

Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Diritto dell'Immigrazione

Titolo

**LA DIRETTIVA SULLA PROTEZIONE TEMPORANEA DELL'UNIONE
EUROPEA CON UN FOCUS ALLA SUA APPLICAZIONE NEI
CONFRONTI DEGLI SFOLLATI UCRAINI**

RELATORE

Prof. Christopher Hein

CANDIDATO

Edoardo Moschetta

Matr. 092472

Anno Accademico 2021/2022

SOMMARIO

INTRODUZIONE	3
CAPITOLO 1: IL PRE DIRETTIVA DELLA PROTEZIONE TEMPORANEA E IL SISTEMA DI ASILO NELL'UNIONE EUROPEA	4
<i>CAPITOLO 1.1) AVVENIMENTI STORICI PRIMA DELL'ATTIVAZIONE DELLA DIRETTIVA SULLA PROTEZIONE TEMPORANEA</i>	<i>4</i>
1.2) TRATTATO DI AMSTERDAM E IL CONSIGLIO DI TAMPERE	8
1.3) CONSIGLI EUROPEI DI SIVIGLIA E DI SALONICCO	11
1.4) TRATTATO DI LISBONA	14
1.5) REGOLAMENTO DI DUBLINO III	16
CAPITOLO 2	18
2.1) DIRETTIVA 2001/55 SULLA PROTEZIONE TEMPORANEA : CONCETTI CHIAVE E STORIA	18
2.2) PROCEDURA NEL CONTESTO DELLA PROTEZIONE TEMPORANEA	21
2.3) APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA NEL CONFLITTO RUSSIA-UCRAINA	23
CAPITOLO 3	31
3.1) GESTIONE DEGLI SFOLLATI UCRAINI IN ITALIA A SEGUITO DELLA DIRETTIVA SULLA PROTEZIONE TEMPORANEA	31
<i>CAP 3.2) GESTIONE IN ITALIA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI</i>	<i>37</i>
3.3) CRITICITA' NELL'APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA	38
CONCLUSIONI	42
BIBLIOGRAFIA	43
SUMMARY	46

INTRODUZIONE

L'obiettivo della politica dell'UE in materia di asilo è offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessiti di protezione internazionale in uno degli Stati membri e garantire il rispetto del principio di non respingimento (uno dei principi fondamentali del diritto internazionale che vieta agli Stati di rimpatriare le persone oggetto di persecuzioni, trattamenti inumani e degradanti, di torture o soggetti a qualsiasi altra violazione dei diritti umani). A tal fine l'Unione sta cercando di sviluppare un sistema europeo comune di asilo.

La politica di asilo e immigrazione, come ogni materia del diritto dell'Unione Europea, viene disciplinata da uno o più articoli dei due principali trattati che regolano il funzionamento dell'Unione: il TUE ovvero "Trattato sull'Unione Europea" e il TFUE "Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea".

Nel primo capitolo ho analizzato la fattispecie riguardante le motivazioni storiche che hanno portato l'Unione Europea a sviluppare la Direttiva sulla protezione temporanea del 2001/n.55 *"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"*.

Nel secondo capitolo ho trattato alcuni casi in cui la Direttiva sarebbe potuta essere attivata, come ad esempio in favore degli sfollati siriani, ma che per l'opposizione di Stati principalmente dell'Est Europa e per l'immobilismo di altri Stati che avrebbero dovuto insistere maggiormente affinché venisse attuata, ma che sfortunatamente non è stato così, in aggiunta ho approfondito i benefici che la direttiva comporta e cosa prevede dal punto di vista normativo. Alla fine del secondo capitolo mi sono soffermato sulla attivazione della Direttiva avvenuta per la prima volta nella storia il 3 Marzo 2022 al fine di garantire tutela immediata e temporanea alle persone in fuga dalla guerra in corso tra Russia ed Ucraina; essendo ovviamente una fattispecie che si evolve di giorno in giorno ho dato informazioni riportando dati e numeri provenienti da siti ufficiali di organizzazioni internazionali e altre fonti cercando di essere il più preciso e accurato possibile. Infine, nel terzo ed ultimo capitolo ho esaminato come l'Italia sta gestendo l'arrivo di migliaia di sfollati Ucraini, come il sistema di accoglienza li sta ospitando e accogliendo garantendo loro anche diritti come quello all'istruzione, al lavoro e alla salute, con progetti che li possa integrare all'interno della nostra società successivamente

CAPITOLO 1: IL PRE DIRETTIVA DELLA PROTEZIONE TEMPORANEA E IL SISTEMA DI ASILO NELL'UNIONE EUROPEA

CAPITOLO 1.1) AVVENIMENTI STORICI PRIMA DELL'ATTIVAZIONE DELLA DIRETTIVA 2001/N. 55 SULLA PROTEZIONE TEMPORANEA

L'obiettivo della mia ricerca è quello di trattare la protezione temporanea e di illustrare come si sta applicando recentemente a favore degli sfollati ucraini trattando prima gli avvenimenti storici che l'anno precedente.

A partire dagli anni 90' durante il conflitto in Jugoslavia, l'Europa ha fronteggiato la prima vera emergenza da quando si era data applicazione al Trattato di Schengen e trovandosi di fronte a un arrivo di sfollati (di cui una definizione quasi completa di cosa sia lo sfollato è contenuta nei "Principi guida allo sfollamento interno"¹ che definisce questo individuo come "*colui che è stato costretto con la forza a fuggire, o obbligato a lasciare o abbandonare la propria casa o la zona di abituale residenza, per evitare o prevenire gli effetti dei conflitti armati, situazioni di violenza generalizzata, violazione dei diritti umani o disastri sia di origine naturale che provocati dall'uomo, e che non hanno attraversato confini riconosciuti come tali dalla comunità internazionale*") , che in termini numerici sfioravano i 4 milioni di individui , tanto che la Germania si è vista costretta ad ospitare nel giro di pochissimo tempo circa 35.000 mila bosniaci e 10.000 croati , i quali scappavano al fine di trovare rifugio dai conflitti nei Balcani. I paesi membri della Comunità mostrarono un interesse nel migliorare il controllo e la gestione dei flussi di questi sfollati purtroppo nessun strumento normativo che avevano a disposizione sia a livello procedurale che sostanziale poteva armonizzare le legislazioni tra Stati. Non essendoci dunque una politica estera e di asilo comune i Paesi membri dovettero gestire in maniera singola gli enormi flussi di sfollati, anche se alcuni paesi cercarono tentativi di coordinamento e mettendo in campo delle politiche che potessero essere simili. Ad esempio, l'Italia, l'Ungheria e l'Austria essendo paesi geograficamente vicini al cuore del conflitto adottarono misure speciali uguali tra di loro come l'eliminazione dell'obbligo del visto e l'introduzione di permessi temporanei. L'Italia nella fattispecie fu il secondo paese per numero ad accogliere, dopo la Germania, gli sfollati bosniaci; infatti, raggiunsero il nostro Paese circa 80000 persone. Queste persone non venivano da situazioni di persecuzioni individuali (tranne che per rari casi) piuttosto da una violenza

¹ *Guiding principles on international displacement* estratto da E/CN.4/ 1998/53, 11 febbraio 1998.

generalizzata². Grazie al cosiddetto “Tavolo di coordinamento e di aiuto ai profughi della ex Jugoslavia”³ si organizzarono degli aiuti umanitari e interventi finanziati

“connessi alla ricezione, al trasporto, all'alloggio, al vitto, al vestiario, all'assistenza sanitaria, all'assistenza socio economica”. C'è comunque da dire che la risposta italiana in generale non fu delle migliori dato che solo poche migliaia di persone vennero ospitate in strutture di accoglienza messe a disposizione dal Ministero dell'Interno e da enti privati come la Croce Rossa Internazionale, alberghi, caserme o qualunque altro ente che si occupava di accoglienza.

In ogni caso nel maggio del 1992 venne organizzato un vertice a Vienna a cui parteciparono diversi capi di Stato in cui si ribadì il fatto che si erano messe già a disposizione tutte le risorse utili al fine di accogliere gli sfollati; si decise quindi di attuare una politica di contenimento e di regionalizzazione del conflitto. Tale politica prevedeva l'invio di aiuti, principalmente a Slovenia e Croazia, mirati a contenere i profughi, se non nel paese di provenienza, almeno nei territori situati all'interno dei confini della ex Jugoslavia. (Hein, 2013). Da come si può evincere la mancanza di una normativa comune europea ha comportato una azione molto scoordinata degli Stati membri della Comunità che si sarebbe potuta evitare nel caso in cui si avesse avuto a disposizione una legge, come quella sulla protezione temporanea, che, come vedremo in seguito, stabilisce in maniera univoca e comune a tutti gli Stati dell'Unione la durata del visto nonché i diritti che ne comporta per chi gode di quello *status* di protezione.

Nello sviluppo delle politiche europee sull'asilo è importante ricordare che, in seguito all'arrivo degli sfollati Jugoslavi, di notevole importanza è stata la Risoluzione del Consiglio del 25 settembre del 1995⁴ che riguarda le persone che gli Stati membri sono disposti ad accogliere per un tempo limitato e a condizioni appropriate nei casi in cui ci sia un conflitto armato o di guerra civile; nello specifico questa Risoluzione ci elenca i soggetti verso cui si rivolge come ad esempio:

- coloro che sono stati detenuti in campi di prigionia o in campi di internamento e verso cui l'incolumità fisica e psicologica viene minacciata;
- coloro che provengono direttamente dalle zone di combattimento, ubicate all'interno dei confini dei loro paesi, e che non possono far ritorno alle loro case, a causa del conflitto e delle violazioni dei diritti dell'uomo.

² https://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/022bis/021/00000003.pdf

³ Istituito grazie alla Legge 390/92

⁴ Relativa alla ripartizione degli oneri per quanto riguarda l'accoglienza e il soggiorno a titolo temporaneo degli sfollati, *Gazzetta ufficiale n.C 262 del 07/10/1999*.

- Coloro che sono state vittime di abuso sessuale.⁵

Da notare che al Capo della Risoluzione 4 è lo stesso Consiglio ad esortare gli Stati membri affinché ci sia una ripartizione equilibrata e solidale degli oneri relativi all'accoglienza e al soggiorno temporaneo degli sfollati nel caso in cui avvenga una crisi; questo contributo viene dato da ciascun

Stato al fine di prevenire e di risolvere la crisi, che può essere fornito anche attraverso missioni decise dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e dato anche in virtù dei fattori economici, politici e sociali che influiscono sulle capacità dello Stato membro di accogliere un maggior numero di sfollati. Questa Risoluzione ha avuto risvolti molto positivi dal punto di vista normativo in quanto nella Decisione del Consiglio del 4 marzo 1996⁶ viene citata la possibilità, su iniziativa della Presidenza, di uno Stato membro o della Commissione, di poter convocare d'urgenza un comitato di coordinamento al fine di constatare che si verifichi una situazione che richiede l'esecuzione di un'azione concertata dell'Unione Europea per l'accoglienza e il soggiorno a titolo temporaneo degli sfollati⁷. La Decisione inoltre prevede che, una volta riuniti i rappresentanti degli Stati membri, si possa procedere eventualmente a valutare se:

- intervenire urgentemente a livello dell'Unione Europea;
- fissare un calendario e date per un piano progressivo sulle necessità di accoglienza previste;
- esaminare la situazione della portata dei movimenti di popolazione;
- indicare per ciascun Stato membro il numero di persone che è disposto ad accogliere e il momento in cui è disposto a farlo, sulla base di quanto previsto dal paragrafo 4 della Risoluzione del Consiglio del 25 settembre 1995;
- coordinare con le azioni della Commissione nell'ambito dell'aiuto umanitario; -
coordinare le azioni con i paesi terzi.

Viene inoltre previsto che, nel caso in cui sia necessario, si possa ricorrere all'applicazione delle disposizioni previste dal regolamento del Consiglio per i casi di urgenza ed infine ciascun Stato membro possa decidere le modalità di accoglienza dei rifugiati⁸.

⁵ Altre categorie sono elencate ma rimando l'approfondimento alla nota sopra quest'ultima.

⁶ Su una procedura di allarme e di emergenza relativa alla ripartizione di oneri per quanto riguarda l'accoglienza e il soggiorno a titolo temporaneo degli sfollati, *Gazzetta ufficiale n.L 063 del 13/03/1999*.

⁷ Capo .1 della Decisione riguardante l'avvio della procedura.

⁸ Capo 1 della Decisione riguardante il controllo della situazione.

Un altro strumento normativo prodotto a seguito degli avvenimenti nel Kosovo e che quindi risulta essere un ulteriore invito agli Stati membri per promuovere l'equilibrio degli sforzi in merito all'accoglienza degli sfollati, risulta dalle Conclusioni del Consiglio Europeo di Colonia tenutosi il 3 e il 4 giugno del 1999 in cui lo stesso Consiglio ha invitato la Commissione a presentare proposte che potessero accordare le risorse umane e finanziarie per il soccorso ai profughi, con uno stanziamento

di 196 milioni di euro ⁹, invitando inoltre gli Stati membri ad adottare una strategia comune riguardo ai Balcani occidentali, rifacendosi al Consiglio Europeo di Vienna ¹⁰.

Le difficoltà che l'Unione Europea ha dovuto affrontare nel gestire questi due principali flussi di sfollati che alla fine degli anni novanta si sono riversati sugli Stati membri dell'Unione, derivano da una ragione normativa; infatti prima del 2001 non si aveva una legislazione europea che potesse essere applicata in situazioni come quelle delineate in precedenza, ma solo un Sistema (quello di Dublino che spiegherò alla fine di questo capitolo) che si applicava esclusivamente in favore di coloro che, in base alla Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato, rientravano nelle cinque categorie ¹¹ e che quindi potevano godere di protezione internazionale . Quindi non vi era una disciplina di protezione per i cosiddetti “rifugiati di guerra”, come invece era presente nella Dichiarazione di Cartagena del 1984¹² la quale infatti al terzo obiettivo delineato nelle Conclusioni, ¹³ estende il concetto di rifugiato “alle persone fuggite dal loro paese perché la loro vita, la loro sicurezza e la loro libertà erano minacciate da una violenza generalizzata, un'aggressione straniera, conflitti interni , una violazione massiccia dei diritti dell'uomo o altre circostanze che abbiano gravemente turbato l'ordine pubblico”. La Dichiarazione di Cartagena, infatti, ebbe una concreta applicazione, ad esempio, per quanto riguardava alcuni individui che provenivano da alcune zone di El Salvador, controllate da bande criminali o dove queste avevano una forte presenza sul territorio, che non potevano godere dello *status* di rifugiato secondo la Convenzione di Ginevra ma grazie alla Dichiarazione di Cartagena si sono potute avvalere di protezione internazionale.

⁹ Capi 68 e 69 delle Conclusioni adottate dal Consiglio europeo *vedi supra*.

¹⁰ *Vedi supra*

¹¹ *Art.1 comma 2 della Convenzione che recita i seguenti motivi per cui un individuo teme di essere perseguitato e sono per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche”.*

¹² Adottata dal Colloquio sulla protezione internazionale dei rifugiati in America Centrale, Messico e Panama : problemi giuridici ed umanitari.

¹³ Conclusioni della Dichiarazione di Cartagena.

Un altro strumento pattizio, adottato però 20 anni prima rispetto alla Dichiarazione di Cartagena, riguarda la Convenzione che regola gli aspetti specifici dei rifugiati in Africa del 1969 redatta dall'Unione Africana la quale, a causa dell'esodo interno al continente Africano¹⁴, spinse i paesi a rivedere il concetto di rifugiato già presente nella Convenzione di Ginevra. Infatti, l'articolo 1 del trattato Africano dice "il termine rifugiato si applica ugualmente ad ogni persona che, a causa di aggressione esterna, occupazione, dominio straniero o gravi turbamenti dell'ordine pubblico in tutto o in una parte del paese di origine o di cittadinanza, è obbligata ad abbandonare la propria residenza abituale per cercare rifugio in un altro luogo fuori dal paese di origine o di cittadinanza". Da come si

evince questo articolo cita situazioni non solo di turbamento dell'ordine pubblico e di conflitto armato, interno ed esterno, ma anche casi di epidemie e carestie¹⁵. Inoltre la protezione veniva concessa in maniera collettiva senza che venisse svolta un'analisi degli elementi soggettivi essendo sufficienti quelli oggettivi.

Sicuramente una delle principali ragioni per cui gli Stati Occidentali solo all'inizio degli anni 2000' hanno allargato il concetto di rifugiato è la percezione che la maggioranza dei rifugiati, una volta insidiati, non vogliono ritornare in patria, nemmeno quando la situazione lo permetta. La protezione temporanea è stata quindi accolta favorevolmente da questi Paesi, perché garantiva il ritorno di queste persone una volta finita la crisi¹⁶. Dunque gli Stati europei hanno riconosciuto la necessità di proteggere le persone, ognuno con una propria legislazione, ma diversamente dal continente Africano e da quello Sud- Americano, non hanno allargato il concetto di rifugiato e di conseguenza non hanno riconosciuto loro dei diritti.

1.2) TRATTATO DI AMSTERDAM E CONSIGLIO DI TAMPERE

Una tappa fondamentale per la realizzazione della "comunitarizzazione" (termine con il quale si intende un processo di integrazione europea che rappresenta sia un bisogno economico che un'opportunità politica, consentendo da un lato di ripartire il peso finanziario delle politiche di immigrazione e asilo, incluso il controllo delle frontiere esterne, in modo meno sbilanciato tra gli Stati membri; e dall'altro di ridurre l'impatto delle scelte meno popolari sull'elettorato interno)

¹⁴ Dovuto a vari fattori come l'instabilità dei governi dopo la decolonizzazione ma anche dai Paesi dove vivevano più etnie diverse e quindi si creavano tensioni aspre.

¹⁵ www.studiperlapace.it.

¹⁶ ACNUR, *The state of the world's Refugees 1995 – In search of solutions*, Oxford, pg 92 e FITZPATRICK J. "Temporary protection of refugees: elements of a formalized regime" *The American Journal of International Law*, vol.94, n.2, Washington, Aprile 2000 pag 2283 e ss.

¹⁷delle politiche sulle migrazioni si è compiuta quando è entrato in vigore il 1 maggio 1999 il Trattato di Amsterdam ; la grande novità è stata che le materie dell'immigrazione e dell'asilo lasciano il "Terzo Pilastro" nel quale erano state collocate in seguito alle modifiche apportate dal Trattato di Maastricht per approdare al "Primo Pilastro".

Viene inoltre concessa la competenza alla Comunità di adottare misure in materia di "visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone". Ciò è stato possibile grazie ad alcuni accorgimenti introdotti nel Trattato capaci di affievolire il malcontento degli Stati maggiormente euroscettici; infatti, secondo quanto previsto dalla normativa, non era previsto un coinvolgimento di tutti gli Stati membri allo stesso modo; di conseguenza Gran Bretagna , Irlanda e

Danimarca non seguono la politica adottata dall'Unione in materia di affari interni, ma concludono accordi in un articolato regime di deroghe contenuto in tre protocolli allegati al Trattato. Si viene così a formare la cooperazione rafforzata ovvero una procedura che permette a un minimo di nove Stati membri di instaurare un'integrazione avanzata o una cooperazione in un ambito specifico all'interno dell'Unione Europea qualora risulti evidente che l'Unione nel suo insieme non sia in grado di conseguire gli obiettivi di tale cooperazione in un termine ragionevole ¹⁸. Il miglior modo per attuare le disposizioni contenute nel Trattato di Amsterdam è stato quello di sviluppare un Piano che contenesse le misure da adottare entro due anni nel settore dell'immigrazione, suggerendo di fissare delle procedure comuni per il rilascio di visti da parte degli Stati membri , di definire delle norme relative ad un visto uniforme, di elaborare una normativa sulle condizioni di ingresso e di soggiorno e sulle procedure per il rilascio da parte degli Stati membri di visti a lungo termine e infine di definire con quali diritti e a quali condizioni i cittadini di paesi terzi, che soggiornano legalmente in uno Stato membro, possano soggiornare in altri Stati membri ¹⁹. Inoltre l'articolo 63 del Trattato prevede delle specifiche linee di intervento in materia di immigrazione e asilo; per quanto riguarda l'asilo si fissano criteri e meccanismi per determinare la competenza dello Stato membro che dovrà esaminare la

¹⁷ Si veda Luciano Scagliotti , *Le politiche comuni di asilo e immigrazione* Torino 5 gennaio 2005

¹⁸ Fonte "EUR-Lex-enhanced_cooperation-IT-EUR-Lex".

¹⁹ Definizione raccolta da un saggio di una breve sintesi svolta da Olga Rymkevitch sul lavoro di "Problemi e prospettive delle politiche di immigrazione in Italia e in Europa "durante un soggiorno di presso il centro di Studi Internazionali e comparati dell'Università di Modena e Reggio Emilia. ²⁰ Estratto dell'articolo 63 del "Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione Europea, i trattati che istituiscono le Comunità Europee e alcuni atti connessi – Versione consolidata del trattato che istituisce la Comunità europea "Gazzetta Ufficiale n. C 340 del 10/ 11/1997 pag.0173. ²¹ Seconda volta che un Consiglio Europeo viene convocato per definire gli orientamenti politici generali di una singola materia. La prima è occorsa nel novembre del 1997 mese in cui si è tenuto il Consiglio Europeo straordinario in materia di occupazione.

domanda di asilo di un cittadino di un paese terzo nonché quelle norme minime sulle procedure applicabili negli Stati membri per la concessione o la revoca dello *status* di rifugiato. La seconda linea di intervento riguarda le misure applicabili ai rifugiati e agli sfollati interni con norme specifiche per assicurare la protezione internazionale non potendo ritornare nel proprio paese di appartenenza e eventualmente concedere la protezione internazionale. La terza linea di intervento si basa su misure in materia di politica di immigrazione stabilendo le condizioni di ingresso e di soggiorno e le procedure per il rilascio da parte degli Stati membri di visti a lungo termine e di permessi di soggiorno. Infine, l'ultima linea di intervento riguarda le condizioni in cui i cittadini di un paese terzo che soggiornano legalmente in uno Stato membro possano soggiornare in altri Stati UE ²⁰.

Un evento di importanza unica fu quello del Consiglio di Tampere, città finlandese, in cui nelle giornate del 15 e del 16 ottobre 1999 il Consiglio Europeo²¹ diede il via alla creazione dello spazio

di libertà, sicurezza e giustizia e in cui per la prima volta la dimensione esterna della politica migratoria dell'UE fa "timidamente" il suo ingresso ²⁰. I capisaldi di Tampere sono rispettivamente in ordine: a) politica comune dell'UE in materia di asilo e migrazione; b) autentico spazio di giustizia europeo; c) lotta a livello dell'Unione contro la criminalità; d) azione esterna di maggior incisività. Proprio su quest'ultimo punto "*il consiglio europeo ritiene essenziale che in questi settori l'Unione sviluppi anche una capacità di agire e di essere riconosciuta come partner di rilievo sulla scena internazionale. Ciò richiede una stretta cooperazione con i paesi partner e le organizzazioni internazionali*"²³ (...). Si fa dunque seguito agli inviti citati negli atti adottati prima dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam riconoscendo al partenariato con i Paesi terzi e con le organizzazioni internazionali un ruolo in primo piano nella politica migratoria dell'UE. Due ordini di principi fondamentali devono veicolare l'azione esterna dell'UE e sono l'approccio generale (o globale) ²¹e la coerenza; infatti "*l'Unione europea ha bisogno di un approccio generale al fenomeno della migrazione che abbracci le questioni connesse alla politica, ai diritti umani e allo sviluppo dei paesi e delle regioni di origine e transito. Ciò significa che occorre combattere la povertà, migliorare le condizioni di vita e le opportunità di lavoro, prevenire i conflitti e stabilizzare gli Stati democratici, garantendo il rispetto dei diritti umani, in particolare quelli delle minoranze, delle donne e dei bambini. A tal fine, l'Unione e gli Stati membri sono invitati a contribuire, nelle rispettive sfere di*

²⁰ Consiglio europeo di Tampere, 15-16 Ottobre 1999, conclusioni della Presidenza, SN 200/99 ²³ Consiglio europeo di Tampere, conclusioni della Presidenza, *cit* punto 8.

²¹ L'approccio globale al fenomeno migratorio viene inaugurato ufficialmente dal Consiglio europeo di Bruxelles del 15-16 dicembre del 2005 (cfr. conclusioni della Presidenza, *approccio globale in materia di migrazioni: azioni prioritarie incentrate sull'Africa e il Mediterraneo* doc. n. 15914/05, allegato 1, pp. 7-10.

competenza ai sensi dei trattati , a una maggiore coerenza delle politiche interne ed esterne dell'Unione stessa."²² Quando si fa riferimento all'approccio generale , che in seguito verrà definita come la strategia più adeguata per la gestione del fenomeno migratorio , si intende un invito all'Unione e agli Stati membri a gestire questo fenomeno avendo come approccio cardine la prevenzione, con l'uso di diversi strumenti di cui si dispone per l'azione esterna, che possono essere cooperazione allo sviluppo, politica commerciale , politica estera e di sicurezza comune o PESC , per citarne alcuni, avendo come scopo principale quello di eliminare le situazioni di disagio dei cittadini dei paesi terzi. Dunque, la strategia della prevenzione viene vista dai capi di Stato e di governo riuniti a Tampere come il miglior alleato per diminuire la pressione emigratoria verso l'Unione. Ciò però comporta un difficile compito per le istituzioni ovvero quello di favorire l'integrazione bidirezionale delle azioni messe in campo per garantire la "prevenzione"²³ , dunque serve un attivo coordinamento

delle attività programmate e svolte dai funzionari preposti per la gestione di dette politiche; si ribadisce dunque il principio della coerenza per la gestione di detta politica tanto che nelle conclusioni della Presidenza si dice che " *il Consiglio europeo sottolinea che tutte le competenze e gli strumenti di cui l'Unione dispone , in particolare nel campo delle relazioni esterne , devono essere sfruttati in maniera integrata e coerente per istituire lo spazio di libertà ,sicurezza e giustizia . Le tematiche della giustizia e degli affari interni devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione di altre politiche e attività dell'Unione,*"²⁴ Tuttavia i principi enunciati nel Consiglio di Tampere non hanno avuto un'attuazione pratica in quanto le iniziative messe in atto sono state in maniera prevalente tese a coinvolgere i Paesi terzi di origine e di transito dei flussi ad adottare misure repressive; di conseguenza è stato lo stesso Consiglio Europeo ad invocare che fossero attuate campagne di " *informazione sulle effettive possibilità di immigrazione legale*" rivolte ai cittadini dei Paesi terzi ; un ulteriore invito richiama ad una maggiore cooperazione e assistenza fra i servizi segreti dei paesi membri che hanno il compito di sorvegliare le frontiere esterne più esposte all'immigrazione mediante ad esempio " *scambio e trasferimenti di tecnologia , in particolare alle frontiere marittime , e la rapida integrazione degli Stati candidati in tale cooperazione;* infine l'invito preposto a " *sviluppare l'assistenza ai paesi di origine e di transito al fine di promuovere il rientro volontario e di aiutare le autorità a rafforzare la loro capacità di combattere efficacemente la tratta degli esseri*

²² Consiglio europeo di Tampere, conclusioni della Presidenza, cit punto 11.

²³ Si veda BALZAQ T. *The External Dimension of EU justice and Home Affairs* cit., p.25.

²⁴ Consiglio europeo di Tampere, conclusione della Presidenza, cit., punto 59.

umani e di adempiere i loro obblighi di riammissione nei confronti dell'Unione e degli Stati membri"²⁵.

1.3) CONSIGLI EUROPEI DI SIVIGLIA E DI SALONICCO

Questi due Consigli ²⁶ribadiscono i principi su cui si deve basare l'azione dell'Unione ovvero il rispetto del giusto equilibrio, che da un lato richiede una efficace politica di integrazione degli immigrati che soggiornano legalmente e che vengano rispettate le convenzioni internazionali di cui si fa parte, dall'altro di mettere in campo una lotta contro l'immigrazione irregolare ²⁷. Questo principio si va a schierare accanto a quelli dell'approccio globale e della coerenza sanciti a Tampere; una novità si riscontra negli strumenti adottati in quanto si fissa l'istituzione di un meccanismo capace di valutare ed eventualmente sanzionare i Paesi terzi che abbiano violato gli accordi di collaborazione conclusi con l'UE aventi come oggetto la gestione dei flussi migratori, discreditando la soluzione

più dura presentata da alcuni Stati membri ²⁸, stabilendo invece che, nel caso in cui venga accertata una tale violazione, il Consiglio, deliberando all'unanimità, possa adottare nei confronti del Paese terzo ogni misura necessaria che rientri nelle capacità politiche dell'Unione, sempre nel rispetto del principio della coerenza delle azioni messe in campo per il rispetto degli impegni assunti in sede di pianificazione delle operazioni di cooperazione allo sviluppo²⁹. L'introduzione di un simile sistema di controllo e di sanzione³⁰ verrà in seguito precisato in maniera più approfondita nel Consiglio Europeo di Salonicco il quale si basa sulla condizionalità reciproca³¹ utile ai fini di stimolo alla partecipazione effettiva dei Paesi terzi di origine e di transito dei flussi migratori; saranno i due programmi dell'Aia e di Stoccolma che porranno maggiormente l'accento sulla solidarietà

²⁵ *Ivi*, punti 22-24 e 26-27.

²⁶ Consiglio Europeo di Siviglia del 2002 e Consiglio Europeo di Salonicco del 2003

²⁷ Consiglio Europeo di Siviglia, 21-22 giugno 2002, conclusioni della Presidenza, doc. 13463/02

²⁸ Trattati dei governi del Regno di Spagna e del Regno Unito i quali proponevano la revoca degli aiuti allo sviluppo quale sanzione per l'ingiustificata mancanza di collaborazione da parte di uno stato terzo.

²⁹ Consiglio Europeo di Siviglia, conclusioni della Presidenza, cit., punto 36.

³⁰ Si veda la Comunicazione al Consiglio *relativa al meccanismo di monitoraggio e di valutazione dei paesi terzi nel settore della lotta all'immigrazione clandestina*, 28 luglio 2005, COM (2005) 352 def.

³¹ Trattati dell'approccio noto come "conditionally approach" sull'utilizzo di incentivi.

internazionale e sulla ripartizione equa degli oneri e sulla assunzione della responsabilità da parte dei soggetti interessati.

Per quanto riguarda il Consiglio Europeo di Salonicco del 2003 questo richiede una politica migratoria “più strutturata” che si basi su una cooperazione a due linee: combattere l’immigrazione illegale e “sondare canali di migrazione legale”³². Cercando di usufruire al massimo delle potenzialità che l’immigrazione offre sia per l’UE che per i Paesi terzi, ma anche per i migranti stessi³³, il motto fondamentale del Consiglio europeo di Salonicco è:

*“il dialogo e le azioni dell’UE nei confronti dei paesi terzi nel settore dell’immigrazione devono iscriversi in un approccio generale e globale, integrato ed equilibrato, che deve essere differenziato tenendo conto della situazione esistente nelle varie regioni ed in ogni singolo paese partner”*³⁴.

Proprio il carattere “differenziato” risulta essere una novità in quanto pone l’obbligo per l’Unione di concludere con i Paesi terzi di origine o di transito dei flussi migratori accordi o piani di azione che

siano adeguati rispetto alle caratteristiche del paese interessato (ad esempio la posizione geografica, situazione economica o politica etc.). Si sono aperte quindi formalmente le che sono le “porte” per la dimensione esterna dell’UE alla politica dell’asilo che possa “potenziare la capacità di protezione dei paesi d’origine o di transito”, lanciando un nuovo strumento di azione chiamato “programma di protezione regionale” (PPR)³⁵. A capo della difficoltà nell’attuazione di efficaci azioni vi è senza dubbio alcuno un motivo legato ad una scarsa e inadeguata copertura finanziaria a livello di UE nonché nella poca disponibilità manifestata dai funzionari preposti alle direzioni generali della Commissione maggiormente coinvolte da iniziative ispirate al principio sopra citato della prevenzione. Al di fuori di ciò la “tappa Tampere” ha comportato dei risultati positivi in vista degli avanzamenti avvenuti con i Consigli dell’Aia e di Stoccolma, si è infatti messo in atto quanto stabilito

³² Consiglio Europeo di Salonicco, 19 e 20 giugno 2003, conclusione della Presidenza, punto 9.

³³ Trattasi dei concetti di co-sviluppo e “triple wins”. Su questi argomenti si veda LAVENEX S., KUNZ., *The Migration – Development Nexus in EU external relations* in *JEI*, 2008, pp. 439457.

³⁴ Consiglio Europeo di Salonicco, 19 e 20 giugno 2003, conclusioni della Presidenza, punto 19.

³⁵ La Commissione presenterà le prime proposte di PPR nel 2004.

dal Trattato di Amsterdam raggiungendo importanti obiettivi³⁶. Infatti sono state adottate importanti iniziative sul piano della dimensione esterna come ad esempio:

- l'introduzione della clausola di reciprocità negli accordi in materia di visti (attraverso un regolamento che prevede "*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*"³⁷), ha presentato un piano d'azione per la gestione integrata delle frontiere esterne, ha concluso con la Norvegia e l'Islanda accordi di associazione all'*acquis* di Shengen , ha concluso accordi di riammissione con Hong Kong e Macao³⁸ dando il via anche alla negoziazione di accordi simili con Russia , Ucraina , Algeria , Marocco, Cina e Turchia;
- l'avviamento dei progetti pilota per l'attuazione dei PPR, ovvero la gestione delle politiche di asilo dell'Unione Europea relativamente all'ingresso delle persone bisognose di protezione internazionale e di "*migliorare l'accesso a soluzioni durature*";

-
- adozione del programma AENEAS³⁹, che prevede un programma di assistenza finanziaria ai paesi terzi in materia di immigrazione e asilo.

La Commissione però ha fatto emergere delle costrizioni interne di tipo istituzionale da un lato e condizionamenti esterni dall'altro che hanno posto dei limiti all'attuazione del progetto iniziale. Per limitazioni interne, nonostante la possibilità per gli Stati membri più restii alla comunitarizzazione della politica migratoria di far valere la facoltà di *opting out*, si intende principalmente la regola del voto all'unanimità in seno al Consiglio che ha ostacolato il raggiungimento dell'accordo politico

³⁶ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: bilancio del programma di Tampere e nuovi orientamenti* 2 giugno 2004, COM (2004) 401 def., p.5.

³⁷ Si veda il Regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio, del 15 marzo 2001, in GU L 81 del 21.3.2001.

³⁸ Decisione del Consiglio 2004/80/CE , del 17 dicembre 2003, *relativa alla conclusione dell'accordo tra la Comunità europea e il governo della regione ed amministrazione speciale di Hong Kong della Repubblica popolare Cinese sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare* GU L 17 del 24 gennaio 2004 , pp 23-24 e decisione 2004/424/ CE del Consiglio , del 21 aprile 2004 , *relativa alla conclusione dell'accordo tra le Comunità europea e il governo della regione ad amministrazione speciale di Macao della Repubblica popolare cinese sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare* , GU L 143 del 30 aprile 2004 , pp. 97-98.

³⁹ Regolamento CE n. 491/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2004, che istituisce un programma di assistenza finanziaria e tecnica ai paesi terzi in materia di immigrazione e asilo, GU L 80 del 18 marzo 2004, pp. 1-5.

necessario al fine di adottare misure che molto spesso fanno discutere tra di loro gli Stati membri in quanto relative ad aspetti importanti della sovranità nazionale. Per influenze esterne si intendono gli avvenimenti che hanno letteralmente scosso l'Europa ed il mondo intero ovvero l'attentato delle Torri Gemelle avvenuto a New York a settembre del 2001 e gli attentati terroristici di Madrid nel marzo del 2004 che hanno comportato un aumento significativo di flussi migratori e della criminalità organizzata, a cui di riflesso gli Stati membri hanno risposto con politiche di chiusura dovute alla paura e alla diffidenza, anche se si è proseguito con la politica di prevenzione. Per concludere il discorso relativo al Consiglio di Tampere "*la politica dei piccoli passi*" ha facilitato la delineazione di un percorso per l'Unione Europea attraverso quelli che sono gli elementi principali che guidano l'azione esterna in materia di politica e di immigrazione. Tanto che in un parere espresso dalla Commissione il futuro delle azioni esterne dell'UE dipenderà dalla presa di coscienza di tutti gli Stati membri di quanto sia di vitale importanza la condivisione di una politica comune e di un approccio globale che si basi sulla condivisione delle responsabilità, della solidarietà e della tutela dei diritti umani.

1.4) TRATTATO DI LISBONA

Il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha comportato diverse modifiche su due piani fondamentali: le competenze dell'Unione Europea e la composizione delle istituzioni che la formano, con la nuova denominazione del Trattato sulla Comunità Europea che diventa *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)* e insieme al *Trattato sull'Unione Europea*, costituiscono dunque la base giuridica dell'UE⁴⁰. La più rilevante novità che

ha apportato questo Trattato è senza dubbio alcuno l'aver eliminato la struttura a tre pilastri creata con il trattato di Maastricht, infatti, la competenza in materia di visti immigrazione e asilo entra a far parte del TFUE e in particolare nel Titolo 5 denominato "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (artt. 67-89 TFUE). Una novità importantissima rispetto alla normativa previgente è riscontrata nell'articolo 67⁴¹ che prevede per l'Unione lo sviluppo di una politica "comune" in materia di frontiere, visti e immigrazione. Ciò permette l'adozione di qualunque atto legislativo, tra cui anche il regolamento, che ha la forza giuridica di essere direttamente applicabile negli ordinamenti giuridici

⁴⁰ Fonte sito <https://www.europarl.europa.eu/italy/it/scoprire-l-europa/il-trattato-di-lisbona>.

⁴¹ Art.67 "*l'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti umani fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli stati membri*".

degli Stati membri. Tale politica comune si deve inevitabilmente basare sul principio di solidarietà⁴² tra gli Stati membri e di equità equa nei confronti dei cittadini degli Stati terzi, come per quanto riguarda il Trattato di Amsterdam sono previste delle deroghe rappresentate dai principi di ordine pubblico e di sicurezza comune. Gli ordinamenti politici generali sono definiti dal Consiglio su una base di un programma quinquennale, mentre il potere di iniziativa legislativa rimane concentrato nelle mani della Commissione secondo quanto stabilito dall'articolo 68 del TFUE⁴⁶. Per l'adozione di questi atti è prevista la procedura legislativa ordinaria secondo quanto previsto dagli articoli 289 e 284 del TFUE; si tratta però di una materia che ha natura concorrente per cui la competenza è sia degli Stati membri che dell'Unione, anche se gli Stati membri possono legiferare solo nei casi in cui l'Unione abbia deciso di non esercitare la sua competenza o nel caso in cui abbia deciso di cessare una competenza già avviata, sempre nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Viene prevista una posizione differenziata per Regno Unito, Irlanda e Danimarca. I primi due Stati secondo quanto stabilito dal Protocollo 21 sono esclusi dall'applicazione delle norme del Titolo 5⁴⁷, anche se non facendo più parte dell'Unione a seguito della *brexit* del 2017 questa normativa non è più in vigore. Differente gestione per quanto riguarda la Danimarca che può invece partecipare alle misure dirette a sviluppare l'*acquis* di Schengen, alle misure che determinano quali siano i paesi terzi

i cui cittadini devono essere in possesso di un visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e a quelle relative all'instaurazione di un modello uniforme di visti.

Disposizione fondamentale per quanto riguarda la politica di immigrazione e di asilo è contenuta nell'articolo 78 del TFUE il quale dispone *“l'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta ad offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il principio di non refoulement. Detta politica deve essere conforme alla Convenzione di Ginevra del*

⁴² L'articolo 67, par 2, contiene il principio di solidarietà, TFUE che afferma la volontà dell'Unione di assicurare l'assenza di controlli sugli individui nelle frontiere interne, realizzando al contempo, una politica comune in tema di immigrazione, asilo e controllo delle frontiere esterne basata sulla solidarietà tra Stati. Detta politica deve essere equa nei riguardi dei cittadini dei paesi terzi e degli apolidi, garantendo un trattamento che quanto meno alcune possibilità primarie, definizione di J. Bast, *“Deepening Supranational Integration : Interstate Solidarity in UE Migration Law , 2016.* ⁴⁶ Articolo 68 *“Il consiglio europeo definisce gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa nello spazio, libertà e giustizia.”* ⁴⁷ Per approfondire si veda <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F21>

28 luglio del 1951 e al Protocollo del 31 gennaio 1967 relativa allo status dei rifugiati e agli altri trattati pertinenti”. L’articolo 78 prevede inoltre che nel caso in cui ci sia un ingente afflusso di cittadini provenienti da Stati terzi verso uno Stato membro il Consiglio, su proposta della Commissione possa adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro previa consultazione del Parlamento europeo (ulteriore novità introdotta dal Trattato)⁴³. Una delle più importanti innovazioni dal punto di vista giuridico è contenuta nell’articolo 6 del TUE, secondo cui la Carta dei diritti umani fondamentali dell’Unione Europea acquisisce la stessa valenza giuridica dei Trattati. Di notevole importanza l’articolo 19 della Carta che afferma il divieto di espulsioni collettive e il principio di *non refoulement* stabilendo che “nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti”. Infine, ulteriore novità dal punto di vista giuridico fu quella di ampliare la competenza della Corte di Giustizia dell’Unione Europea specialmente per quanto riguarda il rinvio pregiudiziale dato che la Corte è investita della competenza in materia di visti, asilo e immigrazione di conoscere dei ricorsi presentati da qualsiasi giurisdizione, sia di seconda che di ultima istanza, secondo quanto stabilito dall’art. 267 del TFUE⁴⁹.

1.5) REGOLAMENTO DI DUBLINO III

Il Regolamento Dublino III⁴⁴ stabilisce i criteri per i quali viene individuato lo Stato competente a esaminare la domanda di protezione internazionale; ciò parte dalla volontà di creare un sistema che riesca a contrastare una serie di fenomeni che si sono presentati in parallelo alla creazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia quali ad esempio la presentazione di domande multiple, l’*asylum shopping*⁵¹ e il fenomeno dei cosiddetti rifugiati in orbita⁴⁵. Tutto ciò in completa armonia con gli

⁴³ L’art. dice “qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini dei paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli altri Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo”. ⁴⁹ “Il rinvio pregiudiziale rappresenta la pietra angolare dell’attività della Corte di Giustizia dell’Unione Europea in quanto permette il dialogo tra giudici interni e i giudici di Lussemburgo.” Definizione tratta da Simone D’Alessandro “Rinvio pregiudiziale alla CGUE “del 09/06/2021.

⁴⁴ Regolamento (UE) n.604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio europeo del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per

⁴⁵ “La diffusione del concetto di “Paesi sicuri” nelle legislazioni nazionali aveva dato origine al fenomeno drammatico dei “rifugiati in orbita” ovvero persone rinviate da uno Stato all’altro senza mai vedere la loro domanda esaminata. Definizione di Alessandro Fiorini su “Tutto quello che avreste voluto sapere sul Regolamento Dublino “tratto da un’intervista a Francesco Maiani. ⁵³ Il concetto di reciproca fiducia viene inteso nel senso di presumere che tutti gli Stati membri siano

obiettivi prefissati a Tampere; il Regolamento prevede, al Capo 3, una serie di criteri gerarchicamente ordinati: si stabilisce la competenza in prima battuta dello Stato che ha già dato rifugio ai familiari del richiedente asilo, lo Stato che ha già rilasciato al richiedente un titolo di soggiorno o un visto ad altri fini, infine lo Stato in cui per primo il soggetto ha fatto ingresso, legalmente o illegalmente. Con questa procedura si raggiungono due scopi fondamentali; il primo di individuare lo Stato competente, il secondo di avviare la procedura per l'esame della domanda di protezione. Il principio di "reciproca fiducia"⁵³ è il caposaldo di questo sistema in base al quale gli Stati si dichiarano "sicuri" ai fini della presentazione delle domande di protezione, che si basano sul principio di *non refoulement*⁴⁶ e dei principi e diritti riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Anche se la presunzione di sicurezza è stata rovesciata con una sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea denominata *N.S e altri c. Regno Unito*⁴⁷ secondo anche quanto stato stabilito in precedenza nella sentenza *M.S.S. c. Belgio e Grecia*⁴⁸ dalla Corte EDU, dato che il Regolamento prevede che qualora una domanda sia presentata ad uno Stato non competente il richiedente venga trasferito verso lo Stato competente senza un esame nel merito della richiesta (cd. Trasferimento di Dublino); nella fattispecie la Corte ha condannato il Belgio per i trasferimenti verso la Grecia stabilendo che le persone non devono essere esposte al rischio di essere soggetti di violazioni dei diritti garantiti dalla Convenzione.

l'esame di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide. GUUE 29/06/2013, L 180 / 31.

⁵¹ Con "asylum *shooping*" si intende la pratica dei richiedenti asilo consistente nel presentare domanda d'asilo in diversi Stati o nel presentare domanda in un determinato Stato dopo aver transitato in altri Stati. Definizione fornita dal sito <https://openmigration.org/glossary-term/asylumshopping/>.

La Corte ha inoltre stabilito che gli Stati mantengono un margine di discrezionalità nell'applicazione dell'obbligo UE e quindi sono responsabili degli obblighi derivanti dalla Convenzione. Successivamente sono stati sospesi i trasferimenti dalla Grecia a partire dal 2011 infatti all'art.3⁴⁹ del

considerati rispettosi dei diritti umani e dei principi fondamentali stabili a livello dell'unione europea e a livello internazionale ai sensi dell'art.6 del TUE. Definizione tratta da Luigi Maria Riccardi "Il Principio di mutua fiducia nella giurisprudenza europea: ancora un'opportunità?" "6 aprile del 2017.

⁴⁶ Per una maggiore ricerca su questo principio si veda CALAMIA A.M.DI FILIPPO M., GESTRI M., "Immigrazioni diritto e diritti: profili internazionalistici ed europei, CEDAM Editore, 2012, Seconda parte, CAP IV, PAG 81-126.

⁴⁷ Per approfondire la sentenza <https://www.osservatoriosullefonti.it/fonti-dellunione-europea-e-internazionali/525-sentenza-ns>.

⁴⁸ Per approfondire la sentenza <https://www.amnesty.it/corte-europea-dei-diritti-umani-si-esprime-sul-caso-m-s-s-c-belgio-e-grecia/>.

⁴⁹ L'art.3 ricorda" il principio generale per cui gli Stati membri esaminano qualsiasi domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide sul territorio di

nuovo regolamento si stabilisce che nel momento in cui si constati l'impossibilità di trasferire un richiedente verso uno Stato inizialmente designato perché si hanno fondati motivi di ritenere che sussistano delle carenze sistemiche nelle procedure di asilo e nelle condizioni di assistenza dei richiedenti asilo , queste carenze possono comportare il rischio di un trattamento inumano o degradante secondo quanto stabilito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Individuare lo Stato competente implica dunque l'onere per lo Stato membro di seguire la procedura per il riconoscimento dello *status* garantendo standard minimi di accoglienza. Molto spesso questo obbligo ricade sullo Stato di primo ingresso e ciò ha comportato diverse critiche per le inefficienze; in primo luogo, uno "sovraccarico" di questi paesi che molto spesso non hanno applicato interamente o lo hanno fatto in maniera errata le disposizioni contenute nel regolamento. In secondo luogo, sono talvolta gli stessi richiedenti asilo che cercano di aggirare le procedure stabilite rendendosi irreperibili o sottraendosi agli obblighi previsti dalla normativa Eurodac. Ciò molto spesso è causato , malgrado le direttive e i regolamenti , dalle differenze tra i sistemi nazionali per quanto riguarda le condizioni di accoglienza , il tasso di riconoscimento delle domande e le prospettive di integrazione; dunque si pecca di omogeneità tra le normative degli Stati membri dovuta ai margini di discrezionalità previsti dalle direttive e dal fatto che molto spesso le autorità dei singoli Stati membri agiscono in maniera non uniforme tra di loro , facilitando così i movimenti secondari che si volevano evitare.

CAPITOLO 2

2.1) DIRETTIVA 2001/55 SULLA PROTEZIONE TEMPORANEA: CONCETTI CHIAVE E STORIA

L'Unione Europea ha previsto nel caso di un afflusso massiccio di arrivi di stranieri che non possono rientrare nel loro paese di origine a causa di una guerra, di violenze o di violazione dei diritti umani fondamentali l'istituto della protezione temporanea, che, come è stato illustrato nel capitolo

precedente, è sopravvenuto in seguito ai problemi derivanti dalla gestione di flussi di sfollati⁵⁰, come quello proveniente dalla Jugoslavia e dal Kosovo. Essa ha un carattere di tipo eccezionale che

qualunque Stato membro, compreso alla frontiera (in aggiunta rispetto a Dublino II) e nelle zone di transito".

⁵⁰ La definizione di "sfollati" viene anche illustrata nel Capo 1 dell'articolo II della Direttiva in quanto si tratta di " *cittadini di paesi terzi o apolidi che hanno dovuto abbandonare il loro paese o*

garantisce una tutela immediata e temporanea e si applica anche ai richiedenti asilo e rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra ed a persone protette ai sensi di altre normative nazionali o internazionali che conferiscono una protezione internazionale; dunque, queste persone possono godere della possibilità di presentare in qualsiasi momento una domanda d'asilo. Tale Direttiva propone che i beneficiari della protezione temporanea possano beneficiare di determinati diritti come diritto di residenza, l'ingresso nel mercato del lavoro secondo le politiche dello Stato membro, l'accesso all'alloggio, l'accesso alla assistenza sociale e accesso all'assistenza medica. Il diritto al lavoro è presente all'articolo 12 che dice *“Gli Stati membri consentono alle persone che godono della protezione temporanea, per un periodo non superiore alla durata di quest'ultima di esercitare qualsiasi attività lavorativa (...) Si applica la normativa vigente negli Stati membri in materia di retribuzione, di accesso ai regimi di sicurezza sociale connessa all'attività di lavoro dipendente o autonomo, nonché di ogni altra condizione di lavoro”*⁵¹. La direttiva disciplina in aggiunta anche la situazione delle persone di età inferiore a 18 anni affinché possano tramite la Direttiva accedere al sistema educativo al pari dei cittadini dello Stato membro ospitante. Gli Stati membri possono stabilire che tale accesso sia limitato al sistema educativo pubblico⁵². Per poter dare esecuzione alla Direttiva il primo passaggio viene svolto dal Consiglio che ha il compito di accertare l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati con una Decisione adottata a maggioranza qualificata⁶¹ su proposta della Commissione. La decisione tiene conto di alcune variabili fondamentali come l'esame della situazione e della portata dei movimenti degli sfollati, nonché l'esistenza di un conflitto e di una situazione di violenza endemica, stabilendo inoltre:

-
- i gruppi specifici di persone verso cui la direttiva è rivolta;
 - la data di decorrenza della direttiva;

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 dell'applicazione dell'articolo 1A della Convenzione di Ginevra o altre normative nazionale o internazionali che conferiscono una protezione internazionale, ed in particolare: le persone fuggite da una zona di conflitto armato o di violenza endemica e le persone che siano soggette a rischio grave di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani o siano state vittime di siffatte violazioni”. Gazzetta ufficiale n.L 2012 del 07/08/2001 pag. 0012 -0023.

⁵¹ Per gli altri diritti si veda l'articolo 13 della Direttiva presente sul sito <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001L0055&from=IT>.

⁵² Questa definizione si trova all'articolo 14, *vedi supra* al sito *per leggere* l'articolo. ⁶¹ La maggioranza qualificata viene raggiunta qualora vengano soddisfatte due condizioni essenziali: che il 55% dei paesi dell'Unione Europea, ovvero 16 su 28, vota a favore e che la proposta è sostenuta da paesi che rappresentano almeno il 65% della popolazione totale UE.

- le informazioni dei singoli Stati membri sulla loro capacità ricettiva;
- informazioni provenienti da organizzazioni internazionali come ad esempio l'UNHCR ⁵³, dalla Commissione o altri attori non statali che operano nella scena internazionale.

Infine, la decisione definitiva del Consiglio viene inviata al Parlamento Europeo ⁶³. Qualora uno Stato membro desideri ammettere ulteriori categorie di sfollati oltre a quelli già previsti nella proposta della Commissione ha la discrezionalità di farlo a patto però che siano sfollati per le stesse ragioni e che provengano dal medesimo Paese o regione d'origine, non potendo però godere dei benefici economici provenienti dal Fondo europeo per i rifugiati ⁵⁴ o da qualunque altro meccanismo previsto. Sfortunatamente questa direttiva da quando è entrata in vigore non ha mai visto una sua applicazione effettiva seppur l'Unione ha fronteggiato situazioni in cui vi era un afflusso massiccio di sfollati e in cui avrebbe sicuramente svolto una funzione fondamentale nella gestione di questi flussi. Una prima possibile applicazione sarebbe potuta avvenire nel 2011 a fronte della situazione in Libia e Tunisia; infatti, come si scrisse nel "Rapporto annuale Sprar" *"I flussi migratori dalla Libia e dalla Tunisia degli ultimi mesi a causa dell'inasprirsi delle tensioni in questi territori (...) hanno determinato un aumento degli sbarchi. Fino a settembre del 2011 era di 60.656 il numero di stranieri sbarcati sulle coste del sud Italia"* ⁵⁵. Il che confrontato con l'anno precedente significa un aumento del 102% rispetto all'anno precedente. La UE però ha respinto la proposta italiana per attuare la protezione temporanea a favore degli sfollati provenienti dai Paesi del Nord Africa, in merito si è espressa la ormai "ex" Commissaria per gli Affari Interni Cecilia Malmstrom dichiarando che è "prematura l'attivazione della Direttiva 55/2001 per far fronte all'emergenza immigrazione". Dello stesso avviso è stata la maggioranza dei ministri degli Interni che hanno partecipato alla riunione svoltasi a Lussemburgo. Condizione necessaria è che ci sia una fortissima pressione di migranti da Paesi in conflitto, "non ci troviamo ancora in una situazione tale da far scattare il meccanismo" ha ribadito Malmstrom⁵⁶. La proposta fu presentata dall' ex Ministro degli Interni Maroni che aveva anche

⁵³ Organizzazione internazionale che opera dagli anni 50' per proteggere i rifugiati di tutto il mondo ⁶³
L'iter giuridico è contenuto nell'art 5 della Direttiva.

⁵⁴ Fondo previsto attraverso la Decisione del Consiglio del 28 settembre 2000 *GU L 252 del 6.10.2000 pag. 12-18.*

⁵⁵ Dati di questo rapporto annuale presenti su questo sito

https://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiwhcvCpu73AhWPiqQKHQSICXgQFnoECAQQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.sprar.it%2Fwpcontent%2Fuploads%2F2016%2F12%2FRapporto_Annuale_SPRAR_2010_2011.pdf&usg=AOvVaw1N52ajf6L8Jtw779aFN12l

⁵⁶ "La UE boccia l'Italia" de "La Repubblica "11 aprile 2011

espresso delle parole molto dure nei confronti dell'Unione per via di questa bocciatura, definendola "utile solo per salvare banche e per dichiarare guerre".

Un'altra crisi abbastanza recente che avrebbe potuto comportare l'attivazione della direttiva è quella degli Afgani che secondo le stime UNHCR già a settembre del 2021 in gran numero, si parla di tre milioni e mezzo, avevano lasciato l'Afghanistan. Anche in questo caso l'ostacolo più difficile da sormontare è stata la volontà politica di alcuni degli Stati membri, specialmente i "soliti" del gruppo Visegrad. Infatti, il primo ministro sloveno Janez Jansa si è espresso dicendo "l'UE non deve aprire nessun corridoio umanitario per l'Afghanistan. Aiuteremo solo chi ha collaborato alle missioni della Nato", una posizione molto dura al netto del fatto che proprio la Slovenia deteneva la presidenza di turno del Consiglio UE ed era quindi chiamata a dirigere i lavori e gli incontri ministeriali sul tema. Su posizioni simili anche l'ungherese Viktor Orbán e l'austriaco Sebastian Kurz, il secondo dichiarando che chi scappa dall'Afghanistan deve essere accolto dai paesi limitrofi e che l'Unione deve pensare a salvaguardare le proprie frontiere⁵⁷. Anche i governi di Francia e Germania in questo caso si sono schierati su una posizione diversa da quella abituale.

Dal mio punto di vista ritengo che il comportamento e la posizione avuta soprattutto da molti paesi dell'Est Europa i quali, fin da quando questa direttiva è stata introdotta nell'ordinamento dell'Unione, hanno dimostrato una forte contrarietà in tutte le situazioni in cui si sarebbe potuta attivare la direttiva sulla protezione temporanea, sia errata in virtù del fatto che si siano commesse delle discriminazioni tra sfollati. Ciò viene testimoniato anche dalle statistiche riportate dall'UNHCR secondo cui il totale degli sfollati si è distribuito in gran parte nei paesi confinanti all'Ucraina; infatti 2.010.693 hanno trovato rifugio in Polonia, 518.269 in Romania, 359.056 in Moldavia, 299.273 in Ungheria, 240.009 in Slovacchia, 184.563 in Russia. (in Italia sui 60mila)⁵⁸.

2.2) PROCEDURA NEL CONTESTO DELLA PROTEZIONE TEMPORANEA

L'art 18 dice che *"si applicano i criteri e le procedure per la determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda d'asilo In particolare lo Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo presentata da una persona che gode di protezione temporanea ai sensi della presente direttiva è lo Stato membro che ha accettato il trasferimento di tale persona nel suo territorio"*. Dunque, così come vengono stabiliti i medesimi criteri e procedure per chi presenta una

⁵⁷ Tratto da "la direttiva UE che gli Stati europei non vogliono usare per accogliere i profughi afgani" di Vincenzo Genovese del 25 agosto 2021.

⁵⁸ Dati relativi alla fine di marzo.

domanda di asilo c'è anche per gli Stati la possibilità di escludere dal godimento di questo *status* coloro cui sussistano seri motivi di ritenere che abbiano commesso:

- crimini di guerra;
- crimini contro l'umanità;
- crimini di pace;
- un reato grave di natura non politica al di fuori dello Stato membro di accoglienza prima della sua ammissione⁵⁹;
- atti contrari ai principi e alle finalità delle Nazioni Unite⁶⁰;
- sussistono dei motivi ragionevoli per ritenere che quella persona possa essere un pericolo per la sicurezza dello Stato membro ospitante.

Al Capo II della Direttiva viene disciplinata la durata massima della protezione temporanea che è di un anno e dunque cessa nel momento in cui viene raggiunta la durata massima oppure in qualsiasi momento per effetto di una decisione presa dal Consiglio a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, la quale esamina qualsiasi richiesta presentata da uno Stato membro prima di sottoporla al Consiglio⁶¹. Tutto ciò ha però necessariamente bisogno di avere un fondato accertamento della situazione del Paese in questione dato che è dovere dell'Unione consentire alle persone, cui è stata concessa la protezione temporanea, di poter fare un rimpatrio sicuro e stabile,⁶² senza che vengano violati i loro diritti e le libertà fondamentali dell'uomo e nel rispetto del principio di non *refoulement*. La protezione temporanea, tuttavia, può essere prorogata automaticamente di sei mesi in sei mesi per un anno e in aggiunta, nel caso in cui la Commissione constati, che sussistano ancora i requisiti per la concessione della protezione temporanea presenterà nuovamente una proposta che il Consiglio approverà sempre a maggioranza qualificata con la possibilità di prorogarla per un ulteriore anno. Aldilà di ciò una volta che la protezione è terminata, per scadenza o per decisione del Consiglio, si applica la normativa vigente negli Stati membri in materia di migrazione salvo delle determinate casistiche che sono contenute al Capo V della Direttiva e che riguardano il rimpatrio e i provvedimenti successivi alla protezione temporanea; in particolare il rimpatrio secondo quanto stabilito dall'art.21

⁵⁹ Per quanto riguarda l'Italia coloro che hanno commesso un reato che ha comportato una pena dai 4 ai 10 anni di reclusione.

⁶⁰ Per avere un maggiore approfondimento in materia consiglio di andare sul sito <https://www.miur.gov.it/documents/20182/4394634/1.%20Statuto-onu.pdf>.

⁶¹ Art.6, *vedi supra*.

⁶² Stesso articolo, *vedi supra*.

della Convenzione deve avvenire “ *nel rispetto della dignità umana* ” ed è un obbligo che pende sulla testa degli Stati che “ *la decisione di rimpatrio sia adottata con piena cognizione di causa* ” . Gli

Stati membri, dunque, dovranno esaminare le eventuali situazioni che si presentano loro in virtù sempre della condizione del Paese da cui provengono gli sfollati.

A parer mio un articolo che riguarda il tema del rimpatrio di notevole importanza è l'articolo 23 che recita “ *gli Stati membri possono consentire alle famiglie con minori che frequentano la scuola in uno Stato membro di beneficiare delle condizioni di soggiorno che consentano ai minori in questione di portare a termine il periodo scolastico in corso* ” ⁶³ ;ciò si ricollega inevitabilmente all'articolo 14 che è stata trattato nelle righe precedenti.

Il principio cardine che veicola l'azione degli Stati membri e che è presente al Capo VI della Direttiva è il principio di solidarietà secondo cui “ *le politiche dell'Unione e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri* ” ⁶⁴ , ciò significa che sarà dovere dei singoli Stati membri accogliere secondo uno spirito di solidarietà le persone che hanno bisogno di aiuto rivelando le loro capacità di accoglienza in termini numerici; queste disponibilità vengono poi rimesse al Consiglio che le comunica successivamente all'UNHCR. La Direttiva prevede inoltre la possibilità, nei casi in cui ci sia afflusso massiccio e improvviso che superi le possibilità di un singolo Stato membro che vengano presi i provvedimenti necessari affinché venga dato sostegno finanziario. Inoltre, secondo quanto stabilito dall'articolo 26 coloro che godono della protezione temporanea possono anche essere trasferiti da uno Stato all'altro previo il loro consenso. Ovviamente perderanno la protezione concessa dallo Stato che lasciano per ottenere quella dallo Stato in cui vengono trasferiti e su di loro incomberanno gli obblighi sul nuovo Paese di accoglienza.

2.3) APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA NEL CONFLITTO RUSSIA-UCRAINA

La crisi umanitaria che è in corso in Europa è un effetto del conflitto tra Russia e Ucraina ufficialmente iniziato il 24 febbraio scorso⁶⁵ e che purtroppo non sembra avere almeno per il momento una data di fine⁶⁶, l'ONU prevede che nel caso in cui le ostilità dovessero continuare ancora per lungo tempo ci

⁶³ Art.23 della Direttiva, *vedi supra*

⁶⁴ Art. 80 TFUE

⁶⁵ Anche se l'origine è riscontrabile riguardo motivi già preesistenti anni fa e che già nel 2014 erano venuti a galla.

⁶⁶ In ogni caso non è obiettivo di questa ricerca dare i motivi per cui questo conflitto è scoppiato,

sia il rischio concreto che l'Ucraina possa trovarsi in una condizione in cui metà della sua popolazione abbia lasciato il proprio territorio e ciò potrebbe avere degli effetti non di poco conto sul sistema di accoglienza dei singoli Stati membri (ma anche ovviamente di quelli che non ne fanno

parte). Al fine di evitare ciò si è arrivati ad una svolta storica per quanto riguarda le decisioni prese all'interno dell'UE in materia di immigrazione e asilo in quanto dopo varie situazioni che sono state accennate nel capitolo precedente e che non hanno visto l'attuazione della Direttiva 2001/55/ sulla protezione temporanea, si sono espresse in merito personalità più di spicco dell'Unione Europea come ad esempio Margaritis Schinas che ha dichiarato “ *con una iniziativa storica senza precedenti , la Commissione propone di concedere una protezione immediata nell'UE a coloro che fuggono dall'Ucraina . A tutti coloro che fuggono dalla guerra sarà garantito uno status sicuro e l'accesso alla scuola, all'assistenza medica e al lavoro [...]*” ⁶⁷. Ciò è avvenuto il 4 marzo scorso a seguito della proposta della Commissione del giorno precedente ed il Consiglio non solo ha superato la percentuale necessaria per raggiungere la maggioranza qualificata ma si è espresso favorevolmente all'unanimità dei suoi componenti per l'attivazione della Direttiva.

Come ho descritto nei paragrafi precedenti la protezione temporanea ha una durata effettiva di un anno quindi al momento la sua scadenza è il 4 marzo 2023 e poi eventualmente prorogabile per altri due anni qualora la Commissione ritenga che la situazione ne richieda il prolungamento⁶⁸⁶⁹. Di seguito coloro che saranno beneficiari di questa Direttiva, secondo quanto stabilito dagli orientamenti operativi per l'attuazione della decisione di esecuzione (UE)2022/382 del Consiglio che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati provenienti dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea ⁷⁹:

- ai cittadini ucraini residenti in Ucraina che sono sfollati a partire dal 24 febbraio 2022 e ai relativi familiari ⁷⁰;

⁶⁷ Vicepresidente per la Promozione dello stile di vita europeo, citazione estratta dal sito ufficiale della Commissione Europea

⁶⁸ L'iter giuridico è stato già trattato, *vedi supra per l'articolo competente*.

⁶⁹ /C 126 I/01 21.3.2022 *Gazzetta ufficiale*.

⁷⁰ Per familiari la decisione , vedi la nota sopra , intende : il coniuge della persona che gode della protezione temporanea o il partner non legato da vincoli di matrimonio che abbia una relazione stabile con l'interessato ; i figli o le figlie minorenni non sposati della persona summenzionata che gode della protezione temporanea , o del coniuge, indipendentemente dal fatto che siano legittimi , naturali o adottati ; altri parenti stretti che vivevano insieme come parte del nucleo familiare nel periodo in cui si sono verificate circostanze connesse agli arrivi di massa (...).

- agli apolidi e ai cittadini di paesi terzi diversi dall'Ucraina che beneficiavano di protezione internazionale o di protezione nazionale equivalente in Ucraina prima del 24 febbraio 2022 e che sono sfollati dall'Ucraina a partire dal 24 febbraio 2022, e ai relativi familiari.

Inoltre, vengono stabilite le categorie di persone per cui si ha la mera facoltà di applicare la protezione temporanea in maniera:

- 1) apolidi e cittadini di paesi terzi diversi dall'Ucraina che soggiornavano legalmente in Ucraina per un breve periodo prima del 24 febbraio 2022 sulla base di un permesso di soggiorno permanente valido rilasciato conformemente dal diritto ucraino quali studenti e lavoratori, e che non possono ritornare in condizioni sicure nel proprio paese o nella propria regione di origine. Gli Stati membri possono applicare alternativamente la protezione temporanea o un altro tipo di protezione adeguata. Da puntualizzare che alcuni paesi appartenenti al gruppo Visegrad (in particolare la Polonia) hanno iniziato ad operare distinzioni in virtù di discriminazioni nei confronti di cittadini di paesi terzi residenti in Ucraina grazie ad un permesso di soggiorno. Non sembra stupire che diversi organismi di monitoraggio abbiano riportato casi in cui ciò è avvenuto nei confronti di individui di etnia africana e asiatica. Ciò ovviamente ha comportato la condanna della comunità internazionale in quanto si è di fronte non solo ad una violazione del diritto internazionale umanitario che impone l'obbligo nei confronti degli Stati di aiutare qualsiasi civile in fuga dalla guerra, ma è avvenuta anche la violazione del divieto di non discriminazione sulla base della nazionalità e della razza in aggiunta al divieto di non respingimento di queste persone verso un territorio dove attualmente è in corso un conflitto e la loro vita potrebbe essere messa in pericolo. Inoltre, sono stati riportati casi in cui i cittadini ucraini non pagavano ad esempio i mezzi di trasporto che li portavano via in uscita dall'Ucraina, al contrario un gran numero residenti di Paesi terzi hanno dovuto versare del denaro facendo in tal modo una distinzione tra migranti di "serie A" e "serie B". Abbastanza gravi sono a mio modesto avviso le parole del Primo Ministro ungherese Viktor Orbàn : “ *we are able to tell difference between who is a migrant and who is a refugee. Migrants are stopped. Refugees can get all the help.* ”⁷¹ Sono venute fuori anche diverse testimonianze di persone che vivevano in Ucraina e che hanno subito delle discriminazioni a causa

⁷¹ Olivia Konotey – Ahulu , Ukrainian Crisis Highlights Europe’s History of Treating Some refugees differently , in Bloomberg , 10 marzo 2022 disponibile in : <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-03-10/refugees-of-color-fleeing-ukraine-are-beingmet-with-discrimination-delay>.

della loro pelle come, ad esempio, Chineye Mbagyu una dottoressa nigeriana che viveva in Ucraina la quale ha espresso le seguenti parole come riportato dal New York Times ⁷² *“la polizia di frontiera ucraina non ci lasciava passare. Picchiavano le persone con dei bastoni, strappavano loro le giacche, li schiaffeggiavano e li spingevano in fondo alla fila. È stato terribile”*. Si riporta inoltre la testimonianza di Jean-Jacques Cabea uno studente di

farmacia che si trovava a Leopoli e che, assieme ad altri studenti, si è recato al confine tra Polonia e Ucraina rendendosi conto che stavano avvenendo delle discriminazioni. Infatti, Cabea ha riportato al sito Euronews *“noi, stranieri africani, abbiamo problemi ad attraversare la frontiera [...] Siamo stati dal mattino alla sera al freddo, in piedi e senza cibo. Siamo stati lì quattro giorni senza mangiare nulla. I soldati ci dicevano che saremmo rimasti là e che dovevamo combattere con loro e non saremmo partiti dato che neri”* ⁷³. Ed infine la testimonianza di un altro studente Clement Akenboro che sempre a Leopoli insieme ad altri suoi connazionali ha riportato ad un giornalista dell’NPR che *“hanno fatto scendere dal treno tutti i ragazzi neri”* e che a causa dell’imbarazzo e della disperazione sia caduto in un pianto. ⁷⁴ Questa situazione purtroppo mostra ancora una volta che il razzismo persiste anche nei confronti di persone, che, come gli Ucraini, scappano dalla guerra e dai bombardamenti;

- 2) apolidi e cittadini di paesi terzi diversi dall’Ucraina che soggiornavano legalmente per una breve periodo prima del 24 febbraio 2022, quali studenti e lavoratori, e che possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese o nella propria regione di origine.

Tuttavia, ulteriori categorie di rifugiati possono essere ammesse rispetto a quelle già presenti; infatti l’articolo 7 della direttiva sulla protezione temporanea prevede che gli Stati membri, informando tempestivamente sia il Consiglio che la Commissione, hanno la capacità di fare ciò. Infine in merito alle categorie per cui non è stata attivata la protezione, come stabilisce il 13 Considerando, e che non soddisfano le condizioni di ingresso stabilite dal Sistema Schengen, la Commissione invita gli Stati membri a garantire loro un passaggio sicuro al fine di ritorno nel proprio paese di origine e li incoraggia a cooperare in modo proattivo con i paesi terzi interessati al fine di assicurare il rimpatrio sicuro dei propri cittadini⁷⁵. Infine la Commissione incoraggia gli Stati membri a valutare la possibilità

⁷² Intervista presente nell’articolo *“Africans say Ukrainian authorities hindered them from fleeing”* scritto da Monika Pronczuk and Ruth Maclean del 1 marzo 2022.

⁷³ Intervista tratta da *“Ukrainians go first: how black and brown people are struggling to escape the Russian invasion”* di Ben Anthony Horton del 2 marzo 2022

⁷⁴ Intervista tratta da *“International students are facing challenges as they try to evacuate Ukraine”* di Frank Langfitt del 3 marzo 2022

⁷⁵ C 126 I/6 *Gazzetta ufficiale dell’Unione europea* 21.3.2022

di ammettere alla protezione temporanea specialmente le persone fuggite dall'Ucraina non molto tempo prima del 24 febbraio 2022 e che si trovavano nel territorio dell'Unione per motivi di lavoro o di vacanza e che dunque con l'acuirsi della situazione non possono far ritorno in Ucraina . Come illustrato nei paragrafi precedenti possono essere escluse dal beneficio della protezione temporanea quelle persone per motivi contenuti all'articolo 28 della Direttiva⁷⁶.

I permessi di soggiorno per la protezione temporanea devono essere richiesti alle autorità nazionali competenti secondo le procedure nazionali, per le quali le procedure burocratiche dovrebbero come minimo essere ridotte allo stretto necessario data la particolare situazione e la celerità richiesta, inoltre nel momento in cui viene concessa la protezione temporanea viene rilasciato un documento che espone chiaramente le condizioni per cui è stata rilasciata, in una lingua che si possa comprendere (nel caso di ucraini per la maggior parte di loro in ucraino) . Il diritto di protezione temporanea si aggiungerà a quello già presente di protezione internazionale, gli Stati membri dovranno concedere un permesso di soggiorno e tutti i diritti espressi nel paragrafo precedente, offrendo assistenza ai bambini non accompagnati e alle persone con bisogni speciali, che eventualmente hanno subito delle esperienze traumatiche (come ad esempio violenze fisiche, psicologiche o sessuali o che hanno subito degli stupri o delle torture). Dopo che sono entrati in uno Stato membro dell'UE gli ucraini hanno il diritto di spostarsi liberamente per un periodo totale di 90 giorni; una novità fondamentale rispetto al Sistema di Dublino riguarda il fatto che i cittadini ucraini potranno non fermarsi nel primo paese di ingresso ma potranno attraversare liberamente le frontiere interne e scegliere in quale Stato fermarsi potendo dunque raggiungere parenti e amici, oppure scegliere lo Stato in cui vengano garantiti loro i migliori servizi. Ciò significa che sono state derogate le regole stabilite dal Sistema di Dublino in merito al paese di primo approdo che, secondo quanto stabilito dall'art.13 afferma appunto la competenza ad esaminare la domanda di protezione internazionale allo Stato membro cui la frontiera è stata varcata illegalmente (noto anche come primo ingresso illegale), salvo i criteri gerarchici enunciati all'art.7 quale il ricongiungimento familiare attraverso cui si ritiene responsabile il Paese europeo dove risiede il parente stretto di quel richiedente,(dove per parente stretto si indica il coniuge o il figlio minore non sposato che beneficino della protezione internazionale⁸⁷) ha l'obbligo di visionare la richiesta di protezione internazionale. Si è andati oltre anche rispetto al sistema delle quote con cui si voleva alleggerire il carico di migranti in maniera più equa tra gli Stati membri attraverso una redistribuzione degli stessi ma che poi ha comportato non diversi problemi come, ad

⁷⁶ Vedi supra al paragrafo 1.2 del Cap.II

esempio, le sentenze della Corte di Giustizia ⁸⁸ a causa degli inadempimenti da parte di tre Stati membri (Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca) nella ricollocazione di 120 mila richiedenti la

⁸⁷ La Commissione ha proposto nel 2016 di stendere la definizione di familiari stretti anche a fratelli e sorelle.

[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjvyd7d0474AhUURfEDHW_rDMQQFnoECAGQAQ&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Ftransparency%2Fdocuments-register%2Fapi%2Ffiles%2FCOM\(2016\)467_0%2Fde00000000313773%3Frendition%3Dfalse&usg=AOvVaw3HnDCSD_wL2n_hhl2bTFiL](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjvyd7d0474AhUURfEDHW_rDMQQFnoECAGQAQ&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Ftransparency%2Fdocuments-register%2Fapi%2Ffiles%2FCOM(2016)467_0%2Fde00000000313773%3Frendition%3Dfalse&usg=AOvVaw3HnDCSD_wL2n_hhl2bTFiL)

⁸⁸ (C-715/17, C-718/17 e C-719/17) Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Lussemburgo 2 aprile 2020.

protezione internazionale ⁷⁷. Una puntualizzazione rilevante riguarda l'ambito della decisione di attuazione del Consiglio per attivare la direttiva sulla protezione temporanea; infatti gli Stati membri hanno deciso, in una dichiarazione, di non dare applicazione all'articolo 11 ⁷⁸ relativo alle persone che godono della protezione in un determinato Stato membro e che si spostano in un altro senza autorizzazione, salvo i casi in cui siano stati conclusi degli accordi bilaterali e ciò venga consentito al fine di sostenere gli Stati membri come punti di arrivo principale promuovendo così uno sforzo bilanciato tra tutti gli Stati membri che si basi sul principio di solidarietà. Una breve precisazione riguarda il fatto Islanda, Norvegia, Svizzera e Liechtenstein paesi che non fanno parte dell'UE ma hanno aderito agli accordi Schengen, mentre la Danimarca ⁷⁹ fa parte sia degli accordi Schengen che dell'UE non partecipa però allo schema di protezione temporanea e non applica le disposizioni in materia di politica e di immigrazione.

Una importante iniziativa proviene inoltre dalla Commissione che ha annunciato di voler creare una piattaforma digitale per coordinare l'azione degli Stati membri in virtù del principio di solidarietà e l'equilibrio tra gli Stati membri nell'accogliere gli sfollati. Questa piattaforma ha lo scopo principale di supporto agli Stati nel condividere le informazioni sulla capacità di accoglienza, il numero di persone che godono di protezione sul loro territorio e altre esigenze di sostegno. Servirà inevitabilmente anche per coordinare le varie associazioni di volontariato che operano nei territori

⁷⁷ Per maggiori informazioni sulla sentenza si consulti il sito

<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200040it.pdf>.

⁷⁸ *“Uno Stato membro riammette una persona che gode della protezione temporanea nel suo territorio qualora essa soggiorni o tenti entrare illegalmente nel territorio di un altro Stato membro nel periodo previsto dalla decisione del Consiglio di cui all'articolo 5. Gli Stati membri, sulla base di un accordo bilaterale, possono decidere di non applicare la presente disposizione.”*

⁷⁹ Si noti però che la Danimarca ha adottato una legge interna che ricalca sostanzialmente le stesse misure adottate a livello europeo, suggerisco *New Danish law for those fleeing Ukraine mirrors EU Temporary protection directive* 16 marzo 2022 per una lettura più approfondita.

dove si trovano le maggiori concentrazioni di cittadini ucraini ; verrà messa in atto una cooperazione amministrativa , secondo quanto stabilito dall'articolo 27 della direttiva che recita al primo punto “ *ai fini della cooperazione amministrativa necessaria per l'attuazione della direttiva sulla protezione temporanea ciascun Stato membro designa un punto di contatto nazionale e ne comunica l'indirizzo agli altri Stati membri ed alla Commissione .Gli altri Stati membri adottano , di concerto con la Commissione , ogni disposizione utile per la cooperazione diretta e lo scambio di informazioni utili tra le autorità competenti.*” Ciò verrà fatto insieme all'aiuto dell'Agenzia europea per l'asilo ⁸⁰, che ha il compito di fornire maggior assistenza operativa e tecnica agli Stati membri e di garantire una

maggior coerenza nella valutazione delle domande di protezione internazionale. Ciò avverrà anche con la collaborazione degli Stati membri , della Frontex e l'Europol. Detta collaborazione si collega in aggiunta alla Comunicazione della Commissione ⁸¹ al punto 6 riguardante la “Tratta di esseri umani” che, ricollegandosi alla direttiva anti-tratta dell'UE ⁸²sottolinea che la maggior parte delle persone in fuga dall'Ucraina sono donne e minori in quanto a partire dall'introduzione della vigente legge marziale gli uomini che hanno tra i sedici e i sessanta anni non possono lasciare i confini del Paese. In questo specifico punto si sottolinea il fatto che potrebbero approfittare della situazione i trafficanti, facenti parte della criminalità organizzata, al fine di mettere in atto delle forme di sfruttamento sessuale e lavorativo; a tal proposito vorrei riportare alcuni casi che sono stati certificati in Europa. Il sociologo rumeno Gelu Duminiu denuncia quanto segue “il traffico di esseri umani è stato attivato. Le vittime sono donne ucraine che vengono prese alla frontiera dai membri delle reti di traffico del nostro paese sotto l'ombrello della solidarietà” La denuncia proviene anche da un volantino delle ONG contro il traffico di esseri umani che dice “*in una situazione umanitaria senza precedenti dei gruppi criminali rumeno-ucraino hanno iniziato ad attivarsi nelle aree di frontiera, chiediamo l'attenzione degli ucraini in fuga, di autorità e volontari che operano al confine su questo rischio. Un gruppo di persone vulnerabili, costituito principalmente da donne e bambini è un obiettivo sicuro per le reti transnazionali della tratta di esseri umani.*”⁸³ Un articolo del “El Taquigrafo” ha riportato l'arresto di uno schiavista mafioso avvenuto in Spagna, infatti, un uomo è

⁸⁰ Dal 19 gennaio 2022 l'Agenzia Europea per l'asilo ha sostituito l'Ufficio Europeo di sostegno per l'asilo (EASO) . <https://www.consilium.europa.eu/it/press/news/20220119-new-eu-asylum-agency/>

⁸¹ Vedi supra

⁸² La direttiva 2011/36/UE del Parlamento e del Consiglio del 5 aprile 2011 riguardante la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI (GU L 101 del 15.4.2011 pag.1) .

⁸³ Entrambe le citazioni raccolte da *pagina instagram Sec industry is violence* <https://www.instagram.com/sexindustryisviolence/>

stato arrestato a inizio marzo scorso mentre viaggiava con due minorenni provenienti dall'Ucraina, il detenuto ha affermato di essere lo zio di entrambe. Tuttavia, quando ha interrogato le due giovani donne la realtà è stata rivelata infatti l'uomo anche lui di origine ucraina aveva portato in Spagna le due minorenni rifugiate che non erano né sue nipoti né in qualche modo imparentate con l'uomo il quale le voleva sfruttare per prostituzione. L'allarme era stato lanciato dal personale di una ONG che viaggiava sullo stesso autobus del "pappone" e delle minori, il quale ha avvertito del comportamento dell'uomo. L'uomo è stato arrestato con l'accusa di tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale con l'aggravante della minore età delle vittime. Le ragazze a quanto pare sarebbero arrivate contro la volontà dei genitori e sono state poste sotto tutela della Comunità di Madrid. Da ciò si può capire quanto sia facile per le donne e le ragazze essere vittime di trafficanti di esseri umani. Dunque, le reti della tratta sono in agguato ai confini dell'Ucraina, in particolare della Polonia e Ungheria, per

catturare donne e ragazze che finiranno nei bordelli di tutta Europa, in particolare nei Paesi e Germania. Soprattutto quest'ultimo paese è al primo posto per reati di tratta di persone a scopo di sfruttamento sessuale per via del suo modello di regolarizzazione della prostituzione: considerata un'attività lavorativa in particolare la polizia tedesca ha avvertito che le donne rifugiate ucraine sono nel mirino delle mafie della prostituzione.

Un altro tipo di sfruttamento e di tratta degli esseri umani riguarda la pedofilia; infatti, secondo quanto riferito dall'Unicef "i responsabili di tratta spesso cercano di sfruttare il caos dei grandi movimenti di popolazione, e con più di 1,5 milioni di bambini che sono fuggiti come rifugiati dal 24 febbraio, la minaccia per i bambini è reale e crescente. Infatti, secondo una indagine il 28% delle vittime identificate della tratta a livello globale sono bambini. Nel contesto dell'Ucraina gli esperti dell'Unicef in materia di protezione dell'infanzia ritengono che i bambini rappresentino probabilmente una percentuale ancora maggiore delle potenziali vittime di tratta dato che le donne rappresentano quasi tutti i rifugiati fuggiti dal paese finora"⁸⁴. Lo stessa NGO Magnolia con sede a Kiev con il compito di ritrovare i bambini scomparsi, in una intervista a Panorama ⁸⁵ ha detto che (...) "purtroppo i bambini rischiano di essere coinvolti nel traffico di esseri umani perché non è così difficile fingere di essere un volontario per poi portarlo via senza lasciare traccia".

⁸⁴ Alessio Di Florio "Ucraina denuncia dell'Unicef: bambini a rischio tratta". *Worldnews*, 24 marzo 2022

⁸⁵ <https://www.panorama.it/news/dal-mondo/dramma-migliaia-bambini-ucraini-scomparsi> ⁹⁸
Un'organizzazione di volontari nata nel 1968 per supportare i fragili e i poveri. Per maggiori informazioni consultare il sito <https://www.santegidio.org>.

Per questo motivo la Commissione incoraggia fortemente gli Stati membri a mettere in atto delle misure preventive adeguate quali valichi alle frontiere e all'interno degli alloggi nonché la diffusione di informazioni sui rischi della tratta. Indirizzando le stesse informazioni alle organizzazioni che lavorano sul territorio (trattando dell'Italia la Comunità di Sant'Egidio⁹⁸ o la Croce Rossa Italiana) mettendo eventualmente a disposizione di queste persone un numero verde da chiamare disponibile 24 ore al giorno e che ovviamente sia disponibile in più lingue al fine di segnalare casi alle autorità competenti e indirizzare le vittime agli appropriati servizi di assistenza, sostegno e protezione. Prosegue il capo dicendo che nel caso in cui vengano accertati, dalle autorità competenti, casi concreti di tratta saranno disposte le adeguate misure previste dalla Direttiva anti-tratta che sono un alloggio sicuro e appropriato e la messa di una disposizione assistenza materiale , sanitaria , sostegno psicologico, di consulenza e di servizi se si ha la necessità di traduzioni e interpretazioni. Inoltre, si pone l'obbligo specifico per gli Stati membri di considerare in maniera prioritaria l'assistenza alle

vittime qualora siano minori garantendo soluzioni durature per i minori non accompagnati al loro tutela.

Proprio sui minori vorrei aprire una breve riflessione e affermare che deve essere una priorità per l'Unione garantire la protezione a tutti i numerosi minori che fuggono dal conflitto stabilendo con certezza un accesso all'istruzione che, come si è già visto nel paragrafo precedente, è stabilito dall'articolo 14 della Direttiva. Secondo le stime ufficiali le persone di età inferiori a 18 anni rappresentano oltre la metà della popolazione che ha lasciato l'Ucraina lo scorso febbraio ⁸⁶. Ciò permette un accesso al sistema educativo al pari dei propri cittadini e dei cittadini UE, organizzando anche corsi preparatori per facilitare l'accesso e la partecipazione dei minori cercando di far acquisire la conoscenza della lingua del paese ospitante , la valutazione dei livelli di competenza degli alunni, l'orientamento degli alunni e dei genitori sul paese ospitante, provvedendo inoltre dove necessario un sostegno agli insegnanti e agli altri professionisti che accolgono i rifugiati.

⁸⁶ Secondo stime aggiornate dell'UNICEF si tratta di 4.8 milioni di minori su 7.5 milioni totali. <https://www.unicef.org>.

CAPITOLO 3

3.1) GESTIONE DEGLI SFOLLATI UCRAINI IN ITALIA A SEGUITO DELLA DIRETTIVA SULLA PROTEZIONE TEMPORANEA.

L'attuazione della direttiva sulla protezione temporanea è avvenuta in Italia grazie al DPCM n.881 del 29 marzo 2022 riguardante “ ulteriori 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 ⁸⁷” , con il quale sono state riconosciute le categorie di individui che possono godere di tale protezione, ma anche coloro che non possono; infatti in virtù di quanto detto nel capitolo precedente gli Stati possono arbitrariamente accordare la protezione

rispetto alle categorie di individui. L'Italia ha quindi deciso di non applicare la Decisione del Consiglio UE per due categorie in particolare:

- apolidi e cittadini di Paesi terzi diversi dall'Ucraina regolarmente soggiornanti in Ucraina prima del 24 febbraio 2022 sulla base di un permesso di soggiorno valido non permanente, rilasciato conformemente al diritto ucraino e che non possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese di origine o regione di origine ¹⁰¹;
- persone fuggite dall'Ucraina non molto tempo prima del 24 febbraio del 2022 con l'acuirsi delle tensioni o che si trovavano nel territorio dell'Unione (per esempio in vacanza o per motivi di lavoro) a ridosso di tale data e che, a causa del conflitto armato, non possono ritornare in Ucraina ¹⁰².

A queste due categorie, dunque, il nostro Paese non concede l'istituto della protezione temporanea fermo restando che possono godere di altro tipo di protezione disciplinato dal nostro ordinamento giuridico in materia.

Vi è un'ordinanza della protezione civile n. 876 del 13 marzo 2022 la quale prevede che gli sfollati provenienti dall'Ucraina possano viaggiare gratuitamente in Italia per raggiungere il primo luogo di destinazione o di accoglienza entro il termine massimo di 5 giorni dall'arrivo ¹⁰³. In virtù della legge

⁸⁷ *Pubblicato nella Gazzetta ufficiale n.77 del 1° aprile 2022.*

68/2007¹⁰⁴ il richiedente dovrà rilasciare una dichiarazione di presenza nel momento in cui attraversa il confine italiano sia aeroportuale che marittimo nel caso in cui non abbia questa dichiarazione può presentarla 8 giorni dopo il suo arrivo in questura, una volta concluso ciò, potrà soggiornare per 90 giorni in Italia liberamente. Nel caso in cui voglia rimanere per più tempo in Italia per via della guerra dovrà richiedere il permesso per il rilascio di un permesso di soggiorno per la protezione temporanea. Questo permesso viene rilasciato in forma elettronica e ha momentaneamente validità di un anno e

¹⁰¹ Ciò nonostante, il considerando 13 della Decisione suggerisce che anche tali persone dovrebbero comunque essere ammesse nell'Unione per motivi umanitari, senza chiedere loro il possesso di un visto in corso di validità, di mezzi di sussistenza sufficienti o documenti di viaggio validi, onde garantire loro un passaggio sicuro al fine di ritorno nel paese o nella regione di origine. ¹⁰² Si noti che al Considerando 14 vi è un incoraggiamento rivolto agli Stati membri di attivare la protezione temporanea per questi ultimi.

¹⁰³ È possibile fare ciò, come stabilito dall'art. 3 dell'ordinanza:

- a) Sui treni della società Trenitalia che effettuano servizio di Intercity, Eurocity e regionale su tutto il territorio nazionale
- b) Sulla rete autostradale nazionale
- c) Sui servizi di trasporto marittimo per le isole. ¹⁰⁴ Per un approfondimento sulla legge si veda il seguente sito <https://web.camera.it/parlam/leggi/070681.htm>.

deve essere richiesto personalmente dall'interessato sempre presso la questura competente per territorio di domicilio ed è emesso a titolo gratuito. Come ho espresso in precedenza il provvedimento potrà essere automaticamente prorogato di un ulteriore anno qualora ve ne siano le condizioni, altrimenti tale permesso verrà immediatamente revocato e perderà dunque gli effetti giuridici.

Come riportato un ruolo fondamentale viene svolto dalle questure sparse sul territorio italiano; infatti, hanno iniziato ad acquisire le richieste di protezione temporanea dal giorno 11 marzo 2022 concesse solo dopo la data di pubblicazione del DPCM del 15 aprile del 2022 con il quale si è dato il via alla stampa e alla consegna del titolo ⁸⁸. Una volta che viene presentata l'istanza di protezione temporanea viene rilasciata una ricevuta corredata con la fotografia del richiedente insieme ad un codice fiscale utile per godere di determinati servizi nonché un elenco dei diritti e dei doveri tradotto nella loro lingua natale o in qualunque altra lingua che possano capire. Tra i diritti contenuti e concessi nella Direttiva, come già illustrato nel precedente capitolo, è ricompreso il diritto al lavoro; infatti, il richiedente potrà svolgere una attività lavorativa sia subordinata sia autonoma ⁸⁹ e lo potrà fare sin

⁸⁸ Cfr.circolare 20815 del 10 marzo 2022 della Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia alle frontiere.

⁸⁹ Tale facoltà opera in deroga alle quote massime definite tramite la programmazione annuale dei flussi di ingresso di cui all'art. 3 comma 1 del Testo Unico; essa era già prevista all'art 4 lettere e) Decreto Legislativo 85/2003 ed è stata confermata dalla Ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione civile 872/2022 del 4 marzo, all'art. 7

dal momento del rilascio della ricevuta nominativa di presentazione della domanda per la protezione temporanea. Vorrei puntualizzare una deroga temporanea messa in atto dal nostro Governo a favore di coloro che svolgevano in Ucraina professioni come sanitari/ medici e operatori sanitari (infermieri) che quindi possono scegliere di esercitare in modalità temporanea le professioni che anzitempo svolgevano in Ucraina presso strutture pubbliche o private. Le stesse strutture sanitarie interessate potranno loro stesse procedere al reclutamento temporaneo di tali professionisti che dovranno essere muniti di passaporto europeo delle qualifiche per i rifugiati con contratti a tempo determinato o con incarichi libero professionali anche di collaborazione coordinata e continuativa provvedendo a fornire alle regioni e alle province autonome sul territorio i nominativi dei professionisti reclutati⁹⁰. Come riporta un articolo⁹¹ il numero dei professionisti della sanità reclutati tra medici, infermieri e psicologi è di 2200⁹², il quale per il 95% è formato da donne e sono stati creati già più di 1000 posti di lavoro

offerti dalle strutture ospedaliere nazionali, comprese le residenze assistite. Come ha detto anche il sottosegretario alla salute Andrea Costa⁹³ *“non c’è un dato preciso sui numeri. E’ una fase in continua evoluzione e nei prossimi giorni avremo contezza di quanti saranno e di quando potranno entrare in servizio”*.

Il titolare di protezione temporanea gode anche del libero accesso all’istruzione, sia secondaria che universitaria, nonché di formazione professionale; sono state pianificate diverse iniziative per la facilitazione del riconoscimento delle qualifiche professionali ucraine di cui si occupa principalmente il CIMEA ovvero il Centro di informazioni mobilità equivalenze accademiche, mettendo a disposizione per tutte le istituzioni della formazione italiana superiore il proprio materiale a supporto del riconoscimento dei titoli di scuola secondaria e di formazione superiore del sistema scolastico ucraino; le risorse fornite potranno essere utili in primo luogo ai fini di una migliore comprensione della struttura del sistema formativo ucraino, nonché a offrire un supporto nella valutazione delle relative qualifiche nel sistema italiano¹¹¹. Diversi atenei hanno preso delle ottime iniziative a favore degli ucraini in fuga dalla guerra come ad esempio la LUISS di Roma che, come riportato dal MIUR

⁹⁰ Come stabilito dall’art. 34 del Decreto-legge del 21 marzo 2022 che prevede fino al 4 marzo 2023 in deroga agli artt 49 e 50 del regolamento di cui al d.P.R del 31 agosto 1999 n.394 e alle disposizioni del Decreto Legislativo del 9 novembre del 2007 n.206.

⁹¹ <https://www.toscanamedianews.it/roma-medici-ucraini-richiesti-in-tutta-italia.htm> . [ultima visita il 24 maggio 2022]

⁹² Come riportato dall’Associazione medici di origine straniera in Italia e l’unione medica euro mediterranea che avevano promosso il decreto “Misure urgenti per l’Ucraina”.

⁹³ In un’intervista a sky riportata dall’articolo “I medici ucraini potranno lavorare in Italia” a cura della Redazione del 22 marzo 2022. ¹¹¹ <https://www.cimea.it/pagina-focus-ucraina> ¹¹² Ministero dell’Università e della ricerca.

¹¹²sono state istituite diverse borse di studio in linea con i valori della comunità; infatti l'università ha istituito un fondo per l'assegnazione di borse di studio per la formazione di 10 studentesse e studenti di nazionalità ucraina che prevedono l'esenzione totale dal pagamento del contributo unico e saranno assegnate dalla Commissione preposta per l'attribuzione delle borse internazionali a seguito della ammissione in LUISS. In aggiunta sono state istituite due tipologie di borse di studio per i visiting PhD già iscritti in università ucraine che hanno necessità di trascorrere un *visiting period* all'estero.

⁹⁴Un particolare trattamento viene riservato per l'accesso all'istruzione per i minori; infatti il Testo Unico Immigrazione all'art.38 garantisce il diritto allo studio ai minori stranieri presenti sul territorio italiano e l'applicazione delle disposizioni nazionali in materia; in virtù di ciò è stata varata la circolare del 4 marzo del 2022 del Capo del dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione del Ministero dell'Istruzione che prevede che saranno le istituzioni scolastiche e gli Uffici scolastici regionali ad attivarsi per realizzare l'integrazione scolastica degli

studenti in fuga dalla guerra assicurando l'inserimento il più possibile vicino ai luoghi presso cui questi ultimi trovano asilo ⁹⁵.

Protezione temporanea significa dunque avviare un sistema di accoglienza per gli sfollati; per questa ragione il Consiglio dei Ministri ha deciso di deliberare la proclamazione dello stato di emergenza nazionale affidando al capo del Dipartimento della protezione civile il ruolo di Commissario straordinario del governo, questo Dipartimento ha il compito di organizzare un sistema di accoglienza attraverso forme di supporto amplificando quello già esistente in virtù del fatto che si tratta di un arrivo numeroso. Spetta ad ogni regione il ruolo di istituire una struttura di coordinamento sia con le componenti statali che con quelle locali operando con il Terzo settore, con il Privato Sociale e i rappresentanti della comunità ucraina. La prima fondamentale funzione quando si tratta di accoglienza viene svolta dalle prefetture che sono competenti nella verifica della disponibilità di alloggi nei CAS (centri di accoglienza straordinaria) e nei SAI (sistema di accoglienza e integrazione) . Diverse sono le forme di sistemazione abitativa:

⁹⁴ Si veda questo sito per ulteriori informazioni riguardanti le iniziative <https://www.mur.gov.it/emergenza-ucraina/iniziative/libera-universita-internazionale-degli-studisociali-guido-carli-luiss> .

⁹⁵ https://www.asgi.it/wpcontent/uploads/2022/05/2022_Scheda_ASGI_Protezione_temporanea_Ucraina_maggio_.pdf .

- centri di accoglienza straordinaria;
- centri di assistenza straordinaria;
- centri di prima accoglienza per richiedenti asilo;
- strutture di accoglienza del SAI: in tutto sono previsti migliaia di posti che vengono messi a disposizione da Comuni, enti del Terzo settore, Centri di servizio per il volontariato, enti e associazioni iscritte al Registro delle associazioni e degli Enti operanti in favore dell'emigrazione e enti religiosi civilmente riconosciuti ⁹⁶. A tal proposito il delegato ANCI all'immigrazione e il sindaco di Prato Matteo Biffoni in occasione del festival Sabir 2022 in corso a Matera si è espresso così "i Comuni hanno scelto ancora una volta il sistema SAI come sistema che meglio garantisce da un lato la migliore integrazione dei rifugiati e dall'altro il benessere delle comunità accoglienti. È dunque necessario che si trovi un modo per non mortificare questa disponibilità, mantenendo in graduatoria tutti i progetti in attesa di individuare i percorsi e le risorse per attivarli". L'accoglienza si basa su due pilastri fondamentali i Comuni e il Terzo settore"¹¹⁶.

-
- autonome sistemazioni presso alloggi privati. In tal caso viene previsto un contributo di sostentamento che ammonta a 300 euro per ogni adulto sfollato che gode di protezione temporanea e che ha trovato una sistemazione, vengono riconosciuti inoltre 150 euro al mese da destinare all'adulto che fa da tutore o affidatario per ciascun minore di 18 anni. Questo contributo ha una durata massima di 90 giorni a decorrere dal termine di presentazione della richiesta di protezione temporanea ⁹⁷;
 - ulteriori alloggi da adibire all'accoglienza di persone sfollate dall'Ucraina sono messi a disposizione del Ministero dell'Interno, dalle prefetture e dagli enti di accoglienza.

Prima di andare avanti vorrei fare un piccolo chiarimento sul sistema SAI che viene riconosciuto come uno dei sistemi migliori di accoglienza in Europa in quanto ha la capacità di distribuire le persone sui territori, di far lavorare insieme gli attori del primo e del secondo welfare con la regia dei Comuni e con il coinvolgimento della società civile nonché soprattutto di offrire ai suoi ospiti

⁹⁶ Per poter dare il via libera alla gestione di questi posti sarà prevista l'attivazione di una ordinanza del Capo della Protezione Civile e con manifestazione di interesse in risposta ad un bando apposito da essa pubblicato (art.2 dell'ordinanza della Protezione Civile n.881 del 29 marzo 2022). ¹¹⁶

Intervista al delegato ANCI per l'immigrazione Matteo Biffoni che si trova sul sito <https://www.retesai.it/il-delegato-anci-per-limmigrazione-matteo-biffoni-posti-offerti-nel-sai-tre volte superiori a finanziamenti non mortificare disponibilita/>.

⁹⁷ La richiesta di contributo per il sostentamento per sé, i propri figli, per i minori di cui si ha tutela legale dovrà essere presentato su questa piattaforma <https://contributoemergenzaucraina.protezionecivile.gov.it/#/>.

un'accoglienza di qualità e reali possibilità di inclusione.⁹⁸ Sempre come riporta questo sito, il reale problema del SAI è la sua dimensione ritenuta fin troppo piccola, un primo tentativo è avvenuto in seguito ai provvedimenti presi dopo all'invasione russa dell'Ucraina; infatti, il governo ha finanziato, con procedure accelerate, 3000 nuovi posti, ritenuti però insufficienti al fine di gestire al meglio l'arrivo degli ucraini, attualmente se ne contano poco meno di 40000. Questo ampliamento viene ritenuto necessario perché da una parte garantirebbe posti per tutti e poi perché potrebbe risultare molto utile nel caso, ovviamente noi tutti non ci auguriamo, di un futuro arrivo di sfollati in Italia. Sempre in merito a questo tema si è espresso di nuovo Biffoni che durante un'audizione alla Camera ha chiesto "che si possa superare l'idea della esclusività dell'accoglienza ai cittadini ucraini e afgani perché oltre alla crisi dell'Ucraina e dell'Afghanistan, siamo chiamati a far fronte agli ordinari arrivi sui nostri territori"⁹⁹.

Un altro diritto previsto dalla direttiva riguarda l'assistenza sanitaria sul territorio nazionale che può essere attivata grazie alle iscrizioni nelle ASL di domicilio (che come già detto in precedenza per domicilio si intende l'indirizzo indicato nella richiesta di permesso di soggiorno), che consente l'attribuzione del medico di medicina generale o del pediatra di libera scelta. Secondo quanto

riportato dal sito ufficiale del Ministero della Salute¹²⁰ la richiesta di permesso di soggiorno consente l'attribuzione del medico di medicina generale e/o del pediatra di libera scelta. L'iscrizione avviene in un ufficio o sportello. Viene rilasciato al termine della procedura un documento cartaceo nel quale vengono indicati: il codice identificativo, il nome e il nominativo del medico e/o del pediatra. Per quanto riguarda eventuali visite mediche di medicina generale sarà possibile godere di questo servizio, ovviamente al pari degli italiani, negli orari e nei giorni stabiliti.

CAP 3.2) GESTIONE IN ITALIA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

Attraverso questo piano¹²¹ si vogliono fornire le linee guida per la gestione dei minori non accompagnati a seguito dello scoppio della guerra tra Russia e Ucraina; per minore straniero non

⁹⁸ Testo riguardante "La crisi in Ucraina è l'occasione per ristrutturare il sistema italiano di accoglienza" <https://www.secondowelfare.it/immigrazione-e-accoglienza/la-crisi-ucraina-el'occasione-per-ristrutturare-il-sistema-italiano-di-accoglienza/>.

⁹⁹ Intervista tratta dall'articolo Biffoni "Necessario fondo da 230 milioni per i minori e rafforzamento rete SAI" di *redazioneanci* 26 aprile 2022.

accompagnato si intende qualunque minore non abbia la cittadinanza italiana o dell'Unione Europea, il quale è privo dell'assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano ¹⁰⁰ . “Qualora siano individuati familiari idonei a prendersi cura del minore straniero non accompagnato, tale soluzione deve essere preferita al collocamento in comunità” così l'articolo 19 del decreto legislativo del 18 agosto 2015 fissa questo principio, in questo caso il minore ha la fortuna di avere un parente ritenuto idoneo a potersi prendere cura di lui. Da notare che secondo quanto stabilito dal Piano Minori messo a punto dal Commissario delegato Francesca Ferrandino, viene considerato minore non accompagnato anche colui che è accompagnato da un adulto diverso da un genitore , che si prenda cura della loro assistenza, ma che non è formalmente riconosciuto come tutore secondo la legge italiana (se ad esempio viene accompagnato dalla nonna o dalla zia) .Il Tribunale minorile si è espresso in merito a ciò dicendo che il collocamento dei minori presso familiari è preferito alla comunità e che deve avvenire un accertamento , infatti “questi accertamenti in fatto dei legami familiari sono stati seguiti in maniera costante in occasione della crisi siriana , quando migliaia di profughi siriani sono stati identificati al valico del Brennero senza documenti univoci che potessero

120

<https://www.salute.gov.it/portale/assistenzaSanitaria/dettaglioContenutiAssistenzaSanitaria.jsp?lingua=italiano&id=5842&area=Assistenza%20sanitaria&menu=vuoto> ¹²¹ Illustrato nell'OCDPC n.876/2022.

attestare il rapporto di parentela[...]" ¹⁰¹ . Nel report dell'ultimo mese i numeri ci dicono che, rispetto al dato comunicato il 13 aprile scorso i minori ucraini non accompagnati inseriti nel sistema di monitoraggio nazionale sono quasi 4000 su quasi 40000 minori entrati ¹⁰² . Alla base dell'accoglienza di questi minori sono stati stanziati 58 milioni di euro in favore dei Comuni che li accolgono in strutture autorizzate o accreditate, il Ministro Lamorgese si è espresso a tal proposito durante il *questioning time* alla Camera dicendo che “Verrà sostenuto lo sforzo dei comuni per l'accoglienza dei minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina, assicurando la copertura degli oneri finanziari connessi alla relativa sistemazione alloggiativa e assistenziale”. Il costo derivante dall'accoglienza di un minore si aggira intorno ai 120 euro al giorno con i quali sarà possibile pagare l'accoglienza dei minori nei centri di accoglienza. Ai minori ucraini non accompagnati è garantito il diritto di accesso

¹⁰⁰ Art. 2 legge n.47 / 2017

¹⁰¹ Intervista tratta dall'articolo “Lamorgese: Preservare il gruppo di minori non accompagnati” di Sara De Carli del 13 aprile 2022.

¹⁰² Dati tratti da “I minori non accompagnati ucraini sono 3909 “di Sara De Carli del 9 maggio 2022.

ai servizi educativi, scolastici e formativi con la possibilità di iscrizione nelle scuole di ogni ordine e grado e in qualunque periodo dell'anno. Attraverso le indicazioni provenienti dal Ministero per l'Istruzione vengono disciplinati diversi servizi quali per esempio il supporto psicologico necessario a causa della repentinità e della gravità degli eventi occorsi che possono aver comportato ricadute traumatiche che necessitano di adeguato supporto psicologico e il supporto linguistico, essendo la lingua l'ostacolo più grande dell'azione educativa in particolare nella fase di accoglienza, supporto e socializzazione. In virtù di ciò è senza dubbio necessario che il personale scolastico possa essere affiancato da mediatori linguistici e culturali che favoriscano l'interazione e la comunicazione personale; a causa di ciò sarà fondamentale l'intervento degli Uffici scolastici regionali che coordineranno le azioni delle scuole¹⁰³. Un esempio di aiuto è stato attivato grazie al progetto di Save The Children "Druzi" che prevede l'intervento di volontarie e volontari che conoscono la lingua a favore di bambine, bambini e adolescenti tra i 9 e i 18 anni e che li aiutino nel loro percorso di continuità educativa, relazionalità e integrazione sociale.¹⁰⁴

3.3) CRITICITA' NELL'APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA

Esistono però delle criticità che sono venute fuori al seguito dell'applicazione in Italia della Direttiva ; la prima riguarda il fatto che le persone arrivate in Italia prima del 24 febbraio 2022 e che quindi

sono fuggite a causa dello scoppio ufficiale del conflitto si trovano nella stessa situazione di chi è fuggito più tardi, non possono però richiedere la protezione temporanea e di godere di tutti i vantaggi che ne comporta (tra questi il più importante la celerità con cui viene concesso questo *status*), ma sono costrette a presentare la domanda di protezione internazionale. Di conseguenza queste persone vengono inserite nel canale ordinario, con un'attesa presumibile di vari mesi o addirittura di un anno e con un permesso di soggiorno che nei primi due mesi non consente loro di lavorare. Un'altra problematica riguarda il fatto che secondo quanto stabilito dall'articolo 3 del DPCM con il quale si è attuata la direttiva al capo 2 dice che *"l'esame e la decisione di protezione internazionale ai sensi del decreto legislativo del 28 gennaio 2008, n.25 presentata dal titolare di permesso di soggiorno di cui all'articolo 2, sono differiti alla cessazione della protezione temporanea, ai sensi dell'articolo 7,*

¹⁰³ Si consulti il sito del MIUR per ulteriori informazioni

¹⁰⁴ Per maggiori informazioni si consulti il sito

<https://www.savethechildren.it/partecipa/volontari/volontari-druzion>.

comma 1, del decreto legislativo 7 aprile 2003, n.85.”¹⁰⁵. Ciò significa che colui che ritiene di aver ad esempio subito una persecuzione individuale potrà presentare domanda di protezione internazionale il cui esame della sua domanda verrà fatto alla conclusione della protezione temporanea e come riferito in un’intervista a Gianfranco Schiavone, Presidente dell’ICS di Trieste, non si capisce il motivo di questo congelamento.¹⁰⁶ Infine, lo stesso Schiavone dice che la criticità più rilevante riguarda l’esclusione dalla protezione temporanea dei cittadini di Paesi terzi che vivevano in Ucraina senza permesso di soggiorno permanente, i quali nonostante fuggissero dal conflitto non hanno potuto godere del diritto di presentare la domanda di protezione temporanea. Potranno si eventualmente presentare la domanda di asilo se rientreranno in quei casi disciplinati dall’art.1 della Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato però sorge un problema riguardo la difficoltà nel dimostrare che sia avvenuta una persecuzione o che ci sia il rischio di un danno grave. Per loro, inoltre, vi è il fatto che per due volte hanno dovuto lasciare tutto quello di più caro a fronte dei motivi che li hanno prima spinti a lasciare il loro paese di origine e poi il paese che li ospitava. Risulta dunque in parte anche incomprensibile la scelta da parte del nostro governo di escludere migliaia di persone provenienti dall’ Ucraina dal diritto di presentare la domanda di protezione temporanea, creando effettivamente una discriminazione tra persone di differente nazionalità che risulta anche lesiva e ingiustificata a fronte dei principi di pari opportunità e di dignità della persona umana contenuti nell’articolo 2 e 3 della nostra Costituzione.¹⁰⁷ In virtù di ciò si è anche , in precedenza al conflitto, espressa la Von Der Leyen¹⁰⁸ delineando i propositi di cooperazione e di inclusione nel discorso di presentazione del Patto sulle migrazioni e asilo dicendo che “ tutte le vittime

dei conflitti devono ricevere dall’Italia la stessa protezione e pertanto chiediamo a tutta la società civile di esprimersi denunciando quanto sia inaccettabile che chi fugge dalle guerre riceva un diverso trattamento a seconda della nazionalità di origine o del paese di provenienza” .

Sempre Gianfranco Schiavone sostiene che l’accoglienza non sta procedendo in maniera del tutto impeccabile in quanto la maggior parte degli ucraini accolti ha trovato riparo presso la comunità ucraina, che si aggira intorno alle 200000 mila unità distribuite sul territorio nazionale. Sempre Schiavone fa una critica del sistema di accoglienza italiano, sostenendo che un paese con una estensione geografica come l’Italia e la sua posizione di vicinanza all’Ucraina avrebbero potuto

¹⁰⁵ Per maggiori informazioni e per la lettura del decreto si consulti questo sito <https://www.integrazionemigranti.gov.it/AnteprimaPDF.aspx?id=3400>.

¹⁰⁶ intervista che si trova sul seguente link <http://www.migrantitorino.it/?p=54597> .

¹⁰⁷ Art 1 e 2 della Costituzione <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione>

¹⁰⁸ <https://welforum.it/il-piano-von-der-leyen-per-il-superamento-delle-convenzioni-di-dublinko/>

aiutare nell'avere un sistema di accoglienza migliore anziché di averne uno “sottodimensionato e tendenzialmente di bassa qualità”¹⁰⁹ ed è sicuramente grazie agli ucraini presenti sul nostro territorio il motivo per cui il sistema di accoglienza non è collassato. Di conseguenza non si sa per quanto tempo si potrà sostenere questa situazione per via del fatto che almeno per il momento non si vede la possibilità nel breve periodo di rientro nel paese di origine tormentato ancora dal conflitto. E nulla vieta ad un certo momento di chiedere alle Prefetture di farsi loro stesse carico delle persone ospitate. Al momento le famiglie che svolgono questo importante ruolo nella gestione del flusso di sfollati ucraini ricevono, secondo quanto stabilito dall'OCDPC n.881 del 29 marzo 2022¹¹⁰, una somma di 300 euro pro capite per un periodo massimo di tre mesi decorrenti dalla data di ingresso nel territorio nazionale, questa misura è ovviamente ragionevole affinché il sistema pubblico possa reggere riguardo ai costi dell'accoglienza. Inoltre, una nota positiva da aggiungere riguarda il fatto che l'ordinanza prevede l'accoglienza anche presso famiglie che prendono parte a progetti precisi messi in campo dalle organizzazioni di volontari che fortunatamente mettono a disposizione ben 15 mila posti a livello nazionale. Le associazioni avranno inoltre l'obbligo di monitorare la qualità dell'accoglienza presso le famiglie e di erogare determinati servizi, in particolare la famiglia ospitante offre l'accoglienza materiale, mentre le associazioni si occupano di tutto ciò che riguarda l'inserimento all'interno della società (attraverso corsi di lingua ad esempio). Le criticità sorgono nel momento in cui l'accoglienza in famiglia riguarda solitamente l'ultimo *step* prima della autonomia e quindi è già avvenuto un processo di integrazione nella società; invece, ora con gli ucraini ci troviamo di fronte ad un inserimento immediato nonché di fronte ad un qualcosa che prima non era mai stato sperimentato.

Un'altra tipologia di criticità può riguardare il fatto che si possa fare una discriminazione tra gli arrivi provenienti dall'Ucraina e coloro che invece raggiungono i confini del nostro paese attraverso viaggi in mare. Come appena illustrato il nostro paese sta giocando un buon ruolo anche in base al sistema che come risaputo ha delle problematiche, ma che nonostante tutto sta reagendo almeno fino a questo momento in maniera positiva all'arrivo degli sfollati ucraini.

Non proprio rassicuranti sono dei *tweet* di alcune personalità anche di spicco della politica italiana come il parlamentare europeo Alessandro Panza che ha detto “ sacrosanto accogliere i profughi veri

¹⁰⁹ *Vedi nota supra*

¹¹⁰ Riguardante ulteriori 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, *gazzetta ufficiale n.77 del 1° aprile 2022*

, di quelli finti ne abbiamo accolti fin troppi”¹¹¹ oppure le parole della onorevole Giorgia Meloni che durante un intervento alla Camera ha tenuto anche lei a fare la distinzione tra coloro che “veramente fuggono dalle guerre e chi invece no”¹¹².

Esprimendo pure un mio punto di vista ho molta fiducia che l’Unione Europea possa con votazioni all’unanimità affrontare l’enorme problema degli sfollati mantenendo saldi i principi di solidarietà e di equità tra i Paesi membri. Inoltre, ritengo sia un’ottima occasione anche per l’Italia far sì che si stazionino più fondi per i Comuni nonché per le famiglie affinché ricevano più aiuti nel svolgere il loro ruolo di accoglienza anche nel futuro più prossimo

CONCLUSIONI

Durante questa ricerca si è potuto vedere quanto fosse fondamentale avere una normativa che regolasse la protezione temporanea per gli sfollati ucraini; finalmente dopo venti anni in cui la Direttiva è rimasta “lettera morta”, gli Stati dell’Unione hanno deciso in maniera unanime di attivare il regime giuridico che tutela questa categoria di individui garantendo loro la facoltà di decidere in quale stato essere accolti a seconda delle loro ambizioni di vita, lavorative o per motivi di

¹¹¹ *Twitt* del 25 marzo del 2022.

¹¹² <https://www.youtube.com/watch?v=rB9fvkiJIoc>

ricongiunzione familiare. Ciò in deroga a quanto previsto dal Sistema di Dublino che ha come principio cardine il fatto che è lo Stato di primo arrivo a dover verificare che sussistano le condizioni necessarie affinché venga accordato lo status di rifugiato. Aldilà delle diverse problematiche affrontate in merito agli sfollati di “serie A” e “serie B” che riguardavano episodi di razzismo alle frontiere verso chi tentava come Jean-Jacques Cabea di scappare dal conflitto, si può dire che in generale la risposta dell’Unione sia stata pronta ed efficace dimostrando questa volta di essere realmente a fianco di chi scappa dalla guerra in cerca di una sistemazione temporanea, sperando che le atrocità possano finire il più presto possibile. In ogni caso, al momento possono godere di diritti come quello al lavoro, alla salute e all’istruzione al fine di continuare a vivere quel poco di normalità che ricorda loro il Paese di provenienza. Si è potuto vedere come alcuni progetti messi in campo a favore degli sfollati ucraini siano risultati molto utili, come ad esempio la recluta di operatori sanitari, sia medici che infermieri, nel nostro sistema di sanità pubblica oppure l’opportunità di ottenere delle borse di studio messe in campo da alcune università come la LUISS Guido Carli. Mi auguro vivamente che una situazione del genere non capiti più negli anni avvenire, ma che se si dovesse di nuovo presentare, venga data una risposta immediata ed efficace come è stato fatto all’incirca due mesi fa dagli Stati membri dell’Unione Europea. Mi auguro inoltre che se si dovesse ripresentare una situazione analoga, si abbia la stessa attitudine all’accoglienza verso gli sfollati provenienti anche da Paesi extra-europei, non dimenticandosi dunque che esiste una direttiva che per fin troppo tempo è stata in un limbo circondata da paure infondate, come quella di ritenere che gli sfollati rimangano per sempre nello Stato che li accoglie. La protezione temporanea è risultata essere, alla sua prima applicazione, fondamentale nell’evitare che un afflusso così massiccio di cittadini ucraini potesse mandare completamente in tilt i sistemi di accoglienza dei singoli Stati membri; ancora più importante è stato il fatto che finalmente la risposta degli Stati membri è stata univoca, contrariamente a quanto avvenuto in precedenza nella gestione di determinate situazioni analoghe.

BIBLIOGRAFIA

- ¹
https://www.asgi.it/wpcontent/uploads/2022/05/2022_Scheda_ASGI_Protezione_temporanea_Ucraina_maggio_.pdf [ultima visita il 27 maggio 2022]
- “I minori non accompagnati ucraini sono 3909” di Sara De Carli del 9 maggio 2022.
- ACNUR, *The state of the world’s Refugees 1995 – In search of solutions*, Oxford, pg 92
- Akenboro Clement “International students are facing challenges as they try to evacuate Ukraine”. Intervista di Frank Langflitt . *NPR*, 3 marzo 2022.

- Balzaq Thierry. *The external dimension of UE justice and home affairs*. 2009
- Bast Jurgen Deepening Supranational Integration: Interstate Solidarity in UE Migration Law, 2016.
- Biffoni Matteo “Necessario fondo da 230 milioni per i minori e rafforzamento rete SAI”. Intervista di *RedazioneAnci* , 26 aprile 2022.
- Cabea Jean-Jacques “Ukrainians go first: how black and brown people are struggling to escape the Russian invasion” . Intervista di Ben Anthony Orton. *Euronews* , 2 marzo 2022.
- Calamia.M.Di Filippo M., Gestri M.,” *Immigrazioni diritto e diritti : profili internazionalistici ed europei*, CEDAM Editore , 2012.
- cfr. conclusioni della Presidenza, *approccio globale in materia di migrazioni: azioni prioritarie incentrate sull’Africa e il Mediterraneo* doc. n. 15914/05, allegato 1, pp. 7-10.
- Cfr.circolare 20815 del 10 marzo 2022 della Direzione centrale dell’immigrazione e della polizia alle frontiere.
- Comunicazione al Consiglio *relativa al meccanismo di monitoraggio e di valutazione dei paesi terzi nel settore della lotta all’immigrazione clandestina*, 28 luglio 2005, COM (2005) 352 def.
- Conclusioni della Dichiarazione di Cartagena
- Consiglio Europeo di Salonicco, 19 e 20 giugno 2003, conclusione della Presidenza, punto 9.
- Consiglio Europeo di Salonicco, 19 e 20 giugno 2003, conclusioni della Presidenza, punto 19.
- Consiglio Europeo di Siviglia, 21-22 giugno 2022, conclusioni della Presidenza, doc. 13463/02.
- Consiglio Europeo di Siviglia, conclusioni della Presidenza, cit., punto 36.
- Consiglio Europeo di Siviglia del 2002 e Consiglio Europeo di Salonicco del 2003
- Consiglio europeo di Tampere, 15-16 Ottobre 1999, conclusioni della Presidenza, SN 200/99
- Consiglio europeo di Tampere, conclusione della Presidenza, cit., punto 59.
- Consiglio europeo di Tampere, conclusioni della Presidenza, *cit* punto 11.
- Consiglio europeo di Tampere, conclusioni della Presidenza, *cit* punto 8.
- Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato.
- Costa Andrea “I medici ucraini potranno lavorare in tutta Italia”. Intervista della Redazione di Sky , *SKY* , 22 marzo 2022.
- D’Alessandro Simone “Rinvio pregiudiziale alla CGUE”, 09/06/2021.
- decisione 2004/424/ CE del Consiglio, del 21 aprile 2004
- Decisione del Consiglio 2004/80/CE
- Decisione del Consiglio del 28 settembre 2000 *GU L 252 del 6.10.2000 pag. 12-18*.
- Decreto-legge del 21 marzo 2022
- Definizione raccolta da un saggio di una breve sintesi svolta da Olga Rymkevitch sul lavoro di “*Problemi e prospettive delle politiche di immigrazione in Italia e in Europa* “durante un soggiorno di presso il centro di Studi Internazionali e comparati dell’Università di Modena e Reggio Emilia.
- dell’articolo 63 del “*Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull’Unione Europea, i trattati che istituiscono le Comunità Europee e alcuni atti connessi – Versione consolidata del trattato che istituisce la Comunità europea* “*Gazzetta Ufficiale* n. C 340 del 10/ 11/1997 pag.0173
- Di Florio Alessio “Ucraina denuncia dell’Unicef: bambini a rischio tratta”. *Worldnews* , 24 marzo 2022.
- Dichiarazione di Cartagena Adottata dal colloquio sulla protezione internazionale dei rifugiati in America Centrale, Messico e Panama: problemi giuridici e umanitari.
- DPCM n.881 del 29 marzo 2022 *Gazzetta ufficiale* n.77 del 1° aprile 2022

- Fiorini Alessandro “Tutto quello che avreste voluto sapere sul Regolamento di Dublino- Intervista a Francesco Maiani” , 15/11/2011 .
<https://www.meltingpot.org/2011/11/tuttoquello-che-avreste-voluto-sapere-sul-regolamento-dublino-intervista-a-francesco-maiani/>
- FITZPATRICK J. “Temporary protection of refugees: elements of a formalized regime” The American Journal of International Law, vol.94 , n.2 , Washington , Aprile 2000 pag 2283 e ss.
- Genovese Vincenzo “la direttiva UE che gli Stati europei non vogliono usare per accogliere i profughi”, 25 agosto 2021.
- *Guiding principles on international displacement* estratto da E/CN.4/ 1998/53, 11 febbraio 1998.
- <http://www.migrantitorino.it/?p=54597>. [ultima visita il 30 maggio 2022]
- <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200040it.pdf>. [ultima visita il 21 maggio 2022]
- ¹https://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/022bis/021/00000003.pdf [ultima accesso il giorno 6/06/2022]
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F21> [ultima visita 10 maggio]
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001L0055&from=IT> [ultima visita il 15 maggio 2022]
- <https://www.amnesty.it/corte-europea-dei-diritti-umani-si-esprime-sul-caso-m-s-s-c-belgio-egrecia/> [ultima visita il 13 maggio 2022]
- <https://www.cimea.it/pagina-focus-ucraina> [ultima visita il 25 maggio 2022]
- <https://www.europarl.europa.eu/italy/it/scoprire-l-europa/il-trattato-di-lisbona> [ultimo accesso il 7 maggio 2022]
- https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjvyd7d0474AhUURfEDHW_rDMQQFnoECAgQAQ&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Ftransparency%2Fdocuments- [ultima visita il 20 maggio 2022]
- [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjvyd7d0474AhUURfEDHW_rDMQQFnoECAgQAQ&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Ftransparency%2Fdocuments-register%2Fapi%2Ffiles%2FCOM\(2016\)467_0%2Fde00000000313773%3Frendition%3DfaIse&usg=AOvVaw3HnDCSD_wL2n_hhl2bTFiL](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjvyd7d0474AhUURfEDHW_rDMQQFnoECAgQAQ&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Ftransparency%2Fdocuments-register%2Fapi%2Ffiles%2FCOM(2016)467_0%2Fde00000000313773%3Frendition%3DfaIse&usg=AOvVaw3HnDCSD_wL2n_hhl2bTFiL) [ultima visita il 21 maggio 2022]
- <https://www.instagram.com/sexindustryisviolence/> [ultima visita il 29 maggio 2022]
- <https://www.integrazionemigranti.gov.it/AnteprimaPDF.aspx?id=3400>. [ultima visita il 30 maggio 2022]
- <https://www.miur.gov.it/documents/20182/4394634/1.%20Statuto-onu.pdf>[ultima visita il 18 maggio 2022]
- <https://www.osservatoriosullefonti.it/fonti-dellunione-europea-e-internazionali/525-sentenzans> [ultima visita il 13 maggio 2022]
- <https://www.panorama.it/news/dal-mondo/dramma-migliaia-bambini-ucraini-scomparsi> [ultima visita il 20 maggio 2022]
- https://www.repubblica.it/politica/2011/04/11/news/immigrazione_11_aprile-14784693/ [ultima visita il 17 maggio 2022] “ L’UE boccia l’Italia” “ La Repubblica” 11 aprile 2011
- <https://www.retesai.it/il-delegato-anci-per-limmigrazione-matteo-biffoni-posti-offerti-nelsaitre-volte-superiori-a-finanziamenti-non-mortificare-disponibilita/> .[ultima visita il 27 maggio 2022]

- <https://www.salute.gov.it/portale/assistenzaSanitaria/dettaglioContenutiAssistenzaSanitaria.js?p?lingua=italiano&id=5842&area=Assistenza%20sanitaria&menu=vuoto> [ultima visita 29 maggio 2022]
- <https://www.secondowelfare.it/immigrazione-e-accoglienza/la-crisi-ucraina-e-loccasione-per-ristrutturare-il-sistema-italiano-di-accoglienza/> [ultima visita il 28 maggio 2022]
- <https://www.unicef.org> [ultima visita il 20 maggio 2022]
- Konotey Olivia, “ *Ukranian Crisis Highlights Europe’s History of Treating some Refugees differently*. Bloomberg, 10 marzo 2022 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-0310/refugees-of-color-fleeing-ukraine-are-being-met-with-discrimination-delay>.
- l’accoglienza e il soggiorno a titolo temporaneo degli sfollati, *Gazzetta ufficiale n.L 063 del 13/03/1996*.
- La direttiva 2011/36/UE del Parlamento e del Consiglio del 5 aprile 2011, *Gazzetta ufficiale L 101 del 15.4. 2011 pag.1*.
- Lamorgese Luciana “Lamorgese: Preservare il gruppo di minori non accompagnati”. Intervista di Sara De Carli , 13 aprilw 2022.
- LAVENEX S., KUNZ., *The Migration – Development Nexus in EU external relations in JEI*, 2008
- Mbagyu Chineye “Africans say Ukranian authorities hindered them from fleeing”. Intervista di Monica Pronczuk e Ruth Maclean. “*New York Times*”, 1 marzo 2022.
- OCDPC n.876/20
- OCDPC N.881 del 29 marzo 2022 *Gazzetta ufficiale n.77 del 1° aprile 2022*.
- Regolamento (UE) n.604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio europeo del 26 giugno 2013. *Gazzetta ufficiale 29/06/2013, L 180 / 31*.
- Regolamento CE n. 491/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2004.
- Relativa alla ripartizione degli oneri per quanto riguarda l’accoglienza e il soggiorno a titolo temporaneo degli sfollati, *Gazzetta ufficiale n.C 262 del 07/10/1995*.
- Riccardi Maria Luigi “Il Principio di mutua fiducia nella giurisprudenza europea: ancora un’opportunità”, 6/04/2022
- Scagliotti Luciano. *Le politiche comuni di asilo e immigrazione*. Torino: 5 gennaio 2015
- sito <https://openmigration.org/glossary-term/asylum-shopping/> [ultima visita il 13 maggio 2022]
- *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia: bilancio del programma di Tampere e nuovi orientamenti 2* giugno 2004
- Su una procedura di allarme e di emergenza relativa alla ripartizione di oneri per quanto riguarda
- www.EUR-Lex-enhanced_cooperation-IT-EUR-Lex.it ” [ultima visita 3 maggio 2022]
- www.studiperlapace.it. [ultimo accesso il giorno 6/06/2022]

SUMMARY

INTRODUCTION

The objective of my thesis is to explain what the legal regime of temporary protection is regulated by Directive No.55/2001, before doing this however I think it is necessary to report what were the main

historical reasons why the European Union decided to adopt in the field of asylum and immigration this legislation. In the first chapter therefore, I am going to analyze how the events in Yugoslavia and Kosovo influenced the policy of the European Union in devising temporary protection and once that is done, I will talk about asylum policy in Europe by mentioning different Treaties such as Amsterdam and Lisbon and then different Councils such as Tampere and Thessaloniki. In the second chapter of the thesis, I will go into what the Temporary Protection Directive provides from the normative point of view by outlining the rights it entails as well as the duration, also making references to cases where in the last twenty years it could have been activated but unfortunately because of different positions in the Union this was not the case. And finally in the third and last chapter of my thesis I will outline how Italy is handling the arrival of displaced persons from Ukraine who enjoy temporary protection. I will mention projects put in place in order to welcome and integrate these individuals who are victims in their own country of a conflict that has now lasted more than three months.

FIRST CHAPTER.

In the face of the conflict in Yugoslavia and Kosovo, Europe had to deal not only with the war but also with the arrival of displaced persons , a term by which thanks to the "Guiding Principles on Internal Displacement" an individual is referred to as "one who has been forcibly forced to flee , or forced to leave or abandon his or her home or area of habitual residence, in order to avoid or prevent the effects of armed conflicts , situations of generalized violence , human rights violations or disasters whether natural or man-made , and who have not crossed borders recognized as such by the international community" . Since there was no such legislation as temporary protection each country decided to regulate the granting of visas and residence permits, for example Italy, Hungary and Austria acted in this matter in a similar manner among themselves. in May 1992 there was a summit in Vienna attended by several heads of state in which it was reiterated the fact that all useful resources had already been made available in order to accommodate displaced persons, it was then decided to implement a policy of containment and regionalization of the conflict. This policy included sending aid, mainly to Slovenia and Croatia, aimed at containing the refugees, if not in the country of origin, at least in the territories located within the borders of the former Yugoslavia . (Hein, 2013) .

Following the arrival of the Yugoslav displaced persons there was the Resolution of September 25, 1995 concerning persons whom member states are willing to receive in a limited time and under appropriate conditions in cases where there is an armed conflict or civil war , this Resolution had very positive normative implications because it is cited in the Council Decision of March 4, 1996 , concerning the possibility on the initiative of the Presidency, a Member State or the Commission to be able to convene urgently a coordinating committee in order to find that a situation arises which requires the implementation of concerted action by the European Union for the temporary reception

and stay of displaced persons , the Decision provides that once the representatives of the individual Member States have been brought together, consideration should be given to whether : Urgent action at the level of the European Union , Indication for each member state of the number of persons it is prepared to receive and the time at which it is prepared to do so , based on the provisions of paragraph 4 of the Council Resolution of September 25, 1995, and set a timetable and dates for a phased plan on anticipated reception needs. Another normative instrument produced in the aftermath of the events in Kosovo and which thus turns out to be a further invitation to the member states to promote a balance of efforts with regard to the reception of displaced persons resulting from the Conclusions of the Cologne European Council held on June 3 and 4, 1999 in which the Council held to invite the Commission to submit proposals that could grant the human and financial resources to be able to give relief to the refugees with an allocation of 196 million euros also inviting the member states to the adoption of a common strategy with regard to the Western Balkans referring to the Vienna European Council . In Europe there was no discipline of "war refugees" in the sense that there was no convention or treaty that had expanded the concept of refugee contained in the Geneva Convention unlike in other continents such as Central and South America where in 1984 several states developed the Cartagena Declaration extending the concept of refugee "to persons who had fled their country because their lives , their safety and freedom were threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts , a massive violation of human rights or other circumstances that seriously disturbed public order" . This had a concrete application for example with regard to certain individuals who came from certain areas of El Salvador controlled by criminal gangs or where they have a strong presence in the territory, but who could not enjoy refugee status according to the Geneva Convention but thanks to the Declaration were able to enjoy international protection. Another covenant instrument that was adopted 20 years earlier than the Cartagena Declaration, however, concerns the 1969 Convention Governing the Specific Aspects of Refugees in Africa drafted by the African Union that cause the internal exodus of the African continent ; Article 1 of the African treaty says " the term refugee applies equally to any person who, owing to external aggression, occupation , foreign domination or serious disturbance of public order in all or part of the country of origin or nationality , is obliged to abandon his or her habitual residence in order to seek refuge in another place outside the country of origin or nationality."

1.2) TREATY OF AMSTERDAM AND TAMPERE COUNCIL

The Treaty of Amsterdam granted the Community the power to adopt measures in the areas of "visas, asylum, immigration and other policies related to the free movement of persons." This was made possible by certain expedients introduced in the Treaty capable of dampening the discontent of the

most Eurosceptic states, in fact according to the provisions of the legislation there is no involvement of all member states equally, consequently Great Britain, Ireland and Denmark do not follow the policy adopted by the Union in internal affairs but conclude agreements in a complex system of derogations contained in three protocols annexed to the Treaty. Two important line of action concern measures applicable to refugees and internally displaced persons with rules to ensure international protection as they cannot return to their home countries and possibly grant international protection. The third line of action is based on immigration policy measures by establishing conditions of entry and residence and procedures for member states to issue long-term visas and residence permits. A uniquely important event was the Council meeting in Tampere, a Finnish city where on October 15 and 16, 1999, the European Council kicked off the creation of the area of freedom, security and justice and where for the first time the external dimension of the EU's migration policy "timidly" made its entrance. The Tampere cornerstones are respectively in order: a) common EU asylum and migration policy; b) a genuine European area of justice; c) Union-wide fight against crime; d) stronger external action. Precisely on this last point " the European Council considers it essential that in these areas the Union also develop a capacity to act and be recognized as a major partner on the international stage. This requires close cooperation with partner countries and international organizations (...). Thus, the calls mentioned in the acts adopted before the entry into force of the Treaty of Amsterdam are followed up by recognizing partnership with third countries and with international organizations as playing a role in the forefront of EU migration policy. According to the Tampere Council, two basic orders of principles must convey EU external action and they are the general (or global) approach and coherence. When reference is made to the general approach , which will later be defined as the most appropriate strategy for the management of the migratory phenomenon , it means an invitation to the Union and its member states to manage this phenomenon by having prevention as a pivotal approach , using the different instruments at its disposal for external action which may be development cooperation , trade policy , common foreign and security policy or CFSP , to name a few, having as its main purpose the elimination of situations of hardship of third country nationals . So, the strategy of prevention is seen by the heads of state and government meeting in Tampere as the best ally in decreasing emigration pressure to the Union.

1.3) EUROPEAN COUNCILS OF SEVILLE AND THESSALONIKI

These two Councils reaffirm the principles on which the Union's action must be based, namely: respect for the right balance, which on the one hand requires an effective policy of integrating immigrants who are legally staying and that the international conventions to which it is a party be respected , and on the other hand to put in place a fight against irregular immigration . This principle stands alongside those of the comprehensive approach and coherence enshrined in Tampere; a novelty

is found in the instruments in that it establishes the establishment of a mechanism capable of evaluating and possibly sanctioning third countries that have violated cooperation agreements concluded with the EU having as their object the management of migratory flows , discrediting the harsher solution presented by some member states , establishing instead that in the event that such a violation is established, the Council acting unanimously may take against the third country any necessary measure that falls within the political capabilities of the Union , always respecting the principle of coherence of the actions put in place to meet the commitments made when planning development cooperation operations .

1.4) TREATY OF LISBON

The Treaty of Lisbon of December 13, 2007 and entered into force on December 1, 2009, has entailed several changes on two fundamental levels : the competences of the European Union and the composition of the institutions that form it , with the new name of the Treaty on the European Community becoming the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) and together with the Treaty on European Union , therefore constitute the legal basis of the EU . The most relevant novelty that this treaty has brought is undoubtedly to have eliminated the three-pillar structure created with the Maastricht Treaty in fact the competence on visas immigration and asylum becomes part of the TFEU and in particular in Title 5 named as " Area of freedom, security and justice "(Articles 67-89 TFEU). A very important novelty compared to the previous legislation is found in 'Article 67 which provides for the Union to develop a "common" policy on borders, visas and immigration. This permits the adoption of any legislative act, including a regulation, which has the legal force of being directly applicable in the legal systems of the member states.

1.5: DUBLIN III REGULATION

The Dublin III regulation establishes the criteria by which the state responsible for examining the application for international protection is identified, this starts from the desire to create a system that succeeds in combating a series of phenomena that have arisen in parallel with the creation of the area of freedom, security and justice such as the submission of multiple applications, asylum shopping and the phenomenon of so-called refugees in orbit. All this is in complete harmony with the objectives set at Tampere ; the regulation provides , in Chapter.3 , for a series of hierarchically ordered criteria: responsibility is established in the first instance for the state that has already given refuge to the asylum seeker's family members, the state that has already issued the applicant with a residence permit or visa for other purposes, and finally the state where the person first entered , legally or illegally. With this procedure two basic purposes are achieved; the first to identify the state responsible, the second to initiate the procedure for examining the application for protection.

CHAPTER 2

Another normative instrument produced in the aftermath of the events in Kosovo and which thus turns out to be a further invitation to the member states to promote a balance of efforts with regard to the reception of displaced persons resulting from the Conclusions of the Cologne European Council held on June 3 and 4, 1999 in which the Council held to invite the Commission to submit proposals that could grant the human and financial resources to be able to give relief to the refugees with an allocation of 196 million euros also inviting the member states to the adoption of a common strategy with regard to the Western Balkans referring to the Vienna European Council . In Europe there was no discipline of "war refugees" in the sense that there was no convention or treaty that had expanded the concept of refugee contained in the Geneva Convention unlike in other continents such as Central and South America where in 1984 several states developed the Cartagena Declaration extending the concept of refugee "to persons who had fled their country because their lives , their safety and freedom were threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts , a massive violation of human rights or other circumstances that seriously disturbed public order" .

2.2: PROCEDURE IN THE CONTEXT OF TEMPORARY PROTECTION

Article 18 says that " the criteria and procedures for determining the State responsible for examining the application for asylum shall apply In particular, the Member State responsible for examining the application for asylum submitted by a person enjoying temporary protection under this Directive shall be the Member State which has accepted the transfer of that person to its territory." So just as the same criteria and procedures are established for those who apply for asylum it is also possible for states to exclude from the enjoyment of this status those to whom there are serious grounds for believing that they have committed: war crimes, peace crimes, crimes against humanity, a serious non-political crime outside the receiving member state prior to their admission , acts contrary to the principles and purposes of the United Nations and finally if there are reasonable grounds for believing that that person may be a danger to the security of the host member state . Chapter II of the Directive regulates the maximum duration of temporary protection which is one year and therefore ceases the moment the maximum duration is reached or at any time as a result of a decision which is taken by the Council which requires a qualified majority on a proposal from the Commission, which examines any request submitted by a member state for it to submit such a proposal to the Council. All of this necessarily needs, however, to have a well-founded ascertainment of the situation in the country in question since it is the duty of the Union to enable persons who have been granted temporary

protection to be able to make a safe and stable return without their fundamental human rights and freedoms being violated and in accordance with the principle of non-refoulement. Protection, however, may be automatically extended six months at a time for one year, and in addition in the event that the Commission finds that the conditions for granting temporary protection are still met, it will again submit a proposal, which the Council will always approve by reaching a qualified majority, and which will then possibly be extended for a further year)

2.3: IMPLEMENTATION OF THE DIRECTIVE IN FAVOR OF UKRAINIAN DISPLACED PERSONS.

The following are those who will be beneficiaries of this directive in accordance with the operational guidelines for the implementation of the Council Implementing Decision (EU)2022/382 ascertaining the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine in accordance with Article 5 of Directive 2001/55/EC and has the effect of introducing temporary protection : To Ukrainian nationals residing in Ukraine who are displaced as of February 24, 2022 and their family members , To stateless persons and third-country nationals other than Ukraine who enjoyed international protection or equivalent national protection in Ukraine prior to February 24, 2022 and who are displaced from Ukraine as of February 24 , and their family members. Stateless persons and third-country nationals other than Ukraine who were legally residing in Ukraine for a short period before February 24, 2022, on the basis of a valid permanent residence permit issued in accordance with Ukrainian law such as students and workers, and who cannot safely return to their country or region of origin. Stateless persons and citizens of third countries other than Ukraine who were legally residing for a short period before February 24, 2022, such as students and workers, and who can return under safe and stable conditions to their country or region of origin. Residence permits for temporary protection must be applied for from the relevant national authorities and according to national procedures , for which bureaucratic procedures should at the very least be reduced to the bare minimum given the special situation and the required celerity , at the time temporary protection is granted a document is issued that clearly sets out the conditions for which it was granted , this in a language they can understand (in the case of Ukrainians for most of them in Ukrainian) . The right to temporary protection will be in addition to the already existing right to seek international protection. Member states will have to grant a residence permit and all the rights expressed in the previous paragraph, offering assistance to unaccompanied children and persons with special needs, who may have suffered traumatic experiences (such as physical, psychological or sexual violence or who have experienced rape or torture) . After they enter an EU member state Ukrainians have the right to move freely for a total period of 90 days, a fundamental change from the Dublin System concerns the fact that Ukrainian

nationals may not stop in the first country of entry but may freely cross internal borders and choose in which state to stop thus being able to join relatives and friends or choose the state where better services are guaranteed. This means that the rules established by the Dublin System regarding the country of first arrival have been waived which, according to Article 13 which states precisely the competence to examine the application for international protection of the member state whose border was crossed illegally (also known as first illegal entry)

CHAPTER 3: MANAGEMENT OF UKRAINIAN DISPLACED PERSONS IN ITALY FOLLOWING THE TEMPORARY PROTECTION DIRECTIVE

In order to receive the Ukrainian displaced persons a fundamental role is played by the police headquarters scattered over the Italian territory in fact they have started to acquire applications for temporary protection since March 11, 2022, which, however, were granted only after the date of publication of the DPCM of April 15, 2022, with which the printing and delivery of the title was initiated. Once an application for temporary protection is filed a receipt will be issued accompanied with the applicant's photograph along with a tax identification number useful to enjoy certain services as well as also a list of rights and duties translated into their native language or any other language they can understand. Among the rights contained and granted in the directive, as already illustrated in the previous chapter, there is the right to work , in fact the applicant will be able to carry out a work activity either subordinate or self-employed and will be able to do so from the moment of the issuance of the nominative receipt of submission of the application for temporary protection . The temporary protection holder also enjoys free access to education , both secondary and university as well as vocational training ; initiatives have been planned for the facilitation of the recognition of Ukrainian vocational qualifications which is mainly taken care of by CIMEA i.e. the Center for Academic Equivalence Mobility Information , making available to all institutions of Italian higher education its materials in support of the recognition of secondary school and higher education qualifications in the Ukrainian education system , the resources provided will be useful primarily for the purpose of better understanding the structure of the Ukrainian education system , as well as to offer support in the evaluation of the relevant qualifications in the Italian system . The first fundamental function when it comes to reception is carried out by prefectures that are responsible for checking the availability of housing in CAS (extraordinary reception centers) and SAI (reception and integration system). There are various forms of housing arrangements: extraordinary reception centers, extraordinary assistance centers and first reception centers for asylum seekers, reception facilities of the SAI, autonomous accommodation in private housing and additional housing to be used for the reception of people displaced from Ukraine are made available by the Ministry of the Interior, prefectures and reception

agencies. Another right provided for in the directive concerns health care on the national territory, which can be activated through registrations in the ASL of domicile (which, as mentioned earlier, domicile means the address indicated in the application for residence permit), which allows the allocation of the general practitioner or pediatrician of free choice.

3.2: MANAGEMENT IN ITALY OF UNACCOMPANIED UKRAINIAN MINORS

Through this plan we wish to provide guidelines for the management of unaccompanied minors following the outbreak of war between Russia and Ukraine; an unaccompanied foreign minor is defined as any minor who does not have Italian or European Union citizenship and who is without the assistance and representation of parents or other adults legally responsible for him or her under the laws in force in the Italian legal system. " If suitable family members are identified to care for the unaccompanied foreign minor, this solution must be preferred to community placement."

3.3: CRITICISMS IN THE APPLICATION OF THE DIRECTIVE.

The first one concerns the fact that people who arrived in Italy before February 24 and therefore fled because of the outbreak of the conflict were in the same situation as those who fled later, however, they cannot apply for temporary protection and all the advantages it entails (among these the most important is the speed with which this status is granted) but are forced to apply for international protection. As a result, these people are placed in the ordinary channel, with a presumable wait of several months or even a year and with a residence permit that in the first two months does not allow them to work. In any case, the most critical issue concerns the exclusion from temporary protection of third-country nationals who were living in Ukraine without a permanent residence permit, so they too were fleeing the conflict but nevertheless could not enjoy the right to apply for temporary protection. They will eventually be able to apply for asylum if they fall under those cases governed by Article 1 of the Geneva Convention Relating to the Status of Refugees, however, a problem arises regarding the difficulty in proving that persecution has occurred or that there is a risk of serious harm. Finally, a final critical issue may concern whether discrimination can be made between arrivals from Ukraine and those who instead reach our country's borders through sea voyages.

