

LA PROTEZIONE TEMPORANEA per le persone in fuga dall'Ucraina

Sommario

| | |
|---|----|
| 1. Come nasce l'istituto della protezione temporanea | 2 |
| 2. Cosa si intende per protezione temporanea | 2 |
| 3. Come si attiva la protezione temporanea | 3 |
| 4. A chi si rivolge la protezione temporanea | 4 |
| 5. Quanto dura la protezione temporanea | 6 |
| 6. Qual è lo Stato membro competente a riconoscere la protezione temporanea | 6 |
| 7. Qual è il contenuto della protezione temporanea secondo la Direttiva 2001/55/CE | 7 |
| 8. Qual è il contenuto della protezione temporanea in Italia, secondo il DPCM 28.3.2022 e le altre misure attuative | 8 |
| 9. Il ricongiungimento familiare | 12 |
| 10. Chi può essere escluso dalla protezione temporanea | 14 |
| 11. Minori stranieri non accompagnati | 14 |
| 12. Protezione temporanea e protezione internazionale | 15 |
| 13. Diritto di movimento intra-UE | 15 |
| 14. Come dimostrare il possesso dei requisiti richiesti | 17 |
| 15. La conclusione della protezione temporanea | 17 |
| 16. Rimedi giurisdizionali | 18 |

A seguito della [proposta della Commissione europea](#), il 4 marzo 2022 il Consiglio dell'Unione europea, con la [Decisione 2022/382](#), a fronte dell'afflusso massiccio di sfollati che per via del conflitto armato hanno lasciato l'Ucraina dal 24 febbraio 2022 e che stanno facendo ingresso nel territorio dell'Unione, ha così deciso di attivare per la prima volta la [Direttiva 2001/55/CE sulla protezione temporanea](#).

La Decisione è entrata in vigore il 4 marzo 2022, giorno della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale UE.

Il Governo italiano ha dato applicazione a detta Decisione europea attraverso l'emanazione del [Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri \(DPCM\) del 28 marzo 2022, pubblicato in G.U. n. 89 del 15.4.2022](#).

1. Come nasce l'istituto della protezione temporanea

Nel 2001, memore dei conflitti nella ex Jugoslavia e in Kosovo, la Comunità europea ha adottato la Direttiva 2001/55/CE, uno strumento finalizzato a gestire situazioni di arrivi molto numerosi e ravvicinati di sfollati: la finalità della Direttiva, nelle parole del legislatore europeo, è quella di "istituire norme minime sulla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e adottare misure intese a garantire l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono tali persone e subiscono le conseguenze dell'accoglienza delle stesse¹".

Questo strumento - che non era mai stato attivato prima, sebbene in questi anni l'Europa sia stata oggetto di importanti flussi migratori forzati a seguito di crisi internazionali (si pensi ai casi di Libia, Siria e Afghanistan) - viene oggi utilizzato dall'Unione e dai suoi Stati membri per affrontare il flusso di profughi provenienti dall'Ucraina e per fornire loro adeguata e immediata tutela.

Proprio perché trattasi di strumento immaginato più di 20 anni or sono e non è mai stato aggiornato né implementato, pone sfide di armonizzazione con la normativa esistente sia in ambito europeo (soprattutto relativamente alla protezione internazionale) che italiano.

2. Cosa si intende per protezione temporanea

La protezione temporanea è una **procedura di carattere eccezionale** che garantisce, *"nei casi di afflusso massiccio o di imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti da paesi terzi che non possono rientrare nel loro paese d'origine, una tutela immediata e temporanea alle persone sfollate, in particolare qualora vi sia anche il rischio che il sistema d'asilo degli Stati membri non*

¹Cfr. Direttiva, *considerando* n. 8.

possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento, per gli interessi delle persone di cui trattasi e degli altri richiedenti protezione”.

Nella Direttiva 2001/55/CE il termine “*afflusso massiccio*” si riferisce espressamente all’arrivo nell’UE “*di un numero considerevole di sfollati, provenienti da un paese determinato o da una zona geografica determinata, sia che il loro arrivo avvenga spontaneamente o sia agevolato, per esempio mediante un programma di evacuazione*”.

La protezione temporanea è, dunque, utilizzabile non soltanto per le ipotesi di fughe spontanee, ma anche per eventuali programmi di evacuazioni urgenti che ben potrebbero essere organizzati dalla stessa UE o da altri soggetti.

3. Come si attiva la protezione temporanea

L’attivazione della protezione temporanea è condizionata al fatto che il Consiglio UE, su proposta della Commissione², accerti, con decisione adottata a maggioranza qualificata, l’esistenza di un afflusso massiccio di sfollati (art. 5 co. 1 della Direttiva). La decisione determina l’attivazione della protezione temporanea per un periodo definito, in tutti gli Stati membri. Si tratta quindi di uno strumento di solidarietà europea che ha effetti *erga omnes*, cioè vincolante per tutti gli Stati membri UE³. Ne consegue che **la protezione temporanea**, laddove attivata, **si applica a tutti gli Stati dell’Unione**, a prescindere dal fatto che questi ultimi ne abbiano approvato o meno all’unanimità l’attivazione⁴.

Nel concreto, **la Decisione 2022/382** è stata approvata all’unanimità in seno al Consiglio e si applica, per sua espressa previsione, all’Irlanda, ma **non alla Danimarca**, per via dell’*opt out* di quest’ultima dal sistema europeo comune di asilo.⁵ Ogni Stato membro è poi tenuto a dare attuazione alla Decisione con gli strumenti di diritto nazionale di cui si è dotato; per l’Italia è il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM) secondo quanto previsto dall’art. 20 del d.lgs. 286/98 (Testo Unico Immigrazione) e dall’art. 3 del [d.lgs. 7 aprile 2003, n. 85](#), che costituisce norma interna di recepimento della Direttiva 2001/55/CE.

²È previsto che la Commissione, laddove non proceda già autonomamente in tal senso, sia comunque tenuta a valutare proposte da parte di un numero qualunque di Stati membri in ordine alla attivazione della protezione temporanea, vedasi art. 5 co. 1.

³Cfr. art. 5 co. 3 della Direttiva.

⁴È d’uopo evidenziare che, anche in mancanza di provvedimenti del Consiglio UE, l’Italia ha comunque la facoltà di attivare autonomamente misure interne di protezione temporanea, ai sensi dell’art. 20 del D.Lgs. n. 286 del 1998. Anche in questo caso, esse vengono adottate mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d’intesa con i Ministri degli affari esteri, dell’interno, per la solidarietà sociale e con gli altri Ministri eventualmente interessati. Così fece il Governo italiano nell’aprile 2011, attivando misure umanitarie di protezione temporanea da assicurarsi nel territorio dello Stato a favore di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa affluiti nel territorio nazionale.

⁵Considerando 25 e 26 della Decisione.

4. A chi si rivolge la protezione temporanea

In linea generale, la **Direttiva** prevede che la protezione temporanea venga attivata nei confronti di cittadini del Paese dal quale si determina una fuga massiccia, nonché di cittadini di Paesi terzi o apolidi che abbiano dovuto abbandonare il loro paese “o regione” di origine o che siano stati evacuati, in particolare in risposta all'appello di organizzazioni internazionali, ed il cui rimpatrio in condizioni sicure e stabili risulti impossibile a causa della situazione nel paese stesso.

La Direttiva specifica che, purché siano rispettati tali criteri, questa protezione si applica anche ai rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra e a persone protette ai sensi di altre normative nazionali o internazionali, che conferiscono una protezione internazionale, ed in particolare:

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

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

La Direttiva consente, altresì, agli Stati membri di decidere, individualmente o collettivamente, di ammettere alla protezione temporanea ulteriori categorie di sfollati e, qualora siano fuggiti per le stesse ragioni e dal medesimo paese o regione d'origine⁷.

L'art. 2 della recente Decisione n. 382 del Consiglio dell'Unione europea e l'art. 1 del DPCM 28.3.2022 hanno stabilito che la protezione temporanea si applica:

- a) ai **cittadini ucraini residenti in Ucraina** prima del 24 febbraio 2022;
- b) ai **cittadini di Stati terzi o apolidi** che beneficiavano della **protezione internazionale o di protezione nazionale equivalente** in Ucraina prima del 24 febbraio 2022;
- c) ai **familiari** delle persone indicate alle lett. a) e b):
 - o **coniuge**;
 - o **partner stabile**, qualora la **legislazione o la prassi** dello Stato membro interessato assimili coppie di fatto e coppie sposate nel quadro della legge sugli stranieri;

⁶Cfr. art. 2 lett. c) della Direttiva. A questo proposito, si ricorda che la nascita dell'istituto della protezione sussidiaria è successiva a quella della protezione temporanea.

Si veda il Report ECRE: <https://ecre.org/wp-content/uploads/2022/03/Information-Sheet-%E2%80%93-Access-to-territory-asylum-procedures-and-reception-conditions-for-Ukrainian-nationals-in-European-countries.pdf>

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

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

- **figli minori** (legittimi, naturali o adottivi), non sposati, **del richiedente o del coniuge**; è dubbio se siano considerati anche i figli minori delle coppie di fatto ma è evidente che una simile esclusione comporterebbe un'illegitima discriminazione;
- **altri parenti** individuati in riferimento all'art. 29, co. 1 lett. c) e d) TUI, cioè figli maggiorenni a carico totalmente invalidi, genitori a carico o ultrasessantacinquenni, che **convivevano in Ucraina e dipendevano totalmente o parzialmente** dal richiedente il ricongiungimento in tale periodo.

La Decisione del Consiglio prevede, infine, che la protezione temporanea si applica altresì:

- d) ai **cittadini di Paesi terzi o apolidi** che possono dimostrare che soggiornavano legalmente in Ucraina prima del 24 febbraio 2022, sulla base di un **permesso di soggiorno permanente** valido, rilasciato conformemente al diritto ucraino e che **non possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese o regione di origine**.

Con il DPCM 28 marzo 2022 il Governo italiano ha, invece, ritenuto di non riconoscere la protezione temporanea ad altre due categorie di persone, nei riguardi delle quali la Decisione del Consiglio UE lasciava agli Stati membri la mera facoltà di riconoscerla, ovvero:

- **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 o regione di origine⁸.
- **persone fuggite dall'Ucraina non molto tempo prima del 24 febbraio 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 Ucraina⁹.

A queste persone, quindi, **l'Italia non concede la protezione temporanea**, ferme restando per esse le altre possibilità previste dall'ordinamento per ottenere altre forme di protezione.

Molti Stati membri hanno consentito l'ingresso nel territorio nazionale alle persone appartenenti alle altre categorie provenienti dall'Ucraina anche in considerazione di quanto previsto dall'art. 6 par. 5 lett. c) del Codice Frontiere Schengen.

➤ [Per la normativa ucraina di disciplina della condizione giuridica delle persone straniere si veda la specifica SCHEDA](#)

⁸La Decisione, all'art. 2 co. 3, lascia agli Stati membri la facoltà di decidere se concedere anche ad essi la protezione temporanea, facoltà della quale l'Italia non si è avvalsa. Ciò nonostante, il *considerando* 13 della Decisione suggerisce che anche tali persone dovrebbero comunque essere ammesse nell'Unione per motivi umanitari, senza richiedere loro, il possesso di un visto in corso di validità, di mezzi di sussistenza sufficienti o di documenti di viaggio validi, onde garantire loro un passaggio sicuro al fine del ritorno nel paese o nella regione di origine.

⁹La Decisione, al *considerando* 14, non solo consente, ma incoraggia gli Stati membri ad attivare la protezione temporanea per questi ultimi.

5. Quanto dura la protezione temporanea

Secondo la Direttiva, la durata della protezione temporanea è di massimo un anno dal giorno in cui essa viene attivata dal Consiglio. Tale termine può essere ridotto in qualunque momento, e quindi la protezione cessare, nel caso in cui lo stesso Consiglio decida in tal senso, ma anche prorogato, in via ordinaria, di un anno (in due *tranche* da 6 mesi l'una) e, in via straordinaria, di un ulteriore anno, su richiesta della Commissione. La cessazione è subordinata ad una valutazione da parte del Consiglio, in ordine alla presenza, nel Paese di origine, di una situazione che consenta un rimpatrio sicuro e stabile delle persone cui è stata concessa la protezione temporanea, nel rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché degli obblighi degli Stati membri in materia di non respingimento¹⁰.

Nel concreto della Decisione 2022/382, il Consiglio ha stabilito che **la protezione temporanea per le persone sfollate dall'Ucraina dopo il 24 febbraio 2022 decorre dal 4 marzo 2022**. Il Consiglio non ha previsto una data di conclusione della protezione stessa e perciò si considera la **durata di almeno un anno** dalla data di inizio¹¹.

6. Qual è lo Stato membro competente a riconoscere la protezione temporanea

Stante l'assenza di obbligo di visto d'ingresso negli Stati dell'Unione europea, le persone ucraine sfollate hanno diritto di stabilirsi nel Paese che scelgono. Analogo diritto non è espressamente previsto per le altre persone sfollate dall'Ucraina ma è ragionevole ritenere che si applichi a tutte, tenuto conto che l'emergenza del conflitto bellico non consentirebbe il rilascio di visti a chiunque.

Sebbene sia stato ipotizzato un meccanismo di redistribuzione dei profughi ucraini tra Stati membri UE, Commissione e Consiglio dell'Unione europea hanno convenuto che, per il momento, la più efficiente strategia di condivisione degli oneri consista nel consentire il transito spontaneo degli sfollati verso le comunità ucraine già presenti negli Stati membri. Ciò di fatto sta permettendo ai cittadini ucraini in fuga di attraversare il territorio dell'Unione per raggiungere lo Stato membro da loro liberamente scelto per stabilirvisi, per poi chiedere a quest'ultimo la concessione della protezione temporanea ed il rilascio del relativo titolo di soggiorno¹².

¹⁰Sul punto, appare significativa la previsione che la valutazione del Consiglio debba riferirsi non solamente al permanere delle condizioni che abbiano dato origine alla attivazione della protezione temporanea, bensì al più ampio novero di situazioni riconducibili all'obbligo di *non refoulement*.

¹¹Tali termini sono inevitabilmente ripresi e confermati dall'esecutivo italiano all'art. 1 co. 1 del DPCM.

¹²Esplícita menzione a questo ragionamento da parte degli Stati membri si trova al considerando 16 della Decisione del Consiglio e *passim* nella Comunicazione COM(2022) 91 final, con la quale la Commissione propone l'adozione di tale decisione. È evidente come questa disposizione costituisca il completo sovvertimento del sistema di Dublino previsto per la protezione internazionale: il Consiglio riconosce che gli sfollati potranno "raggiungere i familiari e gli amici

7. Qual è il contenuto della protezione temporanea secondo la Direttiva 2001/55/CE

In termini di benefici concessi ai beneficiari di protezione temporanea, la Direttiva prevede che gli Stati membri debbano garantire alla persona sfollata:

1. il rilascio un titolo di soggiorno che consenta di soggiornare regolarmente all'interno del territorio dello Stato membro in cui si trova, per la durata della protezione stessa;
2. il diritto di esercitare qualsiasi attività di lavoro subordinato o autonomo sul territorio nazionale;
3. il diritto a partecipare ad attività nell'ambito dell'istruzione per adulti, della formazione professionale e delle esperienze pratiche sul posto di lavoro¹³;
4. il diritto di accedere, se minore, al sistema educativo, a parità di condizioni con il cittadino dello Stato membro¹⁴;
5. il diritto di essere "adeguatamente alloggiato" o di ricevere, se necessario, i mezzi per ottenere una abitazione¹⁵;
6. l'aiuto necessario in termini di assistenza sociale, di contributi al sostentamento e di cure mediche (comprendente quanto meno le prestazioni di pronto soccorso ed il trattamento essenziale delle malattie), laddove non disponga di risorse sufficienti. È previsto che gli Stati membri forniscano in ogni caso assistenza socio-sanitaria alle persone che presentino esigenze particolari. La Direttiva, all'art. 13 co. 4, si riferisce in particolare ai minori non accompagnati e alle persone che abbiano subito torture, stupri o altre gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale. Non sfugge che l'elenco, non esaustivo, ricalca in parte il medesimo elenco delle categorie portatrici di esigenze particolari previsto dalle altre direttive UE sulla protezione internazionale.

La Direttiva è chiara nello stabilire che quelle indicate sono **norme minime** e che gli Stati membri hanno comunque **facoltà di stabilire e attuare condizioni più favorevoli** nei confronti dei titolari di protezione temporanea¹⁶.

attraverso le importanti reti delle diaspore" e che ciò "faciliterà nella pratica l'equilibrio degli sforzi tra Stati membri, riducendo quindi la pressione sui sistemi nazionali di accoglienza".

¹³Gli Stati membri, per ragioni legate alle politiche in materie di mercato del lavoro, possono dare la priorità ai cittadini dell'UE, a quelli degli Stati vincolati dall'accordo sullo Spazio economico europeo e anche ai cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente e beneficiano di un'indennità di disoccupazione, cfr. art. 12 della Direttiva.

¹⁴Vedasi art. 14. Si noti che la Direttiva lascia impregiudicata la possibilità per gli Stati membri di ampliare tale diritto di accesso anche all'adulto titolare di protezione temporanea, cosa che l'Italia ha effettivamente consentito.

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

¹⁶Ci si riferisce qui al *considerando* 12 e all'art. 3 co. 5 della Direttiva.

8. Qual è il contenuto della protezione temporanea in Italia, secondo il DPCM 28.3.2022 e le altre misure attuative

1. Ingresso e permesso di soggiorno

Le persone ucraine fuggite dal conflitto possono viaggiare e soggiornare nei Paesi dell'Unione poiché beneficiano dell'esenzione dal visto d'ingresso nell'UE per permanenze sino a 90 giorni. Analogo diritto è consentito alle altre categorie di sfollati individuati come destinatari della protezione temporanea.

L'ordinanza della protezione civile n. 876 del 13 marzo 2022 prevede che gli sfollati dall'Ucraina possono viaggiare gratuitamente in Italia per raggiungere il primo luogo di destinazione o di accoglienza, entro il termine massimo di 5 giorni dal loro arrivo¹⁷.

All'ingresso in Italia la persona sfollata deve rilasciare una **dichiarazione di presenza** (legge 68/2007) al momento dell'attraversamento del valico italiano (marittimo o aeroportuale) di frontiera esterna dell'UE o, in mancanza, in questura entro 8 giorni dall'arrivo nel Paese; svolto tale incombenza può soggiornare regolarmente, senza bisogno di un permesso di soggiorno, per la durata indicata nella dichiarazione di presenza e comunque sino a 90 giorni.

Se la persona sfollata dall'Ucraina decide di restare in Italia oltre tale termine deve chiedere il rilascio di un **permesso di soggiorno (per protezione temporanea o altro titolo)**.

Il permesso per protezione temporanea, in particolare, viene rilasciato in formato elettronico e ha la validità di un anno¹⁸; va richiesto personalmente presso la questura competente per territorio di domicilio ed è emesso a **titolo gratuito**¹⁹.

Qualora la protezione temporanea non cessi per decisione del Consiglio UE, il permesso può essere automaticamente **prorogato di sei mesi in sei mesi**, per un periodo massimo di un altro anno. Se invece il Consiglio UE deciderà la cessazione della protezione temporanea, il permesso perderà immediatamente efficacia e verrà revocato anche prima della sua naturale scadenza.

¹⁷L'art. 3 dell'ordinanza stabilisce che i fuoriusciti dall'Ucraina possano viaggiare gratuitamente per i primi 5 giorni in Italia

a) sui treni della società Trenitalia che effettuano servizio di Intercity, Eurocity e Regionale su tutto il territorio nazionale. Allo scopo, il Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane può provvedere anche ad allestire idonei mezzi speciali o carrozze aggiuntive ove necessario, in considerazione delle condizioni e dello stato di necessità. Per le medesime finalità, le imprese ferroviarie regionali che erogano servizi di trasporto dei viaggiatori sul territorio nazionale possono prevedere, su base volontaria, la gratuità del servizio nei confronti dei medesimi soggetti;

b) sulla rete autostradale nazionale;

c) sui servizi di trasporto marittimo per le isole.

¹⁸Vedasi art. 8, co. 1 e 2 della Direttiva e art. 2 del DPCM. A ben vedere, quest'ultimo parla di "permesso di soggiorno di durata annuale", laddove si deve invece intendere che, avendo la protezione durata annuale, a partire dal 4 marzo 2022, di conseguenza il permesso rilasciato scadrà un anno dopo, il 4 marzo 2023, a prescindere dalla data di rilascio, così come specificato dalla Circolare 20815 del 10 marzo 2022 della Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere.

¹⁹Esente quindi sia da imposta di bollo sia da contributo alla stampa del permesso elettronico.

Le questure italiane hanno iniziato ad acquisire le istanze di protezione temporanea dal giorno 11 marzo 2022, mentre è solo dalla data di pubblicazione del DPCM (15 aprile 2022) che sono autorizzate alla stampa e alla consegna del titolo²⁰.

All'atto della acquisizione dell'istanza, al richiedente è rilasciata ricevuta corredata di fotografia e codice fiscale, oltre a un documento informativo su diritti e doveri, tradotto in lingua conosciuta o in una delle lingue internazionali.

2. Accesso al lavoro

Il titolare di protezione temporanea ha pieno diritto allo svolgimento di attività lavorativa, sia in forma subordinata (anche stagionale) sia autonoma²¹.

Tale facoltà può essere esercitata sin **dal momento del rilascio della ricevuta** nominativa di avvenuta presentazione della domanda di permesso di soggiorno per protezione temporanea²².

Al fine di facilitare l'accesso al mercato del lavoro italiano, il Governo ha previsto anche una deroga temporanea alla disciplina del riconoscimento in Italia delle qualifiche professionali sanitarie per medici e operatori sanitari ucraini, ai quali, pertanto, è consentito **l'esercizio temporaneo delle professioni presso strutture sanitarie pubbliche o private**²³.

3. Accesso all'istruzione per gli adulti

Il titolare di protezione temporanea in Italia ha accesso all'istruzione per gli adulti, sia a livello scolastico/universitario, sia alla formazione professionale. È previsto che, laddove compatibili, si possano applicare le disposizioni di maggior favore per il diritto allo studio previste all'articolo 38 del Testo unico immigrazione d.lgs. 286/98²⁴.

²⁰Cfr. Circolare 20815 del 10 marzo 2022 della Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere.

²¹ Tale facoltà opera in deroga alle quote massime definite tramite la programmazione annuale dei flussi di ingresso di cui all'art. 3 co. 1 del Testo unico; essa era già prevista all' art. 4 co. 1 lett. e), D.Lgs. 85/2003 ed è stata confermata dalla Ordinanza del Capo dipartimento della Protezione civile 872/2022 del 4 marzo 2022, all'art. 7.

²²*Ibid.*

²³ Infatti, l'art. 34 del Decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 prevede che fino al 4 marzo 2023, in deroga agli artt. 49 e 50 del regolamento di cui al d.P.R. 31 agosto 1999 n. 394 e alle disposizioni del d.lgs. 9 novembre 2007 n. 206, è consentito l'esercizio temporaneo delle qualifiche professionali sanitarie e della qualifica di operatore socio-sanitario ai professionisti cittadini ucraini residenti in Ucraina prima del 24 febbraio 2022 che intendono esercitare nel territorio nazionale, presso strutture sanitarie o sociosanitarie pubbliche o private, una professione sanitaria o la professione di operatore socio-sanitario in base a una qualifica professionale conseguita all'estero regolata da specifiche direttive dell'Unione europea. Le strutture sanitarie interessate possono procedere al reclutamento temporaneo di tali professionisti, muniti del Passaporto europeo delle qualifiche per i rifugiati, con contratti a tempo determinato o con incarichi libero professionali, anche di collaborazione coordinata e continuativa, in deroga all'art. 7 d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e fermo restando quanto previsto dall'art. 11, d.l. 30 aprile 2019, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla Legge 25 giugno 2019, n. 60. Le predette strutture sanitarie forniscono alle regioni e alle province autonome sul cui territorio insistono, nonché ai relativi Ordini professionali, i nominativi dei professionisti sanitari così reclutati.

²⁴Si veda l'art. 2 co. 2 del DPCM 28 marzo 2022.

Numerose sono le iniziative già in campo per la facilitazione del riconoscimento delle qualifiche professionali ucraine. Si rimanda qui al focus del Centro informazioni mobilità equivalenze accademiche (CIMEA), in cui vengono documentati anche i passi formali del Governo italiano e delle istituzioni europee²⁵.

4. Accesso all'istruzione per i minori

Il Testo Unico immigrazione d.lgs. 286/98, all'art. 38 garantisce il diritto allo studio ai **minori stranieri** presenti sul territorio italiano e l'applicazione delle disposizioni nazionali in materia. La medesima tutela è garantita ai minori richiedenti protezione internazionale e ai minori figli di richiedenti protezione internazionale (art. 21 d.lgs. 142/2015), nonché ai minori stranieri non accompagnati per i quali è prevista la predisposizione di progetti specifici che si avvalgano del ricorso o del coordinamento di mediatori culturali (art. 14 legge 47/2017).

In applicazione delle predette disposizioni, la **circolare del 4 marzo 2022 del Capo del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione del Ministero dell'Istruzione** prescrive che le istituzioni scolastiche e gli Uffici scolastici regionali, nelle loro articolazioni di Direzioni regionali e Uffici di ambito territoriale, si attiveranno 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.

Per maggiori dettagli si rinvia al Focus sui minori (al momento ancora in fase di completamento).

5. Accoglienza

Per garantire l'assistenza in Italia agli sfollati provenienti dall'Ucraina, il Consiglio dei Ministri ha deliberato la **proclamazione dello stato di emergenza nazionale** ed ha affidato al Capo del Dipartimento della protezione civile il ruolo di Commissario straordinario del Governo e un compito di coordinamento. Il Dipartimento ha definito un sistema di accoglienza che prevede diverse forme di supporto tra loro complementari e che integra quello ordinariamente previsto per i richiedenti asilo e i rifugiati, anche in previsione di arrivi significativi.

Ogni Regione istituisce una struttura di coordinamento integrata con le componenti statali e locali che opera in raccordo con il Terzo Settore, il Privato Sociale e, se presenti, i rappresentanti locali della comunità ucraina.

Le indicazioni definiscono anche le principali articolazioni del Piano di assistenza nazionale e le modalità di accoglienza destinate ai cittadini ucraini che non dispongono di un'autonoma sistemazione.

In prima battuta, spetta alle Prefetture competenti per territorio verificare la disponibilità di alloggi nella rete ordinaria dei CAS (Centri di accoglienza Straordinaria) e SAI (Sistema di accoglienza e integrazione)²⁶.

²⁵Il focus del CIMEA sull'Ucraina è raggiungibile all'indirizzo web <http://www.cimea.it/ucraina/>.

²⁶ Il monitoraggio delle strutture ricettive idonee a ospitare i **minori non accompagnati** in arrivo dall'Ucraina è invece garantito dal **Piano per minori stranieri non accompagnati** (cfr. https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-04/piano_minori_stranieri_non_accompagnati_13042022.pdf)

Gli sfollati dall'Ucraina, **anche se non in possesso di permessi di soggiorno** per richiesta di asilo o per protezione internazionale (art. 5-quater, comma 7 d.l. n. 14/2022), hanno diritto di accedere a varie forme di sistemazione abitativa:

- a) **Centri di prima accoglienza per richiedenti asilo;**
- b) **Centri di accoglienza straordinaria;**
- c) **Strutture di accoglienza del Sistema di accoglienza e integrazione (SAI)²⁷;**
- d) **Autonome sistemazioni presso alloggi privati.** In questo caso sono previste **forme di sostentamento** per gli sfollati, per non più di 90 giorni fino al 31 dicembre 2022²⁸. Il **contributo di sostentamento** ammonta a **300 euro mensili** per ogni adulto sfollato destinatario di protezione temporanea, che abbia trovato autonoma sistemazione; all'adulto che sia tutore o affidatario di minori di 18 anni, è riconosciuto anche un contributo di **150 euro** al mese per ciascun minore. Il contributo è erogato per un massimo di 90 giorni, **a decorrere dalla data di presentazione della richiesta di protezione temporanea**. Sarà possibile richiedere il contributo attraverso un apposito intermediario finanziario che sarà individuato dal Dipartimento della Protezione civile e accedendo ad una piattaforma dedicata che sarà disponibile sul sito del Dipartimento della protezione civile (art. 2 [ordinanza del capo della protezione civile n. 881 del 29 marzo 2022](#));
- e) Ulteriori alloggi da adibire all'accoglienza di persone sfollate dall'Ucraina sono messi a disposizione del Ministero dell'interno, delle prefetture e degli enti del terzo settore grazie ad apposite intese²⁹.

<https://www.interno.gov.it/it/notizie/emergenza-profughi-ucraini-aggiornato-piano-minori-stranieri-non-accompagnati>), a cui provvede il Commissario delegato (che è il Capo del dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno) nominato per assicurare il coordinamento di misure e procedure per una gestione omogenea sul territorio nazionale. Su tali aspetti si rinvia alla apposita scheda su segnalata.

²⁷ Con la progressiva attivazione dei posti aggiuntivi nel SAI (**3000** aggiunti a ottobre 2021 e **3000** aggiunti nel marzo 2022) si provvede, fatte salve sopraggiunte esigenze, al trasferimento dei beneficiari dai centri di prima accoglienza o dai CAS alle strutture del SAI, nel limite dei posti disponibili (art. 7, comma 1-bis D.L. 139/2021, conv. con mod. in legge 205/2021). **ulteriori forme di accoglienza diffusa**, che sono attuate mediante i Comuni, gli enti del Terzo settore, i Centri di servizio per il volontariato, gli enti e le associazioni iscritte al Registro delle associazioni e degli Enti operanti in favore dell'immigrazione (ex art. 42 TU d.lgs. 286/98) e gli enti religiosi civilmente riconosciuti, prevedendo sostanziale omogeneità di servizi e costi le strutture di accoglienza del SAI, per un massimo di **15.000 unità**. Posti che saranno attivati sulla base di una apposita ordinanza del Capo della Protezione civile (art. 31, comma 1, lett. a), e 2 d. l. n. 21/2022) e con manifestazione di interesse in risposta ad un bando apposito da essa pubblicato (art. 2 ordinanza protezione civile n. 881 del 29 marzo 2022)

²⁸ Le provvidenze economiche sono disciplinate con ordinanza del Capo della Protezione civile, tenendo conto dell'eventuale e progressiva autonomia delle persone assistite che svolgeranno attività lavorative in attuazione di quanto previsto dall'articolo 7 dell'ordinanza n. 872 del Capo del Dipartimento della protezione civile del 4 marzo 2022 (art. 31, comma 1, lett. b), e 2 d. l. n. 21/2022).

²⁹ Cfr. l'intesa intercorsa tra Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità, il Ministero dell'Interno e l'ANCI, inclusi i beni già confiscati e destinati ai Comuni (cfr. Circolare Ministero dell'Interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione - 1° aprile 2022. Protocollo d'intesa per l'utilizzo di beni confiscati alla criminalità organizzata ai fini dell'accoglienza di cittadini stranieri provenienti dall'Ucraina a seguito del conflitto bellico in corso nel Paese – Linee Guida)

A partire dal 2 maggio è online la [piattaforma del Dipartimento della Protezione Civile](#) che permette alle **persone in fuga dalla guerra in Ucraina** di richiedere il **contributo di sostentamento per sé, per i propri figli, per i minori di cui si ha tutela legale**.

6. Assistenza sanitaria

In materia di **assistenza sanitaria**, in base all'art. 3, comma 3 del DPCM 28 marzo 2022, agli sfollati dall'Ucraina sono **garantite in ogni caso** la profilassi internazionale (incluse le terapie, i test e le vaccinazioni antiCOVID) e le **cure urgenti ospedaliere ed ambulatoriali**, senza obbligo di segnalazione in caso di mancanza del titolo di soggiorno e con spese a carico dello Stato in caso di indigenza (ai sensi dell'art. 35 d. lgs. n. 286/1998).

Prima della presentazione della domanda di protezione temporanea è garantita l'assistenza sanitaria mediante iscrizione con il **codice STP** (Straniero temporaneamente presente), da parte delle strutture abilitate.

Dalla presentazione della richiesta di permesso di soggiorno per protezione temporanea è assicurata l'assistenza sanitaria sul territorio nazionale mediante le prestazioni del Servizio sanitario nazionale, previa **iscrizione nelle ASL di domicilio** per l'attribuzione del medico e/o del pediatra.

9. Il ricongiungimento familiare

La Direttiva 2011/55 prevede la possibilità per il titolare di protezione temporanea di accedere al ricongiungimento familiare, con familiari soggiornanti in Stati UE o *extra*-UE, a condizioni particolarmente agevolate e con il coinvolgimento di organizzazioni internazionali umanitarie.

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

- a) il coniuge del richiedente il ricongiungimento o il partner non legato da vincoli di matrimonio che abbia una relazione stabile con l'interessato, qualora la legislazione o la prassi dello Stato membro interessato assimili la situazione delle coppie di fatto a quella delle coppie sposate nel quadro della legge sugli stranieri;
- a) i figli o le figlie minorenni non sposati del richiedente il ricongiungimento o del coniuge, indipendentemente dal fatto che siano legittimi, naturali o adottati;
- b) altri parenti stretti che vivevano insieme come parte del nucleo familiare nel periodo in cui gli eventi hanno determinato l'afflusso massiccio e che erano totalmente o parzialmente dipendenti dal richiedente il ricongiungimento in tale periodo³⁰.

³⁰Il riferimento è all'art. 14 della Direttiva. In esso si prevede altresì che lo Stato membro responsabile del ricongiungimento adotti procedure differenti a seconda che i ricongiungenti siano "parenti stretti" ai sensi della Direttiva stessa. Nel caso del ricongiungimento di minori, gli Stati membri agiscono considerando il superiore interesse di quest'ultimo.

Qualora il titolare di protezione temporanea in uno Stato membro chieda il ricongiungimento di uno o più suoi familiari che non si trovino ancora nel territorio dell'Unione, tale Stato membro ricongiunge con lo stesso i familiari che hanno bisogno di protezione. Il ricongiungimento che coinvolga invece due o più Stati membri deve essere gestito nei termini di massima collaborazione e valutazione congiunta da parte degli Stati membri coinvolti³¹.

Nell'ordinamento italiano l'**art. 6 d.lgs. n. 85/2003** conferma che il ricongiungimento familiare può essere richiesto per:

- a) **il coniuge non legalmente separato** (il DPCM include anche il partner con cui l'interessato abbia una relazione stabile);
- b) **i figli minori a carico** anche adottivi e anche del solo coniuge o nati fuori del matrimonio, non coniugati ovvero legalmente separati. I minori in affidamento o sottoposti a tutela sono equiparati ai figli. Ai fini del ricongiungimento si considerano minori i figli di età inferiore a diciotto anni;
- c) **i genitori** della persona ammessa alla protezione temporanea che risultino soggiornanti fuori del territorio degli Stati membri dell'Unione europea e che vivevano insieme come parte del nucleo familiare nel periodo in cui gli eventi hanno determinato il forzato abbandono e che erano **totalmente o parzialmente a carico** del richiedente il ricongiungimento in tale periodo, qualora non abbiano altri figli nel Paese d'origine o di provenienza, ovvero i genitori ultrasessantacinquenni conviventi nel medesimo periodo e a carico, anche parzialmente, degli stessi richiedenti, qualora gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati gravi motivi di salute;
- d) **i figli maggiorenni** della persona ammessa alla protezione temporanea che vivevano insieme come parte del nucleo familiare nel periodo in cui gli eventi hanno determinato il forzato abbandono e che erano **totalmente o parzialmente a carico** del richiedente il ricongiungimento in tale periodo, qualora non possano per ragioni oggettive provvedere al proprio sostentamento a causa del loro stato di salute che comporti invalidità totale.

L'art. 6 co. 2 del dlgs 85/2003 e l'art. 1, comma 5 del **DPCM limitano il ricongiungimento dei familiari di cui alle lettere c) e d) a coloro che sono soggiornanti fuori del territorio degli Stati membri dell'Unione europea**. Il coniuge/partner e i figli minori possono sempre essere ricongiunti, anche se si trovano in un altro Stato membro della UE e anche se godano già della protezione temporanea in tale Stato.³² Ai familiari ricongiunti è rilasciato un permesso di soggiorno per protezione temporanea di durata pari a quella del familiare che ha chiesto il ricongiungimento.

I trasferimenti da o verso uno Stato membro dell'Unione europea non possono essere effettuati senza il consenso degli interessati.

³¹Cfr. art. 14 co. 5 e ss della Direttiva.

³² Né il d.lgs 85/2003 né il DPCM si sono quindi avvalsi della facoltà prevista dalla Direttiva 2001/55/CE di consentire il ricongiungimento anche con tali familiari laddove questi godano della protezione temporanea in un altro Stato membro. L'Art. 15 della Direttiva infatti dispone: "Qualora i familiari separati godano della protezione temporanea in Stati membri differenti, questi ultimi ricongiungono i familiari qualora siano giunti alla conclusione che gli stessi rientrano nella descrizione di cui al paragrafo 1, lettera a), tenendo conto dei desideri di tali familiari. Gli Stati membri possono ricongiungere i familiari qualora siano giunti alla conclusione che gli stessi rientrano nella descrizione di cui al paragrafo 1, lettera b), tenendo conto, caso per caso, delle estreme difficoltà che essi incontrerebbero qualora il ricongiungimento non avesse luogo."

10. Chi può essere escluso dalla protezione temporanea

Sia la Direttiva sia il d.lgs. 85/2003 (art. 5) prevedono per la protezione temporanea le medesime **clausole di esclusione** previste a livello UE per la protezione internazionale³³, con due importanti garanzie.

- La prima è che le decisioni o i provvedimenti di esclusione devono fondarsi sul **principio della proporzionalità** e attenersi **esclusivamente al comportamento personale dell'interessato**³⁴.
- La seconda è che l'esclusione dalla protezione temporanea **non preclude la possibilità per l'interessato di presentare una domanda di protezione internazionale o di protezione speciale**.

L'art. 4 del **DPCM 28 marzo 2022** prevede che la protezione temporanea è esclusa, oltre che ai sensi dell'articolo 5, commi 1 e 2, d. lgs. n. 85/2003, anche quando sussistano **motivi ragionevoli per considerare il richiedente un pericolo per la sicurezza dello Stato**, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, d. lgs. n. 286/1998.

In ogni caso, si prevede che nei casi di esclusione della protezione temporanea il **provvedimento di allontanamento** dal territorio nazionale di cui all'art. 5, comma 4, d. lgs. n. 85/2003 **non è adottato quando è stata presentata domanda di protezione** o in caso di rischio di *refoulement*³⁵ ovvero delle altre cause di inespellibilità previste dall'art. 19, commi 1 e 1.1, primo e secondo periodo, d.lgs. n. 286/1998, in cui è rilasciato un permesso di soggiorno per **protezione speciale**.

11. Minori stranieri non accompagnati

La protezione temporanea e il relativo *status* possono essere riconosciuti anche ai minori non accompagnati, laddove siano rispettati gli altri criteri generali.

Per l'approfondimento della condizione dei minori e dei minori stranieri non accompagnati, si rinvia alla specifica SCHEDA ASGI che è in fase di completamento e sarà pubblicata a breve.

³³Nello specifico, l'art 28 della Direttiva annovera gli stessi motivi di esclusione previsti all'art. 12 della Direttiva 2011/95/UE, c.d. "Direttiva Qualifiche rifiuta". Per l'ordinamento interno, l'art. 4 del DPCM amplia la previsione dell'art. 5 del D.Lgs. 85/2003 con la fattispecie della sussistenza di ragioni per considerare il richiedente un pericolo per la sicurezza dello Stato, ai sensi dell'art. 13 co. 1 TUI. Tale previsione, non presente nel Decreto legislativo del 2003, era però effettivamente già prevista nella Direttiva 2001/55/CE, all'art. 28 co. 1 lett. b).

³⁴Si vedano gli artt. 28 co. 2 della Direttiva e 5 co. 3 del Decreto Legislativo.

³⁵Cfr. DPCM art. 4 co. 2 e 3.

12. Protezione temporanea e protezione internazionale

L'art. 3 del DPCM, dopo avere affermato che il rilascio del permesso per protezione temporanea "non preclude" la presentazione della domanda di protezione internazionale "in qualsiasi momento" (co. 1), disciplina **due situazioni**:

- 1) Domanda di protezione internazionale presentata da persona già titolare di permesso per protezione temporanea (co. 2)
- 2) Domanda di permesso per protezione temporanea di persona che ha già pendente domanda di protezione internazionale (co. 3)

Per entrambe la norma dispone il **differimento** dell'esame della domanda di protezione internazionale fino alla cessazione della protezione temporanea.

Dunque, pur essendo consentita sempre la domanda di riconoscimento della protezione internazionale, se la persona chiede e ottiene il permesso per protezione temporanea, l'esame della domanda d'asilo è differito alla cessazione del periodo di protezione temporanea (4 marzo 2023).

Anche la domanda di permesso per **protezione speciale** (art. 19, commi 1, 1.1 e 1.2 TU d.lgs. 286/98) viene sospesa in caso di rilascio del permesso per protezione temporanea.

Il differimento previsto dal DPCM è in **contrasto con la Direttiva 2001/55/CE**, la quale **non facoltizza** lo Stato membro a rimandare le decisioni sulla protezione internazionale, ma si preoccupa solo di chiarire (inevitabilmente) che i due status non sono cumulabili (o sei richiedente asilo, o sei titolare di protezione temporanea) e che in caso di non riconoscimento della protezione internazionale la persona ha diritto a quella temporanea, fino a cessazione della stessa.

➤ [Per l'approfondimento della relazione tra protezione internazionale e protezione temporanea, si rinvia alla specifica SCHEDA](#)

13. Diritto di movimento intra-UE

Gli Stati membri UE stanno finora affrontando l'afflusso di sfollati ucraini anche attraverso la facilitazione del transito di questi ultimi, in applicazione dell'obbligo di agevolazione al transito e all'ingresso previsto dalla Direttiva, all'art. 8 co. 3³⁶.

³⁶La proposta da parte della Commissione europea di attivazione della protezione temporanea è accompagnata da linee guida operative per la gestione dei confini al fine di agevolare l'attraversamento delle frontiere, cfr. [Comunicazione 2022/C 104 I/01 del 4 marzo 2022](#)

Occorre anzitutto ricordare che poiché i cittadini ucraini godono da anni di **esenzione dall'obbligo di visto nello spazio europeo**, essi hanno **diritto all'ingresso e alla circolazione all'interno dello spazio europeo Schengen, per un periodo massimo di 90 giorni** dall'ingresso, a prescindere dal fatto che abbiano richiesto o ottenuto la protezione temporanea.³⁷ Essi possono quindi circolare liberamente anche al fine di scegliere lo Stato membro nel quale chiedere protezione temporanea.

Viceversa, i **cittadini non ucraini**, anche se in possesso dei requisiti per ottenere la protezione temporanea, **non godono della medesima libertà di circolazione nello spazio Schengen** e quindi sembrano destinati a dover chiedere la protezione temporanea in uno degli Stati europei confinanti con l'Ucraina. Se tuttavia il cittadino non ucraino raggiunge comunque un altro Stato membro e presenta domanda di protezione temporanea, si ritiene che quest'ultimo non potrà declinare la competenza a riconoscergli tale protezione (come già ricordato non vige per la protezione temporanea un regime di ripartizione delle competenze come quello di Dublino per la protezione internazionale).

Una volta ottenuta la **protezione temporanea, in base al diritto UE il titolare ha il diritto di soggiornare temporaneamente in un altro Stato membro dell'Unione per 90 giorni** nell'arco di un periodo di 180 giorni, fermo restando l'obbligo di possesso di passaporto o titolo di viaggio equivalente.

La normativa italiana, tuttavia, contiene una **regola molto più restrittiva**, prevedendo che **il titolare di protezione temporanea non possa allontanarsi dal territorio nazionale (art. 10, dlgs 85/2003)**.

Le uniche eccezioni alla norma sono eventuali "accordi bilaterali con un altro Stato membro, ovvero in caso di trasferimento volontario tra Stati membri" o la "previa autorizzazione dell'Autorità che ha rilasciato il permesso di soggiorno". Le autorità di frontiera italiane potrebbero così impedire l'espatrio del titolare di protezione temporanea, ma non è chiaro quali conseguenze potrebbero prospettarsi in caso lo straniero si recasse comunque all'estero. Non sembra ipotizzabile che il permesso per protezione temporanea possa venire revocato per tale ragione.

In ogni caso, poiché **la disposizione italiana risulta in aperto contrasto con la direttiva europea** di cui costituisce recepimento, **essa potrebbe essere disapplicata** laddove la sua violazione dovesse essere oggetto di contenzioso, tanto più che essa contrasta altresì con il diritto internazionalmente tutelato a lasciare uno Stato (qualunque esso sia)³⁸.

³⁷L'Ucraina è tra i Paesi terzi elencati nell'allegato II del [Regolamento \(UE\) 2018/1806](#). Per la precisione, sono esenti da obbligo di visto i cittadini ucraini titolari di passaporti biometrici rilasciati dall'Ucraina, per soggiorni la cui durata globale non sia superiore a 90 giorni su un periodo di 180 giorni.

³⁸Si può sostenere che questa previsione di dubbia legittimità sia da ricondurre alla mancata armonizzazione tra l'istituto della protezione temporanea così come creato nel 2001 e gli sviluppi da allora intercorsi in tema di libertà di circolazione all'interno dello spazio Schengen per stranieri titolari di permessi di soggiorno rilasciati da uno Stato membro. Il diritto a lasciare qualunque paese, compreso il proprio, è del resto chiaramente definito in diversi strumenti di diritto internazionale, tra cui la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 (articolo 13.2), il Protocollo n. 4 alla Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali del 1963 (art. art. 2.2) e da ultimo il Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 (art. 12.2).

Tale interpretazione risulta confermata dal fatto che, nell'adottare la **Decisione 382/2022 che ha attivato la protezione temporanea**, il Consiglio ha deciso di **non applicare l'articolo della Direttiva** secondo cui lo Stato membro che ha concesso la protezione temporanea è tenuto a "riammettere" sul proprio territorio il titolare di protezione temporanea che abbiano fatto ingresso e/o soggiorno irregolare in un altro Stato membro³⁹. Conclusivamente, sembra che in linea di principio i titolari di protezione temporanea possano spostarsi liberamente sul territorio dell'Unione⁴⁰.

Pur potendo viaggiare, il titolare di protezione temporanea non può **stabilirsi in un altro Stato membro** (non può ad esempio soggiornare oltre 90 giorni o svolgere attività lavorativa).

14. Come dimostrare il possesso dei requisiti richiesti

Secondo la **Decisione 2022/382**, coloro che chiedono la protezione devono dimostrare di soddisfare i relativi criteri di ammissibilità "*presentando i documenti pertinenti alle autorità competenti dello Stato membro. Qualora non siano in grado di presentare i documenti pertinenti, gli Stati membri dovrebbero riorientarli verso la procedura appropriata*" (Considerando 12).

Sul questo aspetto **il DPCM non dice nulla** e pertanto le indicazioni si possono trarre, quanto alla data di ingresso, dal Vademecum del Ministero dell'interno: varrà il timbro apposto da uno Stato dell'Unione europea che la persona sfollata ha attraversato o mediante dichiarazione di presenza fatta entro 8 gg. dall'ingresso presso la questura del luogo ove verrà stabilita la dimora.

Quanto ai legami familiari, dovranno essere prodotti certificati ucraini tradotti o attestazioni rilasciate dalla Rappresentanza consolare ucraina in Italia.

15. La conclusione della protezione temporanea

Al momento della cessazione della protezione temporanea, così come da decisione del Consiglio UE, è disposto che ogni Stato membro ritorni ad applicare, nei confronti dei titolari di tale protezione, la normativa vigente in materia di stranieri e protezione.

La Direttiva prevede una serie di cautele e di deroghe, allo scopo di rendere il più sostenibile, sicuro e graduale possibile il ritorno degli ex titolari nel loro paese di origine.

- 1) rimpatrio volontario con possibilità di controlli e visite esplorative
- 2) possibilità di prorogare protezione a titolo individuale per chi era titolare ed è ammesso ad RVA
- 3) divieto di rimpatrio a persone ex titolari che non possono viaggiare per condizioni di salute
- 4) si può farli rimanere fino al termine del periodo scolastico in corso.

³⁹Cfr. art. 11 della Direttiva.

⁴⁰La possibilità di non riammettere nel proprio territorio un cittadino straniero titolare di protezione temporanea non significa, di per sé, che questi possa vantare un diritto al rilascio di un titolo di soggiorno nell'altro Stato membro in cui soggiorna irregolarmente.

In proposito l'art. 11 d. lgs. n. 85/2003 prevede che il DPCM sulla protezione temporanea dovrà stabilire:

- a. le modalità per il rimpatrio volontario o assistito da attuare anche con la collaborazione di associazioni od organizzazioni nazionali, internazionali od intergovernative;
- b. le modalità per attuare il rimpatrio forzoso, da attuarsi in modo rispettoso della dignità umana;
- c. le modalità per la temporanea permanenza sul territorio nazionale delle persone che per gravi motivi di salute o per impellenti ragioni umanitarie non sono in grado di rientrare nel Paese di provenienza alla scadenza del regime di protezione temporanea;
- d. le modalità per la temporanea permanenza il territorio nazionale per coloro nella cui famiglia vi siano minori che frequentino corsi scolastici fino al termine dell'anno scolastico in corso.

Il DPCM 28 marzo 2022 tuttavia non disciplina queste norme.

16. Rimedi giurisdizionali

L'art. 9 d. lgs. n. 85/2003 prevede che, contro i provvedimenti di diniego della protezione temporanea e gli altri provvedimenti ad essa connessi, è ammesso il ricorso al giudice amministrativo (ai sensi dell'art. 6, comma 10, d. lgs. n. 286/1998), ad eccezione dei ricorsi fondati su norme concernenti il ricongiungimento familiare, per i quali è ammessa opposizione al giudice ordinario (Tribunale ordinario - sezione specializzata immigrazione) ai sensi dell'art. 30, comma 6 TU d. lgs. n. 286/1998.

I provvedimenti di diniego della protezione temporanea e tutti gli altri provvedimenti di rigetto di istanze della persona protetta temporaneamente sono motivati e recano l'indicazione dell'autorità presso la quale è possibile ricorrere e dei relativi termini di presentazione del ricorso.

Non può non notarsi che **la giurisdizione affidata ai TAR non è coerente con le riforme intervenute negli ultimi anni** in materia di protezione internazionale e umanitaria o speciale, le quali dal 2017 hanno assegnato i relativi ricorsi al Tribunale ordinario e nello specifico alla sezione specializzata immigrazione e asilo.

La protezione temporanea è una delle varie forme di protezione che l'ordinamento riconosce alle persone in fuga da violazioni dei diritti umani (e la guerra rientra in tali ipotesi) e pertanto è sorprendente che sul punto non vi sia stata una modifica legislativa.