini e rifugiati riconosciuti in Ucraina e a coloro che appartengono a questi gruppi e che risiedono o hanno un permesso di soggiorno in Danimarca alla data del 24 febbraio 2022. Sull'attivazione della protezione si veda: S. CARRERA, M. INELI CIGER, L. VOSYLIUTE, L. BRUMAT, *The EU grants temporary protection for people fleeing war in Ukraine*, CEPS Policy Insights No 2022-09 - March 2022, [https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2022/03/CEPS-PI2022-09\\_ASILE\\_EU-grants-temporary-protection-for-people-fleeing-war-in-Ukraine-1.pdf](https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2022/03/CEPS-PI2022-09_ASILE_EU-grants-temporary-protection-for-people-fleeing-war-in-Ukraine-1.pdf); E. COLOMBO, *Il Consiglio adotta la decisione di esecuzione della direttiva sulla concessione della protezione temporanea: lo strumento più adatto per far fronte all'afflusso massiccio di sfollati ucraini*, in *BlogDUE*, 10 marzo 2022, al seguente link: <https://www.aisdue.eu/erika-colombo-il-consiglio-adotta-la-decisione-di-esecuzione-della->

17 marzo 2022 la Commissione ha pubblicato gli orientamenti operativi, con l'obiettivo di sostenere gli Stati membri nell'attuazione della Direttiva a livello nazionale<sup>3</sup>. Le linee guida forniscono indicazioni circa l'ambito di applicazione e di ammissibilità alla protezione, sul diritto alla libera circolazione, sulla registrazione delle domande di protezione e la gestione delle banche dati, sui permessi di soggiorno, e sul trattamento da riservare ai minori non accompagnati e alle potenziali vittime di tratta. Infine, prendono in considerazione l'accesso all'asilo nei paesi membri e l'eventuale, futura, assistenza al rimpatrio. Non forniscono, invece, indicazioni sulle modalità di accoglienza, residenza e integrazione, lasciando completa autonomia agli Stati membri. Questi, dall'inizio del conflitto, hanno implementato misure relative agli aspetti più importanti del processo di integrazione, per la prima volta al centro delle politiche di accoglienza: l'inserimento lavorativo, il riconoscimento delle qualifiche professionali, l'istruzione, l'apprendimento della lingua, l'autonomia abitativa ed economica<sup>4</sup>. Sono gesti di solidarietà genuini, ma che stonano con la prospettiva, al momento della cessazione della protezione, di un rapido ritorno volontario, o salvo impellenti ragioni umanitarie o gravi condizioni di salute, forzato. Cosa succederà a chi non avrà più diritto a rinnovare o convertire il proprio permesso, dopo aver imparato la lingua, completato la propria istruzione, reperito una occupazione?

La decisione di esecuzione (UE) 2022/382 all'art. 21 prevede un'iniziale durata della protezione temporanea di un anno, con cessazione al 4 marzo 2023. Il 14 ottobre 2022, in occasione della riunione del Consiglio Giustizia e Affari interni, la Commissione ha tuttavia annunciato che la protezione temporanea prevista dalla direttiva sarà automaticamente prorogata, senza modifiche, di due semestri, fino a marzo 2024. Anche nell'augurata ipotesi in cui il conflitto abbia termine entro tale data, sarà necessario un tempo di almeno cinque anni per la ricostruzione di quel minimo di infrastrutture adeguate, quali ospedali, scuole, uffici amministrativi e di giustizia, per consentire a chi farà rientro in Ucraina di esercitare, quanto meno, i propri diritti fondamentali. Questo determinerà che le persone arrivate negli Stati membri all'inizio del conflitto, vi saranno oramai residenti da diversi anni. Come si concilierà il radicamento con la precarietà della protezione temporanea? Partendo dall'analisi dei

---

[direttiva-sulla-concessione-della-protezione-temporanea-lo-strumento-piu-adatto-per-far-fronte-all'afflusso-massiccio-di-sf/](#); A. DI PASCALE, *Volere è potere! L'attivazione della protezione temporanea per l'accoglienza dei profughi ucraini nell'Unione europea*, in *Eurojus*, 14 marzo 2022, al seguente link: <https://rivista.eurojus.it/volere-e-potere-lattivazione-della-protezione-temporanea-per-laccoglienza-dei-profughi-ucraini-nellunione-europea/>; M. INELI CIGER, 8 marzo 2022, *5 Reasons Why: Understanding the reasons behind the activation of the Temporary Protection Directive in 2022*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 7 marzo 2022, al seguente link: <https://eumigrationlawblog.eu/5-reasons-why-understanding-the-reasons-behind-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022/>; G. MORGESE, *L'attivazione della protezione temporanea per gli sfollati provenienti dall'Ucraina: Old but Gold?*, in *Blog DUE*, 9 marzo 2022, al seguente link: <https://www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2022/03/Morgese-BlogDUE-1.pdf>; M. SAVINO, F. L. GATTA, *On the Brink of a New Refugee Crisis: Temporary protection as a paradigm shift?*, in *VerfBlog*, 10 marzo 2022, al seguente link: <https://verfassungsblog.de/on-the-brink-of-a-new-refugee-crisis/>; J. SCHULTZ, K. A. DRANGLAND, J. KIENAST, N. FEITH TAN, J. VEDSTED-HANSEN, *Collective protection as a short-term solution: European responses to the protection needs of refugees from the war in Ukraine*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 8 marzo 2022, al seguente link: <https://eumigrationlawblog.eu/collective-protection-as-a-short-term-solution-european-responses-to-the-protection-needs-of-refugees-from-the-war-in-ukraine/>.

<sup>3</sup> Comunicazione C(2022) 1806 def., della Commissione, del 17 marzo 2022, sugli orientamenti operativi per l'attuazione della decisione di esecuzione 2022/382 del Consiglio che stabilisce l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'art. 5 della Direttiva 2001/55/CE e che ha l'effetto di introdurre la protezione temporanea (GUUE C 126I, 21.3.2022, pp. 1–16).

<sup>4</sup> Per una panoramica si veda J. MOTTE-BAUMVOL, T. C. FROTA MONT'ALVERNE, G. BRAGA GUIMARÃES, *Extending Social Protection for Migrants under the European Union's Temporary Protection Directive: Lessons from the War in Ukraine*, in *Oxford U Comparative L Forum* 2, 2022, al seguente link: <https://ouclf.law.ox.ac.uk/extending-social-protection-for-migrants-under-the-european-unions-temporary-protection-directive-lessons-from-the-war-in-ukraine/>.

presupposti e delle condizioni per la cessazione della protezione temporanea, il contributo prova a prospettare i possibili scenari cui andranno incontro al termine del conflitto gli sfollati che hanno trovato accoglienza nei paesi dell'Unione Europea, e quali alternative ad un rimpatrio involontario offre loro il diritto internazionale ed europeo.

## 2. La cessazione della protezione temporanea

La ragione principale per la definizione di 'temporanea' della protezione concessa alle persone in fuga dai conflitti è l'aspettativa che gli sforzi internazionali per risolvere la crisi producano, entro breve tempo, risultati che permettano agli sfollati di esercitare il loro diritto di tornare a casa in sicurezza. Invero, la protezione temporanea nasce e si sviluppa nella tradizione giuridica internazionale sull'idea – insita nel termine stesso – della sua transitorietà: non trattandosi di uno status permanente, la protezione è destinata a cessare. Nell'ambito del diritto dei rifugiati le condizioni per la cessazione dello status sono disciplinate dalla Convenzione del 1951<sup>5</sup>, mentre non esiste uno strumento pattizio internazionale che disciplini le condizioni giuridiche e le garanzie che devono essere soddisfatte affinché la protezione temporanea possa essere revocata e gli sfollati rimpatriati<sup>6</sup>. Guardando alle pregresse esperienze di applicazione della protezione temporanea – non disciplinate dallo strumento della Direttiva 2001/55 – gli Stati hanno adottato una varietà di approcci per limitarne la durata. Questi hanno incluso, tra gli altri, la transizione dei beneficiari della protezione ad uno status più duraturo<sup>7</sup>; la cessazione della protezione alla luce delle mutate condizioni nello stato di origine, con l'apertura simultanea di accesso a procedure individualizzate per la determinazione dello status di rifugiato<sup>8</sup>; proroghe periodiche o cessazioni della protezione sulla base di valutazioni delle condizioni nello Stato di origine<sup>9</sup>; o il rimpatrio forzato al verificarsi di determinate circostanze<sup>10</sup>. Quello che la dottrina ne ha dedotto, è che la cessazione della protezione temporanea ha un duplice aspetto: da un lato la protezione temporanea può essere interrotta, e

---

<sup>5</sup> Convenzione relativa allo *status* dei rifugiati firmata a Ginevra il 28 luglio 1951. L'art. 1, lett. c), par. 5 stabilisce che la Convenzione cessa di applicarsi a qualsiasi persona se «non può più, perché sono venute meno le circostanze in relazione alle quali è stato riconosciuto come rifugiato [cioè non esiste più un fondato timore di persecuzione in relazione a una specifica persona], continuare a rifiutare di avvalersi della protezione del paese di cui ha la cittadinanza».

<sup>6</sup> Ad esempio, al termine del conflitto bosniaco, era stato concordato tra l'UNHCR, gli stati ospitanti e il neo-insediato governo bosniaco un 'Repatriation Plan' che prevedeva determinate condizioni e garanzie per il rimpatrio. Si veda Operational Plan for Durable Solutions within the Framework of Annex 7 of Iht General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina and Related Regional Return and Repatriation Movements. Oslo, 8 Mar. 1996. HLWM/1996/1 (27 Feb. 1996).

<sup>7</sup> Humanitarian Issues Working Group of the International Conference on the Former Yugoslavia, *Survey on the Implementation of Temporary Protection*, 1995: «As the situation in Bosnia and Herzegovina shows, hopes for an early safe return are not always realized, and at a certain point the refugees' need for stability and greater certainty may call for standards of treatment more appropriate for a prolonged stay, and even eventual conversion to a more definitive status». Si veda anche J. VAN SELM-THORBURN, *Refugee Protection in Europe: Lessons of the Yugoslav Crisis. Refugee Protection in Europe*, Leida, 1997, p. 215 ss.

<sup>8</sup> Proposta modificata di azione comune sulla protezione temporanea degli sfollati, COM(98)372 def., presentata nel 1998 dalla Commissione, artt. 4 e 5.

<sup>9</sup> Ad esempio, la protezione temporanea negli Stati Uniti è soggetta a tali estensioni periodiche: è concessa a scaglioni di tempo fissi, come 6, 12 o 18 mesi, ai cittadini dello Stato designato che sono arrivati negli Stati Uniti a partire da una certa data precedente alla concessione della protezione. Al termine di un periodo di protezione, il Procuratore Generale deciderà se rinnovare la protezione per coloro che sono già coperti (e in rari casi se estendere la protezione ai cittadini arrivati dopo la data di iniziale di cessazione), o se lasciare che la protezione cessi per un particolare gruppo. Si veda S. MARTIN, A. I. SCHOENHOLTZ, D. WALLER MEYERS, *Temporary Protection: Towards a New Regional and Domestic Framework*, Georgetown, 1998 p. 6 ss.

<sup>10</sup> Come nel caso dei rimpatri degli sfollati liberiani nel 1996 e dei rimpatri di massa in condizioni non sicure dalla Tanzania e dall'ex Zaire verso il Ruanda e il Burundi. Si veda G. OKOTH-OHBO, *Thirty years on: a legal review of the 1969 OAU Refugee Convention*, in *Afr. YB. Int. Law*, 2000, p. 42 ss.

i suoi beneficiari rimpatriati, quando le condizioni nello Stato di origine permettono un ritorno in sicurezza e con dignità; dall'altro si dovrebbe, invece, trovare una soluzione che non preveda il rimpatrio involontario, quando il pericolo persiste nello Stato d'origine e i beneficiari della protezione temporanea non possono più essere mantenuti nell'incertezza o in standard di trattamento sostanzialmente inferiori alla Convenzione del 1951<sup>11</sup>. Tuttavia, tanto gli Stati ospitanti quanto lo stesso Alto Commissariato ONU per i rifugiati (di seguito UNHCR) hanno ritenuto il rimpatrio la «*most appropriate solution*»<sup>12</sup> fin dalle prime esperienze di applicazione della protezione – anteriori all'emanazione della Direttiva 2001/55 – portando la dottrina ad associare la cessazione della protezione temporanea al rimpatrio<sup>13</sup>. Sul punto, una delle domande sorte in occasione del rimpatrio forzato degli sfollati bosniaci dalla Germania<sup>14</sup> è se la legittimità dei rimpatri forzati debba essere giudicata in base a norme formalmente vincolanti previste dal diritto internazionale, o possa essere giudicata in base a norme non vincolanti, o ancora, se esista un parametro intermedio più appropriato<sup>15</sup>. Per Vedsted-Hansen, l'approccio misto è il più valido, per cui «non è decisivo se le norme relative al rimpatrio siano giuridicamente vincolanti o meno; anche le norme di *soft law* e i principi politici devono essere presi in considerazione quando si progettano e si attuano i programmi di rimpatrio»<sup>16</sup>.

Tale interpretazione permetterebbe di ricorrere a standard alternativi con cui giudicare la legittimità dei rimpatri forzati a fronte della cessazione della protezione temporanea<sup>17</sup>. La

---

<sup>11</sup> J. FITZPATRICK, *Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime*, in *Am. Jour. Int. Law*, 2000, p. 279 ss.

<sup>12</sup> UNHCR, HIWG/96/2 del 10 gennaio 1996, *Post Conflict Solutions. UNHCR Programme in Bosnia and Herzegovina and other Countries in the Region*, par. 7, Annex 2 «States and UNHCR have always underlined that among the various aspects of temporary protection there is clearly a focus on return as the most appropriate solution». Come ammesso dall'UNHCR, in seguito alla revoca della protezione temporanea nei confronti degli sfollati dalla Bosnia Erzegovina, le persone che non necessitavano di protezione internazionale potevano essere rimpatriate, a meno che il loro status nel Paese ospitante non fosse stato regolarizzato. Si veda anche UNHCR, HLWM/1996/1 del 27 febbraio 1996, *Operational Plan for Durable Solutions within the Framework of Annex 7 of the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina and Related Regional Return and Repatriation Movements*, par. 11.

<sup>13</sup> Si veda J. VAN SELM-THORBURN, *Refugee Protection in Europe*, cit. p. 139 ss.; K. KERBER, *Temporary Protection in the European Union: A Chronology*, in *Georgetown Immigration Law Journal*, 2000, p. 9 ss.; W. KALIN, *Temporary Protection in the EC: Refugee Law, Human Rights and the Temptations of Pragmatism*, in *Germ. YB. Int. Law*, 2001, p. 5 ss.; J. FITZPATRICK, R. BONOAN, *Cessation of refugee protection*, in E. FELLER, V. TÜRK, F. NICHOLSON (a cura di), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge, 2003 p. 491 ss.; O. VALESKA, *The Social Implications of Temporary Protection in Light of the Imperative of Return: A Study of European Policies*, in A. BOTESTA (a cura di), *Refugee Crises and International Response: Towards Permanent Solutions?*, Warsaw, 2005, p. 232 ss.; S. M. AKRAM, E. T. REMPEL, *Temporary Protection as an Instrument for Implementing the Right of Return for Palestinian Refugees*, in *Boston Un. Int. Law Jour.*, 2014 p. 12 ss.; J. DURIEUX, *Temporary Protection: Hovering at the Edges of Refugee Law*, in *Neth. YB. Int. Law*, 2015, p. 182 ss.

<sup>14</sup> Il 19 settembre 1996 (cinque giorni dopo il presunto 'successo' delle elezioni in Bosnia) i ministri degli Interni regionali e federali della Germania concordarono il 1° ottobre 1996 come data di inizio del rimpatrio forzato degli sfollati bosniaci, anche se ciascuno dei 16 Lander avrebbe deciso autonomamente quando ordinare ai rifugiati bosniaci di partire. Si prevedeva che i primi ad andarsene sarebbero stati i singoli e le coppie senza figli, seguiti dalle famiglie. Il 1° ottobre 1996, il Baden-Württemberg aveva dato a circa 2.000 rifugiati bosniaci tempo fino alla fine del mese per tornare nella loro regione natale di Bihac, e il 9 ottobre la Baviera annunciò il primo rimpatrio obbligatorio in BiH, che riguardava un uomo bosniaco di 29 anni che aveva violato il codice penale. Lo stesso lunedì, Berlino annunciò che i rimpatri obbligatori sarebbero iniziati il 1° novembre e avrebbero riguardato circa 1.500 persone. Alla fine di novembre 1996, la Baviera aveva effettuato il rimpatrio forzato di circa 1.500 persone. Il 4 dicembre le autorità bavaresi rimpatriarono forzatamente 24 rifugiati bosniaci con la motivazione che «era necessario inviare un segnale inequivocabile a tutti i bosniaci che hanno ricevuto [protezione temporanea] in Germania che era giunto il momento di tornare a casa». Si veda, *First Group of Bosnians Forcibly Repatriated by a Chartered Plane in Migration News Sheet*, gennaio 1997, p. 9 ss.

<sup>15</sup> Si veda S. BAGSHAW, *Benchmarks or Deutschmarks? Determining the Criteria for the Repatriation of Refugees to Bosnia and Herzegovina*, in *Int. Jour. Refug. Law*, 1997, p. 566 ss.

<sup>16</sup> J. VEDSTED-HANSEN, *An Analysis of the Requirements for Voluntary Repatriation*, in *Int. Jour. Refug. Law*, 1997, p. 559 ss.

<sup>17</sup> K. KHALID, M. WALSH, R. BLACK, *Temporary Protection and the Assisted Return of Refugees from the European Union*, in *Int. Jour. Refug. Law*, 1998, p. 444 ss.

bozza iniziale di Direttiva 2001/55/CE della Commissione<sup>18</sup> e la sintesi delle consultazioni informali dell'UNHCR sulla proposta di Direttiva<sup>19</sup>, suggerivano un limite massimo di cinque anni al regime di protezione temporanea nell'Unione Europea, mentre l'*European Council on Refugees and Exiles* (ECRE) lo riduceva a due anni<sup>20</sup>. Il testo definitivo della Direttiva 2001/55/CE raggiunge un compromesso, limitandone a 3 anni la durata massima complessiva<sup>21</sup>. All'art. 6 la Direttiva disciplina, invece, la cessazione anticipata, possibile in «qualsiasi momento», per effetto di una decisione adottata dal Consiglio a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, la quale esamina, parimenti, qualsiasi richiesta presentata da uno Stato membro affinché sottoponga al Consiglio una proposta in tal senso. Conformemente, la decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio del 4 marzo 2022 all'art. 21 prevede una durata iniziale della protezione temporanea di un anno, con la possibilità di proroga automatica di sei mesi in sei mesi per un periodo massimo di un anno, e la facoltà, in capo alla Commissione, di proporre al Consiglio di una ulteriore proroga di un anno<sup>22</sup>.

Quanto alle condizioni giuridiche e le garanzie che devono essere soddisfatte prima che la protezione temporanea possa essere revocata e gli sfollati rimpatriati, l'art. 6 della Direttiva 2001/55/CE specifica al suo secondo comma che «la decisione del Consiglio si fonda sull'accertamento che la situazione nel Paese d'origine consente 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 respingimento». Conformemente, la decisione di esecuzione (UE) 2022/382 all'art. 21 attribuisce alla Commissione il compito di monitorare e riesaminare costantemente la situazione, così da poter questa proporre al Consiglio, in qualsiasi momento, «di mettere fine alla protezione temporanea qualora la situazione in Ucraina sia tale da consentire un rimpatrio sicuro e stabile delle persone cui è stata concessa la protezione temporanea». Nella bozza iniziale della Direttiva, la Commissione parificava il «rimpatrio sicuro e stabile» al «rimpatrio in sicurezza e con dignità», definito nel Manuale sul rimpatrio volontario dell'UNHCR del 1996<sup>23</sup> come il diritto di tornare liberamente nelle proprie case, in un contesto di incolumità fisica, non discriminante, e rispettoso dei diritti fondamentali, quali la libertà di movimento, la vita familiare, la libertà di opinione e di religione e i diritti di proprietà. Sempre secondo la definizione dell'UNHCR, un «rimpatrio in sicurezza e con dignità» dovrebbe garantire il diritto all'assistenza e all'alloggio, per soddisfare i bisogni di base e la reintegrazione, ed un processo per il monitoraggio delle condizioni dei rimpatriati e per la protezione dei loro diritti umani a

---

<sup>18</sup> Proposal to the Council for a joint Action based on Article K3 (2)(b) of the Treaty on European Union Concerning Temporary Protection of Displaced Persons, COM (97)93 final, art. 13.

<sup>19</sup> Executive Committee of the High Commissioner's Programme, UN Doc. EC/47/SC/CRP.27 del 1997, *Progress Report on Informal Consultations on the Provision of International Protection to All Who Need It*, para. 4 lett. f).

<sup>20</sup> ECRE, *Position of the European Council on Refugees and Exiles on temporary protection in the context of the need for a supplementary refugee definition*, 1997, par. 17.

<sup>21</sup> Direttiva 2001/55/CE, *cit.*, art. 4 co.1 «fatto salvo l'art. 6, la durata della protezione temporanea è pari ad un anno. Qualora non cessi in base all'art. 6, paragrafo 1, lettera b), la protezione può essere prorogata automaticamente di sei mesi in sei mesi per un periodo massimo di un anno». Tuttavia, al secondo comma del medesimo art., specifica che «qualora persistano motivi per la concessione della protezione temporanea, il Consiglio può deliberare a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione, la quale esamina parimenti qualsiasi richiesta presentata dagli Stati membri affinché sottoponga al Consiglio una proposta di prorogare detta protezione temporanea di un anno».

<sup>22</sup> Decisione di esecuzione (UE) 2022/382, *cit.*

<sup>23</sup> UNHCR, *Handbook voluntary repatriation: international protection*, 1996. Il requisito della sicurezza e della dignità si è sviluppato nei documenti dell'UNHCR preparati per il Comitato esecutivo e successivamente adottati da quest'ultimo, e nelle risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, principalmente in vista del rimpatrio volontario. Tuttavia, gli ultimi anni hanno mostrato una tendenza significativa a invocare o applicare il principio anche in situazioni di rimpatrio forzato.

livello nazionale e internazionale<sup>24</sup>. Le consultazioni informali, organizzate dall'UNHCR, avevano delineato parametri simili per la cessazione della protezione temporanea, ritenendo che il ritorno in sicurezza e con dignità presupponesse l'esistenza di infrastrutture adeguate ad un rimpatrio sostenibile, la disponibilità di beni di prima necessità, tra cui cibo, alloggio e strutture sanitarie di base, ed un contesto di generale rispetto dei diritti fondamentali, in grado di garantire la sicurezza fisica e giuridica dei rimpatriati<sup>25</sup>.

Anche la Direttiva 2001/55/CE, sul solco della citata dottrina, si concentra sul rimpatrio quale principale conseguenza della cessazione della protezione, regolamentando il rimpatrio volontario delle persone temporaneamente protette (articoli 20-21), e gli obblighi degli Stati membri in materia di rimpatrio forzato (articoli 22-23) al termine del regime di protezione temporanea. La direttiva pone, come principio generale, l'onere in capo agli Stati membri di assicurare il rimpatrio volontario nel rispetto della dignità umana<sup>26</sup> e con piena cognizione di causa, potendo prevedere a tal fine anche visite esplorative<sup>27</sup>. Egualmente, pone in capo agli Stati membri l'obbligazione di garantire che il rimpatrio forzato delle persone la cui protezione temporanea è terminata, e che non possono essere ammesse al rimpatrio volontario, sia condotto nel rispetto della dignità umana<sup>28</sup>, dovendo prendere in considerazione qualsiasi ragione umanitaria impellente che possa rendere il rimpatrio impossibile o irragionevole in casi specifici<sup>29</sup>. Infine, la Direttiva prevede l'espressa sospensione delle decisioni di rimpatrio per motivi di salute<sup>30</sup>.

Come evidenziato dallo studio condotto dall'Odysseus Network sulla ricezione della Direttiva 2001/55/CE da parte degli Stati membri, il concetto di 'dignità umana' sembra suscitare una moltitudine di interpretazioni, che vanno da garanzie astratte contenute in norme di legge, a programmi concreti di rimpatrio<sup>31</sup>. Solo alcuni Stati membri (Grecia, Italia, Portogallo, Romania, Malta e Cipro) hanno introdotto una disposizione specifica ed esplicita sul rispetto della dignità umana nel rimpatrio volontario, e solo Cipro, Portogallo, Lussemburgo, Grecia, Italia e Malta prevedono una formulazione equivalente relativa al rimpatrio forzato nella loro legislazione nazionale<sup>32</sup>. In un altro gruppo di Stati membri, manca invece completamente qualsiasi riferimento alla dignità umana nelle misure di rimpatrio (Austria, Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Francia, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Spagna, Irlanda e Paesi Bassi)<sup>33</sup>. Ad esempio, il Decreto legislativo 85/2003,<sup>34</sup> che attua in Italia la Direttiva 2001/55/CE, prevede che il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri con cui sono determinate in concreto le misure di protezione temporanea da adottare, stabilisca sia le

---

<sup>24</sup> Explanatory Memorandum to COM(1997)93, Proposal to the Council for a Joint Action based on Article K.3 K3 (2)(b) of the Treaty on EU concerning temporary protection of displaced persons.

<sup>25</sup> Executive Committee of the High Commissioner's Programme, UN Doc. EC/47/SC/CRP.27 del 1997, *Progress Report*, cit. para. 4 lett. f).

<sup>26</sup> Direttiva 2001/55/CE, cit., art. 21 co. 1.

<sup>27</sup> *Supra*, art. 21 co. 2.

<sup>28</sup> *Supra*, art. 22 co.1.

<sup>29</sup> *Supra*, art. 22 co. 2.

<sup>30</sup> *Supra*, art. 23 co. 1.

<sup>31</sup> Odysseus Network, *Study on the Conformity checking of the transposition by Member States of 10 EC directives in the sector of asylum and immigration*, Bruxelles, 2017, p. 53.

<sup>32</sup> *Supra*, p. 55.

<sup>33</sup> *Supra*, p. 57.

<sup>34</sup> Decreto legislativo 85/2003 di Attuazione della direttiva 2001/55/CE relativa alla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati ed alla cooperazione in ambito comunitario (GU Serie Generale n.93 del 22-04-2003), art. 11 lett. a) e b).

modalità per il rimpatrio volontario o assistito - con l'eventuale collaborazione di associazioni e organizzazioni nazionali ed internazionali o intergovernative - sia quelle di rimpatrio forzato, da attuarsi in modo rispettoso della dignità umana. Tuttavia, una volta adottato il Decreto attuativo, in occasione del conflitto ucraino, questo tace sul punto, omettendo *in toto* la regolamentazione della cessazione della protezione<sup>35</sup>. Infine, la Direttiva 2001/55/CE prevede che la legislazione nazionale possa estendere i benefici della protezione temporanea, nei confronti di coloro che abbiano scelto di aderire ai programmi di rimpatrio volontario, anche al periodo intercorrente tra la cessazione della protezione e l'esecuzione del rimpatrio<sup>36</sup>. Sono pochi, tuttavia, gli Stati membri che hanno scelto di recepire questa disposizione facoltativa (Belgio, Germania, Grecia, Cipro, Malta e Svezia)<sup>37</sup>.

Infine, nelle sue linee guida, la Commissione ritiene che «il rimpatrio in condizioni sicure e durature» sia un concetto *sui generis* che dovrebbe essere letto alla luce dell'art. 2 lett. c) della Direttiva 2001/55/CE<sup>38</sup> e dovrebbe includere situazioni di rischio evidente per la sicurezza della persona. Secondo la Commissione «gli sfollati devono poter godere nel loro Paese di diritti attivi che garantiscano i loro bisogni fondamentali e la possibilità di reintegrarsi. La situazione del Paese/regione di origine deve essere valutata in combinazione con le prove *prima facie* fornite dallo sfollato sulla sua capacità di rimpatrio, compresa la considerazione dell'esistenza di legami significativi con il Paese di origine. Specifiche valutazioni devono essere svolte a favore di persone vulnerabili e ai bambini»<sup>39</sup>.

### 3. Il diritto al soggiorno negli Stati membri al cessare della protezione temporanea

Nonostante l'attenzione storicamente e normativamente concentrata sul rimpatrio, alla cessazione della protezione temporanea gli sfollati potrebbero detenere il diritto al soggiorno negli Stati membri ospitanti sulla base di un diverso titolo. La Direttiva 2001/55/CE prevede che le persone che godono della protezione temporanea devono poter essere in grado di presentare in qualsiasi momento una domanda d'asilo<sup>40</sup>. Gli Stati membri possono disporre che

---

<sup>35</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 marzo 2022, Misure di protezione temporanea per le persone provenienti dall'Ucraina in conseguenza degli eventi bellici in corso (GU Serie Generale n.89 del 15-04-2022). Per una prima riflessione sul DPCM di veda C. SCISSA, *La protezione temporanea per le persone in fuga dall'Ucraina in UE e in Italia: alcuni profili critici*, in *Questione Giustizia*, marzo 2022, al seguente link: <https://www.questionegiustizia.it/art/la-protezione-temporanea-per-le-persone-in-fuga-dall-ucraina-alcuni-profilo-critici>.

<sup>36</sup> Direttiva 2001/55/CE, art. 21 co. 3.

<sup>37</sup> Odysseus Network, 2017, *cit.*, p. 56.

<sup>38</sup> Direttiva 2001/55/CE, *cit.*, art. 2 lett. c): «sfollati: i cittadini di paesi terzi o apolidi che hanno dovuto abbandonare il loro Paese o regione d'origine o che sono stati evacuati, in particolare in risposta all'appello di organizzazioni internazionali, ed il cui rimpatrio in condizioni sicure e stabili risulta impossibile a causa della situazione nel Paese stesso, anche rientranti nell'ambito d'applicazione dell'art. 1A della convenzione di Ginevra o di altre normative nazionali o internazionali che conferiscono una protezione internazionale, ed in particolare: i) le persone fuggite da zone di conflitto armato o di violenza endemica; ii) le persone che siano soggette a rischio grave di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani o siano state vittime di siffatte violazioni».

<sup>39</sup> Comunicazione C(2022) 1806, *cit.*, p. 4-5.

<sup>40</sup> Direttiva 2001/55/CE, *cit.*, art. 17 co. 1. Sul rapporto tra protezione temporanea e protezione internazionale si veda A. EDWARDS, *Temporary Protection, Derogation and the 1951 Refugee Convention*, in *Melbourne Jour. Int. Law*, 2012 n. 13, p. 2 ss.; J. DURIEUX, *Temporary Protection*, *cit.*, p. 221 ss. Sul rapporto tra protezione temporanea e protezione internazionale nell'applicazione della Direttiva 2001/55 si veda 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/>; 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,

il beneficio della protezione temporanea non sia cumulabile con lo status di richiedente asilo durante il periodo di esame della domanda<sup>41</sup>, ma in tal caso l'esame della domanda che non venga completato durante il periodo della protezione temporanea o della protezione adeguata ai sensi del diritto nazionale deve essere portato a termine dopo la cessazione della protezione temporanea<sup>42</sup>. La possibilità di rimpatrio, in caso di domanda di protezione internazionale, andrebbe valutata su base individuale, rapportando la situazione del Paese di origine a quella del singolo richiedente<sup>43</sup>. Oltre ai casi di riconoscimento dello status di rifugiato, la cui determinazione è legata a specifici *grounds* di persecuzione (razza, nazionalità, religione, appartenenza ad un determinato gruppo sociale, ragioni politiche), gli sfollati potrebbero avere diritto a godere della protezione sussidiaria, ai sensi dell'art. 15 della Direttiva 2011/95/UE<sup>44</sup>. La fonte del danno grave che legittima il riconoscimento dello status di protezione sussidiaria è identificata dall'art. 15 in una delle seguenti situazioni di rischio: a) condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte; b) tortura o altra forma di pena o trattamento inumano e degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine; c) minaccia grave ed individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazione di conflitto armato interno ed internazionale. A differenza di quanto previsto per lo status di rifugiato, il timore di subire un grave danno nell'ipotesi di rientro nel Paese di origine, o di dimora abituale, è del tutto svincolato dal motivo che lo origina<sup>45</sup>. Se è pacifico che, in caso di perdurare del conflitto armato, alla cessazione della protezione temporanea gli sfollati abbiano diritto a godere della protezione sussidiaria ai sensi dell'art. 15 lett. c) della Direttiva 2011/95/UE<sup>46</sup>, diverso è il caso in cui invece il conflitto sia terminato, ma le condizioni per un rimpatrio «sicuro e stabile» non si siano ancora verificate. I paragrafi 5 e 6 dell'art. 1C della Convenzione del 1951 permettono l'applicazione delle clausole di cessazione della protezione internazionale «quando la protezione internazionale non è più giustificata a causa di cambiamenti nel Paese in cui si temeva la persecuzione». Secondo i criteri elaborati dall'UNHCR, ciò richiede che il cambiamento nel Paese d'origine sia fondamentale e duraturo e che la protezione nazionale nel Paese d'origine venga ripristinata<sup>47</sup>. Questi criteri sono stati adottati da molte autorità statali, dai tribunali nazionali e dalla Direttiva UE sulle qualifiche, oltre ad essere stati a lungo discussi dalla dottrina<sup>48</sup>. L'UNHCR porta, come esempi classici di

---

al seguente link: <https://www.asileproject.eu/access-to-asylum-in-europe-at-the-time-of-the-temporary-protection-for-ukrainians-and-beyond/>.

<sup>41</sup> *Supra*, art. 19 co. 1.

<sup>42</sup> A. SKORDAS, *Temporary Protection Directive 2001/55/EC*, in K. HAILBRONNER, D. THYM (Eds.), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, Munich, 2016, p. 1097 ss.; K. KERBER, *The Temporary Protection Directive*, in *Eur. Jour. Migr. Law*, 2021, p. 193 ss.

<sup>43</sup> Direttiva 2001/55/CE, *cit.*, art. 17 co. 2.

<sup>44</sup> *Supra*, art. 15.

<sup>45</sup> S. PEERS, N. ROGERS, *Refugee Definition and Subsidiary Protection*, in *EU Immigration and Asylum Law*, 2006, p. 324 ss.

<sup>46</sup> 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 1° co. 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>. Per un commento, si veda 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/art/convenzione-ginevra-1951>.

<sup>47</sup> UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 3*, *cit.*

<sup>48</sup> J. C. HATHAWAY, R. A. NEVE, *Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection*, in *Harv. Hum. Rights Jour.*, 1997, p. 115 ss.; J. FITZPATRICK, R. BONOAN, *Cessation*, *cit.* p. 522 ss.; M. CWIK, *Forced to Flee and Forced to Repatriate? How the Cessation Clause of Article 1C(5) and (6) of the 1951 Refugee Convention Operates in International Law and Practice*, in *Vanderbilt Law Review*, 2011, p. 711 ss.; S. KNEEBONE, M. O'SULLIVAN, *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and Its 1967 Protocol: A Commentary*, 2011, p. 524 ss.



cambiamenti fondamentali, la fine delle ostilità, un completo cambiamento politico, e la stabilità nel Paese d'origine. Parimenti, l'esame della durabilità dei cambiamenti nel Paese d'origine può richiedere del tempo e un'attenta analisi di questioni quali le condizioni dei diritti umani nel Paese d'origine, la ricostruzione nazionale e i processi costituzionali, l'attuazione degli accordi di pace. Secondo l'UNHCR «deve includere l'esistenza di un governo funzionante e di strutture amministrative di base, come dimostrato, ad esempio, da un sistema di legge e giustizia funzionante, nonché l'esistenza di infrastrutture adeguate a consentire ai residenti di esercitare i propri diritti, compreso il diritto a un sostentamento di base»<sup>49</sup>. È evidente che la realizzazione di tali condizioni non seguirà immediatamente alla fine del conflitto. Se la protezione temporanea deve necessariamente cessare al raggiungimento del suo termine massimo, anche in assenza del verificarsi delle condizioni per un «rimpatrio sicuro e stabile», lo stesso non può dirsi per la protezione internazionale. Dall'impossibilità di cessazione delle protezioni internazionali già riconosciute per l'impraticabilità di un ritorno in sicurezza, ne deriva, in capo agli Stati, l'obbligazione di riconoscimento della protezione sussidiaria agli sfollati che dovessero chiederla al termine della protezione temporanea, potendosi in tal caso presumere il rischio di trattamenti inumani e degradanti in caso di rimpatrio.

La Direttiva 2001/55/CE impone, inoltre, agli Stati membri, specifiche valutazioni circa l'opportunità del rimpatrio, indipendentemente dalla situazione del Paese di origine, a fronte di motivazioni umanitarie impellenti che possano rendere il rimpatrio impossibile o irragionevole<sup>50</sup>. Questa disposizione è stata però recepita nella legislazione nazionale solo a Cipro, Malta e in Lussemburgo<sup>51</sup>. La norma spagnola prevede che il beneficiario di protezione temporanea sia autorizzato a rimanere quando viene adottata una «ragionevole giustificazione» e in Bulgaria questi non può essere espulso se ci sono ragioni di natura umanitaria o sanitaria. Per quanto attiene specificamente alle ragioni sanitarie, la Direttiva prevede una norma autonoma, che limita il rimpatrio di coloro che hanno beneficiato della protezione temporanea nei casi in cui «dato il loro stato di salute, non ci si può ragionevolmente attendere che siano in condizioni di viaggiare; ad esempio, nel caso in cui l'interruzione del trattamento causerebbe loro gravi ripercussioni negative»<sup>52</sup>. Meno della metà degli Stati membri (Belgio, Bulgaria, Cipro, Estonia, Francia, Lettonia, Lussemburgo, Portogallo, Malta e Grecia) ha recepito formalmente questa disposizione. Tuttavia, in altri Stati membri (Repubblica Ceca, Germania, Slovacchia, Polonia, Slovenia, Finlandia, Lituania, Paesi Bassi, Svezia e Italia) esistono disposizioni nazionali che consentono la sospensione del rimpatrio per motivi di salute<sup>53</sup>.

La Direttiva prevede ancora un'ultima deroga al rimpatrio, per cui gli Stati membri possono consentire alle famiglie con minori che frequentano la scuola di continuare a soggiornare sul territorio alla cessazione della protezione temporanea, con il fine di permettere ai minori di portare a termine l'anno scolastico in corso<sup>54</sup>. Belgio, Cipro, Grecia, Estonia, Italia, Portogallo e Slovenia hanno recepito questa disposizione, mentre in Germania, Lussemburgo, Svezia e Malta le autorità possono consentire alle famiglie di continuare a soggiornare fino a

---

<sup>49</sup> UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 3*, cit.

<sup>50</sup> Direttiva 2001/55/CE, cit., art. 22 co. 2.

<sup>51</sup> Odysseus Network, 2017, cit., p. 57.

<sup>52</sup> *Supra*, art. 23 co. 1.

<sup>53</sup> Odysseus Network, 2017, cit., p. 58.

<sup>54</sup> Direttiva 2001/55/CE, cit., art. 23 co. 2.

chiusura dell'anno scolastico, ma non sono obbligate a farlo per legge<sup>55</sup>. Nel caso dell'Italia, il Decreto legislativo 7 aprile 2003, n. 85 dispone che il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri con cui sono determinate in concreto le misure di protezione temporanea da adottare, determini le modalità per la temporanea permanenza sul territorio nazionale delle persone che per gravi motivi di salute o per impellenti ragioni umanitarie non sono in grado di rientrare nel Paese di provenienza alla scadenza del regime di protezione temporanea, e le modalità per la temporanea permanenza sul territorio nazionale, per le famiglie con minori frequentanti la scuola, fino al termine dell'anno scolastico in corso<sup>56</sup>. Tuttavia, anche in questo caso, il DPCM che ha fatto seguito al conflitto ucraino tace su tali modalità<sup>57</sup>.

Al di fuori dei casi specificamente normati dal diritto internazionale dei rifugiati, dalla Direttiva 2001/55/CE e dalle linee guida della Commissione, esistono ulteriori casi in cui gli sfollati detengono il diritto a soggiornare negli Stati membri ospitanti anche dopo la cessazione della protezione temporanea. Si tratta, in prima battuta, dei casi di ricongiungimento familiare a norma della Direttiva 2003/86/CE, nel caso in cui gli sfollati siano familiari di un cittadino di un Paese terzo che soggiorna legalmente in uno Stato membro, in grado di soddisfare le condizioni stabilite in tale Direttiva, e dei casi di esercizio dei diritti sanciti dalla Direttiva 2004/38/CE, se familiari di un cittadino dell'Unione che ha esercitato la propria libertà di circolazione<sup>58</sup>.

Gli sfollati potrebbero inoltre, nel corso del loro soggiorno, aver sviluppato forti legami familiari, sociali ed economici con lo Stato ospitante<sup>59</sup>. Nella proposta iniziale della Commissione, se le condizioni per un «rimpatrio sicuro e stabile» non si fossero verificate entro cinque anni, gli Stati membri avrebbero dovuto esaminare l'opportunità di introdurre misure a lungo termine per i beneficiari della protezione temporanea<sup>60</sup>. Tale previsione è scomparsa nel testo finale, lasciando un vuoto normativo su come gli Stati debbano agire una volta raggiunto il periodo massimo di estensione della protezione. I lavori preparatori alla Direttiva non forniscono elementi utili in tal senso, e lo stesso UNHCR, nella sintesi delle consultazioni informali, si limita ad affermare che «gli Stati dovrebbero riesaminare la situazione delle persone temporaneamente protette, al fine di ridurre la loro incertezza psicologica e di individuare soluzioni a lungo termine, garantendo al contempo il mantenimento di standard soddisfacenti»<sup>61</sup>.

---

<sup>55</sup> Odysseus Network, 2017, *cit.*, p. 58.

<sup>56</sup> Decreto legislativo 85/2003, art. 11 lett. d).

<sup>57</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 marzo 2022, *cit.*

<sup>58</sup> Comunicazione C(2022) 1806, *cit.*, par. 1.

<sup>59</sup> È interessante notare come le linee guida dell'UNHCR sulla cessazione della protezione internazionale richiama come il Comitato Esecutivo, nella Conclusione n. 69, raccomandi agli Stati di prendere in considerazione «disposizioni appropriate» per le persone «che non possono lasciare il Paese d'asilo, a causa di una lunga permanenza in tale Paese che comporta forti legami familiari, sociali ed economici». In queste situazioni, i Paesi d'asilo sono incoraggiati dall'UNHCR a fornire alle persone interessate uno status di residenza alternativo, che mantenga i diritti precedentemente acquisiti, anche se in alcuni casi con la revoca dello status di rifugiato. L'adozione di questo approccio non è di per sé richiesto dalla Convenzione del 1951, ma è coerente con l'ampio scopo umanitario della Convenzione e con il rispetto dei diritti precedentemente acquisiti. Si veda: UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 3*, *cit.*

<sup>60</sup> Proposta modificata di azione comune sulla protezione temporanea degli sfollati, COM(98)372 def., presentata nel 1998 dalla Commissione, art. 13 «Se dopo un periodo di cinque anni dall'istituzione di un sistema di protezione temporanea il Consiglio non ha adottato una decisione di soppressione graduale del regime ai sensi dell'art. 4, gli Stati membri esaminano se possono essere introdotte misure a più lungo termine in favore dei beneficiari di detto regime».

<sup>61</sup> Executive Committee of the High Commissioner's Programme, UN Doc. EC/47/SC/CRP.27 del 1997, *cit.*, par. 4 lett. r).

<sup>61</sup> ECRE, *Position of the European Council on Refugees and Exiles on temporary protection in the context of the need for a supplementary refugee definition*, Bruxelles, 1997, par. 4 lett. r).

Sia il diritto internazionale dei diritti umani, all'art. 8 della CEDU, che il diritto dell'Unione Europea, all'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, limitano il potere di espulsione degli stranieri il cui diritto alla vita privata e familiare sarebbe ingiustificatamente compromesso<sup>62</sup>. Ciò significa che qualsiasi interferenza da parte dello Stato deve essere considerata proporzionata alla luce degli interessi umani in gioco<sup>63</sup>. Per i giudici di Strasburgo il concetto di *vita privata* copre un'ampia gamma di relazioni, comprendendo la «rete di relazioni personali, sociali ed economiche»<sup>64</sup> e la «totalità dei legami sociali»<sup>65</sup> tra il migrante e la sua comunità, e li bilancia con l'interesse dello Stato all'allontanamento<sup>66</sup>. La Corte ha ribadito che «poiché l'art. 8 protegge il diritto a stabilire e sviluppare rapporti con altri esseri umani e il mondo circostante, e può a volte comprendere aspetti dell'identità sociale di un individuo, si dovrà ammettere che la totalità dei legami sociali tra i migranti residenti e la comunità in cui essi abitano, costituisce una parte del concetto di vita privata all'interno del contenuto dell'art. 8»<sup>67</sup>.

Se, da una parte, la protezione temporanea è concettualmente intesa e normativamente costruita come propedeutica al rimpatrio, il riconoscimento dell'acquisizione di un diritto basato su legami familiari o altri legami sociali, e soprattutto su fattori economici, potrebbe rivelarsi molto controverso. Dall'altra, le misure messe in atto per accogliere la popolazione in fuga dal conflitto ucraino, non possono che risultare in un radicamento degli sfollati negli Stati ospitanti. Solo per fare alcuni esempi, la Lituania e la Romania hanno sviluppato programmi per facilitare l'accesso al lavoro dei beneficiari della protezione; Malta li ha esentati dalle spese per il riconoscimento dei titoli di studio, mentre l'Austria dal pagamento delle tasse scolastiche; in Lettonia sono esentati dai requisiti linguistici in alcune professioni, con la conseguenza che al 4 maggio 2022, un cittadino ucraino su tre aveva trovato lavoro<sup>68</sup>. In Italia, il DPCM del 28 marzo 2022, ha disposto che il permesso per protezione temporanea consenta al titolare l'accesso all'assistenza erogata in Italia dal Servizio sanitario nazionale, al mercato del lavoro e allo studio<sup>69</sup>. Il Ministero dell'Interno ha chiarito che «lo svolgimento di attività lavorativa

---

<sup>62</sup> Si veda, in generale, A. SHERLOCK, *Deportation of Aliens and Article 8 ECHR*, in *Eur. L. Rev.*, 1998, p. 62 ss e S. DA LOMBA, *Vulnerability and the Right to Respect for Private Life as an Autonomous Source of Protection against Expulsion under Article 8 ECHR*, in *Laws*, 2017, p. 3 ss.

<sup>63</sup> L'interferenza di uno Stato nella vita familiare dell'individuo è legittima quando sia 'giustificata' nel senso di (i) prevista dalla legge e (ii) necessaria al perseguimento di uno scopo (iii) tra quelli specificati al paragrafo 2 della norma («sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del Paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui»).

<sup>64</sup> Corte EDU, Grande Camera, 9 ottobre 2003, causa 48321/99, *Slivenko c. Lettonie*, par. 96.

<sup>65</sup> Corte EDU, 18 ottobre 2006, causa 46410/99, *Üner c. Paesi Bassi*, par. 59.

<sup>66</sup> C. COSTELLO, *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*, Oxford, 2015, p. 103 ss.

<sup>67</sup> Corte EDU, 8 luglio 2014, causa 3910/13, *M.p.e.v. e altri c. Svizzera*, par. 32.

<sup>68</sup> Per una panoramica delle misure di accoglienza e integrazione si veda: EUAA, *Analysis of Measures to Provide Protection to Displaced Persons from Ukraine: Situational Report*, 2022, al seguente link: <https://euaa.europa.eu/publications/analysis-measures-provide-protection-displaced-persons-ukraine-situational-report>; UNHCR, *The EU temporary protection directive in practice*, 2022, al seguente link: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/93633>; ECRE, *Updated Information Sheet: Measures in Response to the Arrival of Displaced People Fleeing the War in Ukraine*, 2022, al seguente link: <https://ecre.org/updated-information-sheet-measures-in-response-to-the-arrival-of-displaced-people-fleeing-the-war-in-ukraine-2/>; EMN, *Application of the Temporary Protection Directive (Scope and Registration)*, 2022, 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](https://home-affairs.ec.europa.eu/news/emn-new-inform-published-application-temporary-protection-directive-scope-and-registration-2022-07-05_en); OECD, *Housing support for Ukrainian refugees in receiving countries*, 2022, al seguente link: <https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/housing-support-for-ukrainian-refugees-in-receiving-countries-9c2b4404/>. Per una ricognizione sommaria dell'applicazione della Direttiva negli Stati membri, v. C. CUTTITTA, *I primi sei mesi dell'attuazione della protezione temporanea negli Stati membri: luci ed ombre*, in *Eurojus*, 3, 2022, p. 57 ss., al seguente link: <https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/Cuttitta-2022.pdf>.

<sup>69</sup> Decreto legislativo 85/2003, *cit.*, art. 2 co. 2. Per una prima analisi della prassi applicativa della protezione temporanea in Italia si veda M. DI FILIPPO, M. A. COSTA SÁNCHEZ, *La protezione temporanea, da oggetto misterioso a realtà operativa*, in

sia in forma subordinata, anche stagionale, che autonoma, è consentita alle persone provenienti dall'Ucraina a seguito della crisi in atto, sulla base della sola richiesta di permesso di soggiorno presentata alla competente Questura»<sup>70</sup>. Successivamente, il Decreto-legge 21/2022 ha previsto una deroga alla disciplina di riconoscimento delle qualifiche professionali stabilendo che le strutture private o pubbliche possano assumere temporaneamente medici infermieri e OSS ucraini, residenti in Ucraina prima del 24 febbraio 2022<sup>71</sup>. È stato poi riconosciuto ai titolari della protezione temporanea l'accesso alla formazione professionale, ovvero, a tirocini nelle imprese<sup>72</sup>, ed è stato stanziato un fondo speciale per consentire a studenti, ricercatori e docenti di svolgere le proprie attività in Italia<sup>73</sup>. Infine, in ottemperanza di una ordinanza del Ministero dell'Istruzione, gli studenti arrivati in Italia dopo l'inizio del conflitto potranno essere ammessi alle classi successive anche in mancanza dei requisiti necessari, ed essere esonerati dagli esami di Stato<sup>74</sup>. È evidente che tali misure favoriscano una genuina integrazione degli sfollati nel tessuto sociale del Paese ospitante, potendone eventualmente determinare l'impossibilità di rimpatrio a norma dell'art. 8 CEDU e l'art. 7 della Carta di Nizza. Non è da escludere, tuttavia, che gli Stati membri possano in futuro ostacolare il diritto al soggiorno al termine della protezione temporanea. Un esempio ne è la proposta del Governo italiano di reintroduzione dei noti 'decreti sicurezza'<sup>75</sup> i quali avevano, a loro tempo, eliminato la possibilità di soggiornare in Italia sulla base di ragioni umanitarie<sup>76</sup>, in cui la giurisprudenza ricomprendeva anche i profili integrativi e di tutela della vita privata e familiare costruita nel territorio nazionale<sup>77</sup>.

#### 4. Libertà di circolazione e stabilimento al cessare della protezione temporanea

---

*Ordine internazionale e diritti umani*, 2022, p. 944 ss., al seguente link: [https://www.rivistaoidu.net/wp-content/uploads/2022/10/3\\_Di-Filippo.pdf](https://www.rivistaoidu.net/wp-content/uploads/2022/10/3_Di-Filippo.pdf).

<sup>70</sup> Considerato il richiamo all' Ordinanza n. 872 del 4 marzo 2022 del Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri che definisce le Disposizioni urgenti di protezione civile per assicurare, sul territorio nazionale, l'accoglienza, il soccorso e l'assistenza alla popolazione in conseguenza degli accadimenti in atto nel territorio dell'Ucraina (GU Serie Generale n.60 del 12-03-2022) con la quale era stato previsto, in data anteriore all'entrata in vigore del DPCM 28.03.2022, all'art. 7 che «Lo svolgimento di attività lavorativa sia in forma subordinata, anche stagionale, che autonoma è consentita alle persone provenienti dall'Ucraina a seguito della crisi in atto, sulla base della sola richiesta di permesso di soggiorno presentata alla competente Questura, in deroga alle quote massime definite dalla programmazione annuale adottata con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi di quanto previsto dall'art. 3, co. 4, del Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", e successive modifiche e integrazioni».

<sup>71</sup> Decreto legge 21 marzo 2022, n. 21, Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina (GU Serie Generale n.67 del 21-03-2022), art. 34. Devono essere in possesso del passaporto europeo per le qualifiche dei rifugiati.

<sup>72</sup> Decreto legislativo 85/2003, *cit.*, art. 4 lett. g.

<sup>73</sup> Decreto legge 28 febbraio 2022, n. 16, Ulteriori misure urgenti per la crisi in Ucraina (GU Serie Generale n.49 del 28-02-2022), art. 4.

<sup>74</sup> Ordinanza del Ministero dell'Istruzione n. 156 del 04.06.2022, Valutazione degli apprendimenti ed esami di Stato degli alunni e degli studenti ucraini per l'anno scolastico 2021/2022.

<sup>75</sup> Open Polis, *I numerosi problemi che comporterebbe un ritorno al decreto sicurezza*, 16.09.2022, consultato il 10.12.22 <https://www.openpolis.it/i-numerosi-problemi-che-comporterebbe-un-ritorno-al-decreto-sicurezza/>.

<sup>76</sup> Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale dello straniero e immigrazione, sicurezza pubblica, funzionalità del Ministero dell'interno e organizzazione e funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (GU Serie Generale n.231 del 04-10-2018), seguito dal Decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica (GU Serie Generale n.138 del 14-06-2019).

<sup>77</sup> Poi superati dal c.d. Decreti Lamorgese, Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (GU Serie Generale n.261 del 21-10-2020).

La presente analisi non può, infine, ignorare la particolarità della situazione degli sfollati ucraini, nei confronti dei quali la continuità geografica tra l'Ucraina e l'Unione Europea e la politica di liberalizzazione dei visti<sup>78</sup> rendono irragionevole ed oggettivamente impraticabile il rimpatrio forzato alla cessazione della protezione temporanea. L'ultima parte del contributo prova quindi a delineare alternative al rimpatrio che tengano conto e valorizzino tali fattori. Nel 2017 il Consiglio adottava, invero, un regolamento sulla liberalizzazione dei visti per i cittadini ucraini in possesso di passaporto biometrico che accedevano al territorio dell'Unione Europea per soggiornarvi un massimo di 90 giorni su un periodo di 180<sup>79</sup>. È proprio in virtù di tale accordo<sup>80</sup> che, nell'applicazione della protezione temporanea, gli sfollati hanno potuto scegliere liberamente e autonomamente in che Paese membro recarsi, a seguito della decisione degli Stati di non applicare l'art. 11 della Direttiva<sup>81</sup>. Parimenti, la liberalizzazione dei visti permetterebbe ai cittadini ucraini di rientrare facilmente nei confini dell'Unione anche dopo essersi allontanati a seguito della cessazione della protezione. La libertà di circolazione di cui potrebbero godere in questo caso sarebbe tuttavia estremamente limitata. Ad essere del tutto esclusa sarebbe, invece, la libertà di stabilimento, l'unica a poter garantire il diritto alla continuità di permanenza degli sfollati negli Stati ospitanti senza la necessità di detenere un titolo di soggiorno. La libertà di stabilimento rimane, tuttavia, prerogativa dei soli cittadini degli Stati membri dell'Unione. Ne consegue che soltanto l'adesione dell'Ucraina all'Unione Europea permetterebbe la libera circolazione dei cittadini ucraini, i quali potrebbero scegliere di ritornare nel proprio Paese, o di stabilirsi nel paese ove hanno soggiornato in quanto beneficiari di protezione temporanea, o in qualsiasi altro paese membro. La cittadinanza europea costituirebbe, senza dubbio, la prospettiva migliore per gli sfollati ucraini alla cessazione della protezione temporanea<sup>82</sup>. Come

---

<sup>78</sup> Regolamento (UE) 2018/1806 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (*GUUE* L 303, 28.11.2018, p. 39–58).

<sup>79</sup> Il processo di liberalizzazione è iniziato con il vertice UE-Ucraina del 22 novembre 2010. Il 20 aprile 2016 la Commissione europea presentava una proposta volta a consentire ai cittadini ucraini di viaggiare nello spazio Schengen in esenzione dall'obbligo del visto. Raggiunto un accordo sulla proposta il 28 febbraio 2017 tra Consiglio e Parlamento europeo, l'11 maggio 2017 è stato emendato il Regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio, del 15 marzo 2001, che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (*GUCE* L 81, 21.3.2001, pp. 1–7), oggi sostituito dal Regolamento (UE) 2018/1806, *cit.*

<sup>80</sup> A. DI PASCALE, *Volere è potere! cit.*; D. VITIELLO, *The Nansen Passport and the EU Temporary Protection Directive: Reflections on Solidarity, Mobility Rights and the Future of Asylum in Europe*, in *European Papers*, 2022 p. 15 ss., al link: [https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf\\_version/EP\\_EF\\_2022\\_I\\_002\\_Daniela\\_Vitiello\\_00542.pdf](https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_EF_2022_I_002_Daniela_Vitiello_00542.pdf).

<sup>81</sup> Direttiva 2001/55/CE, *cit.*, art. 11 «Uno Stato membro riammette una persona che gode della protezione temporanea nel suo territorio qualora essa soggiorni o tenti di entrare illegalmente nel territorio di un altro Stato membro nel periodo previsto dalla decisione del Consiglio di cui all'art. 5. Gli Stati membri, sulla base di un accordo bilaterale, possono decidere di non applicare la presente disposizione». Si veda in tal senso la Decisione di esecuzione, considerando n. 16. Cfr. altresì Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Solidarietà europea nei confronti dei rifugiati e di coloro che fuggono dalla guerra in Ucraina, doc. COM (2022) 107 def., 8 marzo 2022; Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Accoglienza delle persone in fuga dalla guerra in Ucraina: l'Europa si prepara a rispondere alle esigenze, doc. COM (2022) 131 def., 23 marzo 2022. Per la dottrina, si veda S. PEERS, *Temporary Protection for Ukrainians in the EU? Q and A*, in *EU Law Analysis*, 27 February 2022; D. THYM, *Temporary Protection for Ukrainians: the Unexpected Renaissance of 'Free Choice*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 7 March 2022.

<sup>82</sup> A quattro giorni dall'inizio del conflitto, il 28 febbraio 2022 l'Ucraina ha presentato formale richiesta di adesione all'Unione europea ai sensi dell'art. 49 TUE (si vd. M. VELLANO, *Art. 49 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI, (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, II ed., Padova, 2014, p. 147 ss.) L'8 marzo 2022, il Presidente Zelensky ha richiesto un'adesione istantanea del Paese, invocando l'attivazione di una procedura speciale a ciò finalizzata. Una richiesta che non arriva inaspettata, dal momento che nel 2019, un emendamento costituzionale sostenuto da 335 su 450 membri del Parlamento ucraino ha definito come rotta strategica dello Stato la «piena adesione dell'Ucraina all'Unione Europea e all'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico» (cfr. Costituzione ucraina del 1996 come modificata da Legge del 7 febbraio 2019). Il Parlamento ucraino ha modificato il preambolo e diversi articoli della Costituzione riguardanti le competenze di alcuni dei suoi

evidenziato dalla dottrina, tale soluzione non è al momento concepibile in ragione del conflitto in corso<sup>83</sup>. Ed invero, pur avendo l'Ucraina ottenuto lo status di Paese candidato<sup>84</sup>, non è stata accolta la richiesta di una procedura speciale al fine di garantire una adesione immediata<sup>85</sup>. Una adesione con i tempi ordinari si prospetta, pertanto, di difficile realizzazione entro i termini massimi di riconoscimento della protezione temporanea<sup>86</sup>. Un'ulteriore, concreta strategia, per rispondere alle questioni che la cessazione della protezione temporanea porrà nella peculiarità della situazione dei cittadini ucraini, potrebbe essere costituita dalla modifica dell'Accordo di Associazione<sup>87</sup> vigente dal 2017 tra Europa ed Ucraina<sup>88</sup>. Come sostenuto in dottrina<sup>89</sup>, l'accordo di integrazione non è stato ancora in grado di esprimere a pieno il suo potenziale, ed

---

principali organi di governo: nel preambolo dopo le parole «l'armonia civile sul territorio dell'Ucraina» è stato aggiunto il seguente passaggio: «e riaffermando l'identità europea del popolo ucraino e l'irreversibilità del percorso europeo ed euroatlantico dell'Ucraina». Il paragrafo 5 della prima parte dell'art. 85 sulle competenze del Parlamento dell'Ucraina è ora formulato come segue: «determinazione dei principi di politica interna ed estera, attuazione del corso strategico dello Stato verso la piena adesione dell'Ucraina all'Unione europea e all'Organizzazione del Trattato Nord Atlantico»; l'art. 102, sul presidente dell'Ucraina, ha ora una terza sezione che afferma quanto segue: «Il presidente dell'Ucraina è il garante dell'attuazione del percorso strategico dello Stato verso la piena adesione dell'Ucraina all'Unione europea e all'Organizzazione del Trattato Nord Atlantico». L'art. 116, sul Gabinetto dei ministri dell'Ucraina, è stato modificato in modo da aggiungere il punto 11 che afferma quanto segue: «assicura l'attuazione della rotta strategica dello Stato per l'acquisizione della piena adesione dell'Ucraina all'Unione Europea e all'Organizzazione del Trattato Nord Atlantico». Per approfondimenti si veda: J. FROSINI, V. LAPA, *NATO'S Aspirations in the Constitutional Preamble of Ukraine: Distorting Historical Roots of the Constitution or Reflecting Societal Changes?*, in *IACL-IADC Blog*, 30 giugno 2020, <https://blog-iacl-aidc.org/2020-06/30/natos-aspirations-in-the-constitutional-preamble-of-ukraine-distorting-historical-roots-of-the-constitution-or-reflecting-societal-changes/>; J. FROSINI, V. LAPA, *Would Ukraine Breach its own Constitution if it Dropped its NATO Bid?*, in *VerfBlog*, 18 febbraio 2022, <https://verfassungsblog.de/would-ukraine-breach-its-own-constitution-if-it-dropped->.

<sup>83</sup> L'essere sotto attacco armato da parte di un Paese terzo porterebbe, in caso di annessione, una serie di conseguenze significative per gli altri Stati membri, prima fra tutte l'attivazione dell'art. 42, par. 7, TUE ai sensi del quale «gli altri Stati membri sono tenuti a prestare aiuto e assistenza». Allo stesso tempo, l'avere una parte del territorio occupato dalle forze di uno Stato terzo, renderebbe di fatto impossibile garantirvi il rispetto del diritto dello Stato sovrano, compreso l'acquis UE. Si veda N. NEUWAHL, *Editorial Comment: Cooperation under Article 42(7) of the Treaty on European Union in Reaction to the Paris Attacks*, in *Eur. For. Aff. Rev.*, 2016, p. 5 ss.; J. SCHMIDT, *The European Union and the Use of Force*, Leiden - Boston, 2020, p. 158 ss.

<sup>84</sup> Comunicazione COM(2022) 407 def., della Commissione, del 17 giugno 2022, Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union.

<sup>85</sup> Alla richiesta della fast-track procedure per l'annessione, la dottrina si è divisa tra chi ha ritenuto che applicazione pura dell'art. 49 TUE, scevra dei meccanismi di pre-adesione richiesti dalla Commissione nel contesto degli ultimi allargamenti, avrebbe potuto e dovuto portare a una procedura di adesione de facto nuova e accelerata, permettendo l'adesione istantanea dell'Ucraina (si vd. M. E. BÉLANGER, *What prospect is there of Ukraine joining the EU?*, in *LSE EUROPP*, 16 March 2022 <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2022/03/16/what-prospect-is-there-of-ukraine-joining-the-eu/>); D. V. KOCHENOV, *Take Down the Wall. And Make Russia Pay for It. The Case for the Immediate Accession of Ukraine to the European Union*, in *Verfassungsblog*, 21 marzo 2022 <https://verfassungsblog.de/take-down-the-wall-and-make-russia-pay-for-it/>; D. V. KOCHENOV, R. JANSE, *Admitting Ukraine to the EU: Article 49 TEU Is the 'Special Procedure'*, in *SSRN Electronic Journal*, 13 aprile 2022, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4083111](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4083111)) e chi ha invece interpretato tali meccanismi integranti la procedura di cui all'art. 49 TUE, escludendo radicalmente la possibilità di una loro compressione, anche sulla base delle eccezionali circostanze in cui versa l'Ucraina (si vd. F. CASOLARI, *L'Ucraina e la (difficile) prospettiva europea*, in *Blog Due*, marzo 2022 <https://www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2022/03/Casolari-BlogDUE-1.pdf>).

<sup>86</sup> Il Ministro francese per gli affari europei si è spinto ad immaginare un'adesione dell'Ucraina in 15 o 20 anni [https://www.lemonde.fr/international/live/2022/05/22/guerre-en-ukraine-en-direct-mykolaiv-kharkiv-et-zaporizjia-a-nouveau-sous-le-feu-russe\\_6127177\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/live/2022/05/22/guerre-en-ukraine-en-direct-mykolaiv-kharkiv-et-zaporizjia-a-nouveau-sous-le-feu-russe_6127177_3210.html).

<sup>87</sup> Accordo di associazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra (GUUE L 161, 29.5.2014, p. 3–2137). Per un approfondimento si veda M. EVOLA, *The EU-Ukraine Association Agreement between the European Neighbourhood Policy and admission*, in *Dir. Un. eur.*, 2015, p. 199 ss.; G. VAN DER LOO, *The EU-Ukraine Association Agreement and Deep and Comprehensive Free Trade Area. A New Legal Instrument for EU Integration Without Membership*, Leiden - Boston, 2016; G. VAN DER LOO, R. A. WESSEL, *The non-ratification of mixed agreements: legal consequences and solutions*, in *Comm. M. Law Rev.*, 2017, p. 735 ss.

<sup>88</sup> Dopo le elezioni parlamentari del marzo 2006, che hanno seguito la Rivoluzione Arancione del 2004, l'UE ha deciso di avviare consultazioni per un nuovo accordo rafforzato con il Paese. I negoziati sono iniziati nel marzo 2007 e si sono conclusi nel marzo 2012 con la sigla del progetto di accordo di associazione. La Rivoluzione della dignità, nel 2014, è stata innescata dal rifiuto dell'allora Presidente dell'Ucraina di firmare l'Accordo di associazione. Il nuovo governo ucraino, insediatosi dopo la Rivoluzione della dignità, ha ratificato l'accordo, entrato pienamente in vigore nel settembre 2017.

<sup>89</sup> G. VAN DER LOO, P. VAN ELSUWEGE, *The EU-Ukraine Association Agreement after Ukraine's EU Membership application: Still fit for purpose*, in *EPC Discussion Paper*, 14 March 2022, p. 5 ss.

esclusa la possibilità di adesione immediata all'UE dell'Ucraina<sup>90</sup>, rimane il principale strumento giuridico bilaterale che funge da base per l'approfondimento dei legami politici, il rafforzamento dei legami economici, la promozione di valori comuni e la cooperazione rafforzata in aree di interesse reciproco. Una ipotesi da esplorare potrebbe essere valutarne una modifica, che aggiunga come oggetto dell'accordo la libera circolazione all'interno dell'Unione dei cittadini ucraini e il loro diritto alla permanenza – alle condizioni dall'Unione e dall'Ucraina negoziate – negli Stati membri in cui stanno ricevendo protezione e accoglienza.

## 5. Conclusioni

Al 29 novembre 2022, l'UNHCR registrava nei paesi dell'Unione europea la presenza di 7,891,977 sfollati dall'Ucraina<sup>91</sup>. Un numero considerevole di persone, la cui dipartita volontaria, immediata e di massa, alla cessazione della protezione temporanea, appare una prospettiva irrealistica. Così come tale appare quella di un rimpatrio forzato, che non troverebbe senso alcuno alla luce della contiguità geografica del Paese con i confini esterni dell'Unione e della politica di liberalizzazione dei visti nei confronti dei cittadini ucraini. Il contributo ha provato ad esplorare le possibili alternative al rientro in Ucraina, che gli sfollati ucraini avrebbero alla cessazione della protezione, analizzando i limiti al rimpatrio imposti dalla stessa Direttiva 2001/55/CE, la possibilità di presentare una domanda di protezione internazionale ed i suoi possibili esiti a secondo della sussistenza o meno del conflitto, il riconoscimento di un diritto al soggiorno derivante da legami familiari tutelati dalla Direttiva 2003/86/CE e dalla Direttiva 2004/38/CE o derivante dalla più ampia tutela della vita privata e familiare creatasi come conseguenza del radicamento sul territorio dei Paesi ospitanti, ai sensi dell'art. 7 della Carta di Nizza e dell'art. 8 della CEDU. Infine, anche alla luce delle evoluzioni storico – politiche dell'Ucraina, della sua vocazione europeistica e dei progressi fin ora compiuti nel processo di integrazione europea, il tentativo è stato quello di prospettare soluzioni che, alla cessazione della protezione temporanea, possano continuare a garantire un diritto alla circolazione e al soggiorno nei confronti di tutti i cittadini ucraini. Questo potrebbe certamente avvenire attraverso la conclusione dei negoziati di accesso dell'Ucraina all'Unione europea, la cui realizzazione – esclusa la possibilità di una adesione immediata – non si prospetta rapida. Una ulteriore possibile strategia che questo contributo ha proposto è invece quella della modifica dell'Accordo di Associazione, che potrebbe, nell'ambito di approfondimento dei legami politici, promozione di valori comuni e tutela dei diritti fondamentali, evolversi nel senso di permettere una libertà di circolazione e di stabilimento dei cittadini ucraini nei paesi da cui sono accolti, eventualmente subordinata al rispetto di condizioni e requisiti diversi o più stringenti rispetto a quelli dei cittadini degli Stati membri. Questo permetterebbe ai cittadini ucraini un primo passo verso un riconoscimento di una identità europea per la quale stanno

---

<sup>90</sup> L'accordo presenta chiari riferimenti alla volontà di adesione dell'Ucraina all'UE, simboleggiandone la vocazione europeistica. Nel suo Preambolo si legge, invero, che «l'Unione europea riconosce le aspirazioni europee dell'Ucraina e accoglie con favore la sua scelta europea» e che «l'Ucraina, in quanto Paese europeo, condivide con gli Stati membri dell'Unione europea [...] storia e valori comuni ed è impegnata a promuovere tali valori», con una espressione sostanzialmente identica a quella che si rinviene nell'art. 49, par. 1, TUE («Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'art. 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione»). Sul punto, si veda F. CASOLARI, *L'Ucraina e la (difficile) prospettiva europea*, in *Blog Due*, marzo 2022 <https://www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2022/03/Casolari-BlogDUE-1.pdf>.

<sup>91</sup> UNHCR, Data portal, al seguente link: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

lottando, con le rivolte di piazza prima e con un conflitto armato ora, fin dall'indipendenza del Paese, e che non può che andarsi rafforzando sempre di più attraverso l'integrazione nel tessuto sociale degli Stati ospitanti che sta avvenendo come conseguenza dell'attivazione della protezione temporanea da parte dell'Unione Europea. L'alternativa sarebbe abbracciare l'ipotesi francese di dare vita ad una Comunità politica europea, che consenta «aux nations européennes démocratiques adhérant à notre socle de valeurs de trouver un nouvel espace de coopération politique, de sécurité, de coopération en matière énergétique, de transport, d'investissements, d'infrastructures, de circulation des personnes et en particulier de nos jeunes»<sup>92</sup>, che pur risultando fantasiosa in termini di diritto, se in grado di guardare alle persone oltre che agli Stati e garantire la libertà di circolazione e di stabilimento dei cittadini ucraini, non potrebbe che essere ben accolta.

---

<sup>92</sup> Discorso del Presidente della Repubblica in occasione della Conferenza sul futuro dell'Europa, 10 maggio 2022, consultabile al link: <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/fr/actualites/discours-du-president-de-la-republique-a-l-occasion-de-la-conference-sur-l-avenir-de-l-europe/>.