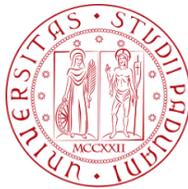


UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,
GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in
Scienze politiche, relazioni internazionali e diritti umani



IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA
RIVOLTO ALLA POPOLAZIONE UCRAINA
IN FUGA DAL CONFLITTO:
ORIENTAMENTI DI POLICY IN ITALIA

Relatore: Prof.ssa Paola Degani

Laureando: Mattia Graziotto

Matricola n. 2015737

A.A. 2021-2022

INDICE

INTRODUZIONE	pag. 3
---------------------	--------

Capitolo I

LA PROTEZIONE TEMPORANEA

1. Scenario e contesto	pag. 7
2. La direttiva europea 55 del 2001 e la sua attuazione in Italia	pag. 10
3. Destinatari, casi di esclusione e durata della protezione temporanea	pag. 14
4. Sfide per il futuro: da una gestione dell'emergenza ad una strategia per l'integrazione	pag. 20

Capitolo II

IL CONTENUTO DELLA PROTEZIONE TEMPORANEA E

IL SUO RECEPIMENTO IN ITALIA

1. Contenuto della protezione temporanea in base alla direttiva 55/2001 e al DPCM 28.3.2022	pag. 25
<u>Rilascio del titolo di soggiorno</u>	pag. 25
<u>Attività lavorativa</u>	pag. 26
<u>Accesso all'istruzione per adulti</u>	pag. 27
<u>Accesso al sistema educativo per minori</u>	pag. 28
<u>Accoglienza</u>	pag. 29
<u>Cure mediche</u>	pag. 31
2. Altre garanzie previste	pag. 32
<u>Libertà di movimento intra-UE</u>	pag. 32
<u>Ricongiungimento familiare</u>	pag. 35
<u>Il rapporto tra protezione temporanea e protezione internazionale</u>	pag. 37
<u>La situazione dei minori stranieri non accompagnati</u>	pag. 40

Capitolo III

IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA IN ITALIA ALLA LUCE DEL PIANO NAZIONALE

- | | |
|---|---------|
| 1. Quadro giuridico e obiettivi | pag. 45 |
| 2. Attori coinvolti | pag. 48 |
| 3. Il piano nazionale di accoglienza | pag. 51 |
| 4. L'accoglienza diffusa | pag. 57 |
| 5. La gestione dei minori stranieri non accompagnati | pag. 59 |

CONCLUSIONI pag. 67

BIBLIOGRAFIA pag. 71

INTRODUZIONE

Le materia dell'asilo e dell'accoglienza delle persone migranti sembra da sempre essere una necessità dalla quale l'Unione non si può esimere ma anche uno dei terreni in cui è più complesso attivare delle politiche efficaci. Da una parte, infatti, sempre più persone scelgono di lasciare il proprio Paese d'origine per cercare una qualità di vita migliore, per fuggire a violenze e violazioni dei diritti umani o per scappare da conflitti e calamità naturali. Questa possibilità trova sempre più spazio nel diritto internazionale dei diritti umani a partire dalla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati passando per altri strumenti regionali (come quelli previsti dal sistema europeo dei diritti umani). Dall'altra parte però la tutela di questi diritti sembra confliggere con interessi nazionali come la difesa dei confini, la sicurezza pubblica o la gestione dei costi che derivano dall'accoglienza. È per questo motivo che si stenta a trovare soluzioni di lungo termine che risolvano i problemi connessi alle migrazioni in un'ottica di solidarietà oltre che di umanità e di rispetto dei diritti umani. Le misure che vengono attuate, infatti, propongono soluzioni emergenziali che spesso fanno ricadere la maggior parte delle responsabilità sui sistemi di accoglienza dei Paesi di primo ingresso.

Quanto successo all'indomani dello scoppio del conflitto russo-ucraino riflette le stesse dinamiche: la presenza di un grande numero di persone che cercano di entrare in territorio europeo, una forte pressione che ricade sui sistemi di accoglienza dei Paesi direttamente confinanti con l'Ucraina, la necessità di garantire una serie di diritti e di integrare le persone in fuga nella società, il bisogno di tutelare specifiche categorie particolarmente vulnerabili (come i minori stranieri non accompagnati) o l'attenzione da rivolgere alla prevenzione di fenomeni di tratta degli esseri umani. Ma il fenomeno si differenzia nella risposta che l'Unione Europea ha saputo attivare in tempi relativamente rapidi e con modalità inedite. Gli Stati membri, infatti, hanno provveduto, con una decisione unanime, ad attivare lo strumento giuridico della protezione temporanea previsto dalla direttiva 55 del 2001 ma mai messo in pratica. Questo sistema permette di alleviare la pressione sui sistemi di asilo nazionali offrendo ai profughi una forma di protezione immediata e temporanea e non rendendo quindi necessario presentare immediatamente domanda di protezione internazionale. Il sistema di protezione temporanea, inoltre, cerca di fare

proprio il principio di solidarietà in modo da suddividere gli sforzi aiutando gli Stati di primo ingresso, riducendo al minimo le formalità burocratiche e permettendo un'ampia libertà di spostamento agli sfollati in ingresso. Anche una volta attivato e applicato sul piano nazionale, questo sistema ha comportato lo sviluppo di dinamiche innovative che si sono differenziate dall'approccio tradizionale che viene riservato ai richiedenti asilo e ai rifugiati. Ad accumulare i due sistemi è sicuramente l'approccio emergenziale che è frutto dell'imprevedibilità degli eventi: le misure di accoglienza per le persone provenienti dall'Ucraina sono state emanate in seguito ad una delibera di stato di emergenza che ha permesso al governo di regolamentare la situazione attraverso decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri e attraverso ordinanze del Capo Dipartimento della Protezione civile. Il Dipartimento della protezione civile, infatti, ha ricoperto un ruolo centrale nel coordinare a livello nazionale gli interventi e nel fornire assistenza agli Enti regionali in caso di problematiche che possono insorgere nel processo di accoglienza. Il modello che la Protezione civile ha messo in atto è quello che ha caratterizzato la gestione delle emergenze nazionali e che si rifà ad una forte collaborazione tra i vari livelli di governo e gli enti coinvolti sulla base delle competenze specifiche di ognuno in modo da favorire lo scambio di informazioni e il raccordo delle iniziative. In un primo momento, quindi, si è proceduto con il potenziamento delle disponibilità alloggiative nel sistema che è previsto in ordinario per i richiedenti asilo e per i rifugiati e che comprende i posti previsti nei Centri Accoglienza Straordinari (CAS) che sono gestiti dalle Prefetture tramite bandi che vengono sottoscritti con enti che si occupano di accoglienza, oppure i posti del Sistema Accoglienza Integrazione (SAI) che sono invece gestiti dai Comuni. Ma uno dei fattori che hanno caratterizzato maggiormente la gestione dell'esodo ucraino, in Europa come in Italia, è stata la solidarietà che si è diffusa nelle opinioni pubbliche e che ha spinto molti privati ed Enti del Terzo Settore a contribuire allo sforzo di accoglienza. È per questa ragione che è stato necessario introdurre e normare nuove forme di accoglienza che hanno aumentato i posti previsti dal sistema di accoglienza ordinario come la modalità dell'accoglienza diffusa e il contributo di sostentamento previsto per coloro che riescono a trovare una sistemazione autonoma. Oltre ad implementare il numero di posti disponibili queste modalità garantiscono condizioni di accoglienza che favoriscono l'integrazione dei profughi inserendoli da subito nel tessuto sociale. L'accoglienza diffusa, infatti, permette di creare relazioni di fiducia, di superare i

pregiudizi e le paure e fa sì che gli sfollati possano inserirsi più facilmente nell'ambiente lavorativo. L'altra faccia della medaglia prevede un costo umano ed economico a carico degli Enti del Terzo Settore e dei privati che si sono resi disponibili a collaborare nell'accoglienza. Lo schema che si è creato, pertanto, cerca di coniugare le tutele e le misure già previste per l'accoglienza di stranieri (richiedenti asilo e rifugiati) con la necessità di agire in tempi rapidi e di garantire una certa flessibilità che non appesantisca le iniziative spontanee di solidarietà. A ciò si aggiungono altri aspetti che rientrano nelle peculiarità dell'esodo ucraino come la possibilità del ricongiungimento familiare, le tutele previste per i minori stranieri non accompagnati (che sono giunti in Italia in un numero rilevante), la possibilità di viaggiare liberamente (che permette una divisione degli accolti su tutto il territorio tenendo conto delle esigenze degli sfollati), la gestione del rischio di contagio da Covid-19 (che ha compreso la somministrazione di tamponi e vaccini). Questo elaborato si pone l'obiettivo di provare a ricostruire il sistema di accoglienza che si è creato con l'attivazione della protezione temporanea in sede europea. In particolare si è cercato di ripercorrere lo sviluppo delle misure previste dalla direttiva 55 del 2001 nella loro implementazione pratica considerando quanto previsto dalla normativa di attuazione (decreto legislativo n. 85 del 2003), dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 24 marzo 2002, dalle numerose ordinanze di protezione civile e dai vari documenti di carattere amministrativo. Nel primo capitolo si cercherà di descrivere lo scenario che ha portato all'attivazione della direttiva nel caso specifico del conflitto russo-ucraino e il quadro giuridico che si è originato a partire da essa. Si analizzeranno poi i requisiti di accesso, le possibili cause di esclusione e altre questioni collegate alla durata temporale di questo strumento. Infine, sempre nel primo capitolo, si cercherà di immaginare quali sono le sfide che potrebbe essere necessario affrontare in futuro per rendere questo sistema sostenibile. Nel secondo capitolo si darà conto delle garanzie che sono previste dalla direttiva 2001/55/CE, che sono specificate dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 24 marzo 2002 e che sono ulteriormente implementate da decreti legge, ordinanze di protezione civile e circolari che si inseriscono nel contesto normativo già previsto per gli stranieri. Saranno in particolare analizzati il diritto al rilascio di un titolo di soggiorno, il diritto all'accesso al mercato del lavoro, il diritto all'accesso al sistema di istruzione per adulti, il diritto all'istruzione scolastica per i minori, il diritto ad un alloggio adeguato, il diritto alle cure mediche e all'assistenza

sociale. Successivamente sono affrontate alcune questioni che caratterizzano ulteriormente la protezione temporanea come la possibilità di movimento tra Stati membri, la possibilità di ricongiungimento familiare, il rapporto tra protezione temporanea e internazionale e la situazione dei minori stranieri non accompagnati. Infine, il terzo capitolo è dedicato all'analisi del sistema di accoglienza approntato per questa emergenza sulla base dei documenti emanati dal Dipartimento della protezione civile. In particolare sono stati messi in luce il quadro normativo su cui si è strutturato il sistema, gli attori coinvolti nella gestione dell'emergenza, le misure messe in atto dal il piano nazionale di assistenza e accoglienza, le modalità di accoglienza diffusa sperimentate e le tutele previste per i minori non accompagnati (attraverso l'analisi dei piani emanati dal Commissario delegato). Il lavoro di ricerca si è sviluppato partendo dai documenti giuridici generali previsti prima dell'attivazione e procedendo con l'analisi di documenti giuridici e amministrativi emanati nelle settimane e nei mesi successivi allo scoppio del conflitto che hanno specificato e dettagliato gli aspetti dell'accoglienza. I dati quantitativi sul fenomeno sono stati ricavati attraverso stime elaborate da UNHCR e alcune riflessioni (soprattutto sulle prospettive future e sulle peculiarità di questo strumento) sono state approfondite con la lettura di articoli comparsi su riviste specialistiche.

CAPITOLO I

La protezione temporanea

1. Scenario e contesto

Ciò che l'Europa si è trovata ad affrontare, a partire dal 24 febbraio 2022, in seguito all'aggressione della Russia all'Ucraina, è stato definito dal Portavoce dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati come la “più grande crisi di rifugiati in Europa di questo secolo”¹. Questo enorme afflusso di persone in fuga dal territorio ucraino è la conseguenza dell'ultima fase di un conflitto che ha radici profonde e lontane nel tempo. L'Ucraina, a partire dal 2012, ha iniziato un percorso di avvicinamento commerciale all'Unione Europea che in cambio richiedeva, un maggiore impegno in tema di norme anticorruzione e di rispetto dei diritti umani. Il posizionamento filo-europeo dell'Ucraina ha rapidamente suscitato le reazioni russe e dei territori russofoni del Donbass che vedevano e vedono un punto di riferimento più nella Russia che nell'Unione Europea. La tensione fu tale che il Parlamento ucraino ha dovuto sospendere le trattative con l'Unione Europea e ciò ha causato violente proteste nel paese, che hanno comportato la fuga e la successiva deposizione del presidente Viktor Januvocič. Al suo posto si è insediato un governo ad interim non riconosciuto dalla Russia che ha interpretato gli eventi come un colpo di stato e ha, quindi, mobilitato le forze armate prendendo il controllo della penisola di Crimea e della città di Sebastopoli, annettendola con un referendum che è stato ritenuto illegittimo dalla comunità internazionale. I territori russofoni del Donbass (le repubbliche di Donetsk e Lugansk), nel frattempo, hanno dichiarato unilateralmente l'indipendenza. Per cercare di risolvere la crisi in atto l'OCSE ha mediato un accordo, noto come protocollo di Minsk, tra Russia e Ucraina: in base a questo trattato si garantiva il cessate il fuoco in cambio di forme di autonomia e di decentramento in favore delle autoproclamate repubbliche indipendenti. Il conflitto si è abbassato di intensità fino ai primi mesi del 2022 quando la Russia ha partecipato ad esercitazioni militari congiunte con la Bielorussia ai confini con l'Ucraina, dispiegando

¹ United Nation High Commissioner for Refugee – UNHCR , “UNHCR mobilizing to aid forcibly displaced in Ukraine and neighbouring countries”, del 01.03.2022, <https://www.unhcr.org/news/briefing/2022/3/621deda74/unhcr-mobilizing-aid-forcibly-displaced-ukraine-neighbouringcountries.html>

un grande numero di uomini e mezzi in quella che è stata interpretata come una prova di forza e senza ritirare le forze al termine previsto. Con un discorso alla nazione, il 21 febbraio 2022 il Presidente russo Vladimir Putin ha riconosciuto l'indipendenza, come richiesto dal Parlamento, delle repubbliche del Donbass e ha predisposto l'invio di missioni militari di peace-keeping. Tuttavia i territori riconosciuti dalla Russia come indipendenti hanno incluso anche porzioni di territorio ucraino e, il giorno successivo, i presidenti delle repubbliche indipendentiste hanno chiesto l'assistenza del Cremlino per respingere dai loro territori le forze ucraine. Assistenza che è stata autorizzata il 24 febbraio 2022 con un'offensiva russa strutturata su più punti che non ha risparmiato, nel primo periodo, la capitale Kiev e le zone occidentali.

Tralasciando gli aspetti militari del conflitto, l'incremento delle ostilità ha portato ad un aggravamento della prolungata crisi umanitaria già presente nel territorio ucraino. La Corte di Cassazione Italiana nella relazione pubblicata il 12 aprile 2022 sulle novità normative relative all'introduzione della protezione temporanea per il caso ucraino riporta, nella premessa, i dati ACLED sulle prime settimane di conflitto (24 febbraio – 11 marzo) nel numero di 9113 eventi violenti con 1780 vittime di cui 39 scontri, 2887 combattimenti, 6077 esplosioni e 110 episodi di violenza contro i civili². Nelle considerazioni che introducono la decisione del Consiglio Europeo n. 382 del 4 marzo 2022 (che accerta l'afflusso massiccio di sfollati e attiva la protezione temporanea prevista dalla direttiva 55/2001) il Consiglio riporta l'ingresso di 650 mila persone nella prima settimana del conflitto nei paesi di Polonia, Slovacchia, Ungheria e Romania³. Nello stesso documento, sulla base delle esperienze maturate in seguito alla precedente crisi che ha portato all'annessione della Crimea nel 2014, l'Unione prevede che metà degli Ucraini in ingresso raggiungerà i familiari o cercherà lavoro all'interno del territorio dell'Unione, grazie all'esenzione (prevista per i cittadini ucraini) dall'obbligo di visto all'atto di attraversamento delle frontiere degli Stati membri per soggiorni di durata inferiore a 90 giorni. L'altra metà, invece, farà domanda di protezione internazionale con

² The Armed Conflict Location & Event Data Project - ACLED, "Ukraine, dashboard" - 24.02.2022-11.03.2022, <https://acleddata.com/dashboard/#/dashboard>

³ Consiglio dell'Unione Europea, "Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del 4.03.2022 che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea", considerando n. 5, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382&from=IT>

il rischio che i sistemi di asilo degli Stati membri non riescano a gestire un simile incremento di domande⁴. In numeri complessivi l'UNHCR stima in sette milioni gli sfollati complessivi dal territorio ucraino ma di questi tra i tre e i quattro milioni sono entrati in Unione Europea mentre gli altri si sono spostati verso ovest (in territorio russo o bielorusso)⁵. Inoltre, un'elaborazione di dati di Open-Migration⁶ pubblicata a fine luglio 2022 riporta che, a fronte di dieci milioni di attraversamenti della frontiera in uscita dall'Ucraina, si sono registrati anche tre milioni e 700 mila movimenti di ingresso. Quest'ultimo dato è importante ma non deve far pensare a ritorni definitivi, ma piuttosto a rientri temporanei che hanno lo scopo di fornire assistenza ai parenti rimasti in Ucraina e che sono il frutto dell'incertezza della situazione, come testimoniato da un lavoro di intervista dell'UNHCR⁷. Sempre secondo Open-Migration i Paesi che attualmente, a sei mesi dallo scoppio del conflitto, accolgono più sfollati sono Polonia (con 1.234.718), Germania (con 893.000) e Repubblica Ceca (con 396.334) mentre altri Paesi come Romania, Slovacchia e Ungheria hanno accolto un gran numero di sfollati nel primo periodo ma ad oggi questi numeri sono nettamente calati. I dati sopracitati sono stime prodotte dall'UNHCR sulla base dei dati forniti dalle autorità nazionali che presentano un certo margine di incertezza dovuto anche alla possibilità di ingresso e movimento in Unione Europea senza l'obbligo di visto di cui i cittadini ucraini possono usufruire. Anche il numero di domande di protezione temporanea è soggetto ad incertezza e dipende dalla velocità e dall'efficienza del processo di registrazione: in alcuni casi questo dato differisce di molto rispetto al numero di sfollati accolti (si tratta di una differenza di 40mila persone in Romania o di 320mila in Germania). Nello specifico in Italia il margine è contenuto: su 145.829 sfollati accolti si sono registrate 143.134 domande di protezione temporanea. Sempre in riferimento alla situazione italiana è importante rilevare, come riferito dall'analisi di scenario presente nel piano nazionale per l'accoglienza e

⁴ *ivi*, considerando n. 6

⁵ UNHCR, "Operational data portal, Ukraine refugee situation", 6.09.2022, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine/location?secret=unhcrrestricted>

⁶ Riva Paolo, "Ucraina: l'accoglienza in Europa a 5 mesi dallo scoppio della guerra", 26.07.2022, Open-Migration, <https://openmigration.org/analisi/ucraina-laccoglienza-in-europa-a-5-mesi-dallo-scoppio-della-guerra/>

⁷ UNHCR, "UNHCR Survey finds refugees from Ukraine hope to go home", 13.07.2022, <https://www.unhcr.org/news/press/2022/7/62ce6ad64/unhcr-survey-finds-refugees-ukraine-hope-home.html>

l'assistenza alla popolazione provenienti dall'Ucraina⁸, che le aree di maggiore afflusso sono state le regioni di Veneto, Lombardia, Emilia Romagna, Lazio e Campania dove gli sfollati hanno raggiunto parenti, conoscenti o si sono appoggiati alle comunità ucraine già presenti nel territorio. Va inoltre considerato che una quota importante degli sfollati (circa il 15%) è solamente transitata nel nostro paese e che la frontiera d'ingresso più utilizzata è stata quella con la Slovenia (Tarvisio, Trieste e Bolzano).

2. La direttiva europea 55 del 2001 e la sua attuazione in Italia

Alla luce degli eventi di cui al paragrafo precedente l'Unione Europea ha reagito in modo rapido ed energico attivando lo strumento della direttiva 55 del 20 luglio 2001. Questo strumento rappresenta il primo provvedimento emanato dalle istituzioni europee dopo che, con il trattato di Amsterdam, la materia dell'asilo è rientrata tra le competenze comunitarie⁹. Essa costituisce, assieme allo status di rifugiato e alla protezione sussidiaria, una terza forma di protezione di carattere "eccezionale" attivabile in caso di massiccio afflusso di persone nei confini europei tale da comportare il rischio di crisi per i sistemi nazionali di accoglienza e di asilo. L'impulso alla creazione di questo strumento deriva, come ricordato dalla stessa direttiva, dalla gestione di precedenti crisi migratorie che hanno coinvolto l'Unione Europea in seguito ai conflitti in ex-Jugoslavia e Kosovo e che hanno reso necessaria la creazione di uno strumento che prescrivesse alcune norme minime necessarie a garantire protezione immediata agli sfollati di Paesi terzi impossibilitati a tornare nel Paese di origine¹⁰. È importante sottolineare che l'attuazione della direttiva deve avvenire nel rispetto della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati che tutti gli Stati membri hanno ratificato¹¹ e nel rispetto del ruolo dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati con il quale l'Unione

⁸ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Protezione Civile, "Piano operativo nazionale per l'accoglienza e l'assistenza alla popolazione proveniente dall'Ucraina", 13.04.2022, "Scenario", <https://emergenze.protezionecivile.gov.it/static/8acce8d2f3ed23eff62df9066bb4e3d2/piano-nazionale-accoglienza-e-l'assistenza-alla-popolazione-proveniente-dall'ucraina.pdf>

⁹ Consiglio dell'Unione Europea, Direttiva 2001/55/CE del 20.07.2001 sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, considerando 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=IT>

¹⁰ *ivi*, considerando 3 e 6

¹¹ *ivi*, considerando 10

è tenuta ad attivare consultazioni in materia di politiche di asilo¹². Oltre a definire uno standard minimo di accoglienza e i relativi obblighi in capo agli Stati membri, la direttiva esplicita anche le categorie che possono avere accesso alla protezione temporanea ed eventuali possibilità di esclusione, nonché la durata di questo strumento che deve avere carattere temporaneo. Un ulteriore elemento su cui si sofferma questo strumento è il riferimento ai principi di solidarietà e di equilibrio degli sforzi tra gli Stati, che devono caratterizzare l'utilizzo della direttiva: tale atteggiamento deve coinvolgere sia gli aspetti finanziari che l'effettiva accoglienza delle persone. In questo senso la Commissione europea ha il compito di coordinare la cooperazione amministrativa tra le autorità nazionali sulla base del principio di sussidiarietà e proporzionalità¹³.

Per quanto riguarda l'attuazione in Italia, la direttiva è stata recepita con il decreto legislativo n. 85 del 7 aprile 2003 che si occupa di "Attuazione della direttiva 2001/55/CE relativa alla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati ed alla cooperazione in ambito comunitario". Sulla base degli articoli 3 e 4 di questo decreto è previsto che il Presidente del Consiglio, in caso di attivazione della direttiva, emetta un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in cui si specifichi la data di decorrenza della protezione, le categorie che possono farne richiesta, le procedure per il rilascio dei permessi di soggiorno, le misure assistenziali e le procedure da attuare in caso di presentazione di domanda di protezione internazionale da parte di una persona temporaneamente protetta.

Tornando sul piano europeo, la procedura di attivazione prevede una decisione unanime del Consiglio Europeo su proposta della Commissione che accerti il massiccio afflusso di sfollati e attivi la protezione temporanea. E' per questo motivo che questo strumento non è mai stato attivato nel corso degli anni, nemmeno quando invocato di fronte a crisi come quella della Primavera Araba o delle tensioni in Siria o in Afghanistan. Infatti, la difficoltà a raggiungere l'accordo politico di volta in volta necessario per attivare questa forma di protezione ha reso questa direttiva uno strumento dormiente nel panorama normativo europeo tanto che si propose la sua abrogazione in vista del nuovo patto europeo per

¹² *ivi*, considerando 11

¹³ *ivi*, considerando 20 e 21

l'asilo e l'immigrazione. Nel caso ucraino la procedura non solo è stata attivata, ma l'attivazione è avvenuta anche in tempi brevissimi come racconta Alessia Di Pascale in un articolo comparso sulla rivista Eurojus¹⁴. Già il 2 marzo 2022, pochi giorni dopo lo scoppio del conflitto, la Commissione aveva emanato delle Comunicazioni agli Stati membri esortandoli ad applicare le disposizioni del Codice frontiere di Schengen che permettono di snellire i controlli alle frontiere in caso di eventi eccezionali ed imprevisti tali da rendere eccessivi i tempi di attesa ai valichi nonostante l'utilizzo di tutte le risorse possibili di personale e di mezzi (art. 9). Nella medesima comunicazione era, inoltre, fatta presente la possibilità di derogare alle condizioni d'ingresso previste dall'articolo 6 del codice di Schengen per motivi umanitari. Nel frattempo i Ministri degli interni dei 26 Stati membri si sono riuniti a Bruxelles una prima volta il 27 febbraio e quattro giorni dopo, il 4 marzo. Nel corso di quest'ultima riunione, su proposta della Commissione, hanno adottato la decisione di esecuzione n. 382 che, per motivi di urgenza, è entrata in vigore lo stesso giorno con la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea. Nella premessa alla decisione del Consiglio viene ribadita la condanna europea all'attacco che la Russia sta compiendo ai danni dell'integrità e della sovranità dell'Ucraina e viene ribadito il fermo sostegno dell'Unione all'Ucraina anche attraverso provvedimenti di urgenza che rispondano alla pressione migratoria causata dal conflitto¹⁵. Sempre nelle premesse viene considerato il pericolo che i sistemi di asilo e accoglienza degli Stati membri possano non riuscire a gestire l'elevato numero di domande di protezione internazionale che, secondo le previsioni, verrebbero presentate in conseguenza del conflitto in atto¹⁶. Si cita, inoltre, l'appello umanitario lanciato dalle Nazioni Unite per sollecitare un piano di risposta regionale alle esigenze di protezione e assistenza alla popolazione ucraina e il parere favorevole dell'Alto Commissariato ONU per i rifugiati in merito all'attivazione del regime di cui alla direttiva 55/2001¹⁷. Sulla base di queste considerazioni si afferma che la protezione temporanea rappresenta il mezzo più idoneo per far fronte alla crisi umanitaria in atto¹⁸ poiché garantisce agli sfollati

¹⁴ Di Pascale Alessia, "Volere è potere! L'attivazione della protezione per l'accoglienza dei profughi ucraini nell'Unione europea", 14.03.2022, Eurojus, <http://rivista.eurojus.it/volere-e-potere-lattivazione-della-protezione-temporanea-per-laccoglienza-dei-profughi-ucraini-nellunione-europea/>

¹⁵ Consiglio dell'Unione Europea, op. cit. p. 8, considerando 3 e 4

¹⁶ *ivi*, considerando 5,6 e 7

¹⁷ *ivi*, considerando 8 e 9

¹⁸ *ivi*, considerando 16

un accesso armonizzato ai diritti previsti in tutto il territorio dell'Unione e la sua attivazione limita la necessità di chiedere immediatamente la protezione internazionale evitando di sovraccaricare i sistemi di asilo e riducendo al minimo le formalità necessarie in ragione dell'urgenza della situazione. In aggiunta a ciò, il regime di esenzione dall'obbligo di visto permette ai cittadini ucraini di circolare liberamente all'interno del territorio dell'Unione per un periodo di 90 giorni e ciò permette agli sfollati di poter scegliere lo Stato membro da raggiungere anche in relazione a parenti o conoscenti già presenti nel territorio europeo e ciò permette di facilitare nei fatti l'equilibrio degli sforzi previsti dalla direttiva 55/2001/CE e di alleviare la pressione sugli Stati membri che confinano direttamente con il territorio ucraino. Sulla base della direttiva è istituita una "piattaforma di solidarietà"¹⁹ con un ruolo di coordinamento affidato alla Commissione che ha il compito di monitorare le capacità di accoglienza europea e il numero di persone che usufruiscono della protezione temporanea o che sono in arrivo in territorio europeo. In questo ruolo la Commissione potrà avvalersi anche di agenzie che sono nate dopo la creazione della direttiva 2001/55/CE come Frontex (Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera), Europol (Agenzia europea per la cooperazione nell'ambito di contrasto) e EUAA (Agenzia europea per l'asilo) che forniranno supporto operativo²⁰. Gli sforzi che gli Stati sosterranno nell'implementazione della protezione temporanea saranno finanziati dal Fondo asilo, migrazione e sicurezza istituito con regolamento 1147/2021 del Parlamento Europeo e del Consiglio e, per far fronte a esigenze specifiche ed emergenziali, gli Stati membri potranno avvalersi del meccanismo unionale di protezione civile attivato per l'occasione²¹. L'unico Stato a non partecipare agli obblighi della decisione è la Danimarca in ragione dei protocolli allegati ai trattati europei, ma anche questo Paese ha predisposto un testo legislativo nazionale per regolare lo status degli sfollati ucraini²².

Il Dpcm previsto dal decreto legislativo n. 85 del 2003 è stato emanato il 28 marzo 2022 con il titolo di "Misure di protezione temporanea per le persone provenienti dall'Ucraina in conseguenza degli eventi bellici in corso". Quest'ultimo documento esplicita le

¹⁹ *ivi*, considerando 20

²⁰ *ivi*, considerando 23

²¹ *ivi*, considerando 22

²² *ivi*, considerando 26

categorie che possono richiedere la protezione temporanea e individua la data di inizio della sua decorrenza dal 4 marzo per il periodo di un anno. Il decreto contiene, inoltre, disposizioni in merito ad alcune questioni che saranno affrontate nei capitoli e paragrafi successivi come: il rilascio dei permessi di soggiorno, i rapporti tra protezione temporanea e internazionale, i possibili casi di esclusione e le misure assistenziali previste. Infine, il decreto²³ individua nel Ministero dell'Interno il punto di contatto nazionale per la cooperazione amministrativa e per lo scambio di dati come previsto dall'art. 4 del decreto legislativo 85 del 2003 e dall'art. 27 della direttiva 2001/55/CE.

3. Destinatari, casi di esclusione e durata della protezione temporanea

La prima definizione delle categorie tutelate dal regime di protezione temporanea può essere rintracciata nella stessa direttiva 2001/55/CE. In particolare, si definiscono come “sfollati” i cittadini di Paesi terzi o apolidi che hanno dovuto abbandonare il loro Paese d'origine o che sono stati evacuati in risposta all'appello di Organizzazioni Internazionali e il cui rimpatrio in condizioni stabili e sicure risulta essere impossibile a causa della situazione nel paese stesso. Possono rientrare in questa categoria anche individui che rientrano nel campo di applicazione della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati e quindi, in particolare, persone che fuggono da zone di conflitto armato o di violenza endemica e persone soggette a rischio grave di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani o che siano state vittime di queste violazioni²⁴. Per quanto riguarda il caso ucraino all'articolo 2 della decisione di attuazione 382 del 4 marzo 2022 è contenuta una lista delle persone a cui si applica la protezione temporanea. Nello specifico la decisione si applica ai cittadini ucraini residenti nel Paese prima del 24 febbraio 2022, agli apolidi e ai cittadini di Paesi terzi diversi dall'Ucraina che beneficiano di protezione internazionale o di protezione nazionale equivalente in Ucraina prima del 24 febbraio 2022 e ai relativi familiari²⁵. Sempre sulla base del medesimo articolo sono riconosciuti come familiari i coniugi o i partner che vivono una relazione stabile con l'interessato quando questa sia assimilata, dallo Stato membro, ad una coppia di fatto o

²³ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri “Misure di protezione temporanea per le persone provenienti dall'Ucraina in conseguenza degli eventi bellici in corso” del 28.03.2022, art. 7,

<https://www.protezionecivile.gov.it/it/normativa/dpcm-del-28-marzo-2022-0>

²⁴ Consiglio dell'Unione Europea, op. cit. p. 10, art. 2, punto c)

²⁵ Consiglio dell'Unione Europea, op. cit. p. 8, art. 2, comma 1

ad una coppia sposata. Sono considerati come familiari anche i figli e le figlie minorenni (indipendentemente dal fatto che siano legittimi, naturali o adottati) e altri parenti stretti che convivono con l'interessato nel periodo precedente allo scoppio del conflitto e che siano da lui totalmente o parzialmente dipendenti²⁶. Per quanto riguarda gli apolidi e i cittadini dei Paesi terzi legalmente soggiornanti in Ucraina prima del 24 febbraio ma che non beneficiano del regime di protezione internazionale, per avvalersi della protezione temporanea essi devono essere in possesso di un permesso di soggiorno valido in base al diritto ucraino e devono dimostrare di non poter tornare in modo stabile e sicuro nel loro Paese d'origine²⁷. In aggiunta a queste disposizioni è data facoltà agli Stati membri di riconoscere la protezione temporanea ad altre categorie di sfollati²⁸.

Per integrare e specificare in modo uniforme alcuni aspetti della normativa la Commissione europea ha pubblicato una comunicazione relativa agli orientamenti operativi per l'attuazione della decisione di esecuzione n. 382/2022²⁹. Un primo chiarimento si riferisce al concetto di "protezione nazionale equivalente" che viene concesso in Ucraina in alternativa alla protezione internazionale: in questo caso la Commissione riferisce che le autorità ucraine emettono documenti di viaggio e certificati per i beneficiari di una "protezione complementare" e che quindi questi ultimi possono accedere alla protezione temporanea europea³⁰. Un altro aspetto chiarito è quello dei documenti da presentare alle autorità per avvalersi del diritto alla protezione temporanea in quanto, seppure il processo di registrazione deve essere rapido e con meno formalità possibili, le autorità nazionali possono comunque richiedere documenti che attestino la cittadinanza ucraina, lo status di protezione internazionale (o di altre protezioni equivalenti), la residenza in Ucraina o il legame familiare. In caso di dubbi sull'autenticità dei documenti presentati o, in caso di loro assenza, la Commissione autorizza gli Stati membri ad avvalersi delle autorità ucraine presenti nel territorio perché certifichino la

²⁶ *ivi*, art. 2, comma 4

²⁷ *ivi*, art. 2, comma 2

²⁸ *ivi*, art. 2, comma 3

²⁹ Commissione Europea, "Comunicazione della Commissione relativa agli orientamenti operativi per l'attuazione della decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea", del 21.03.2022,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2022:126I:FULL&from=EN>

³⁰ *ivi*, orientamento 1, "Cosa si intende per protezione nazionale equivalente in Ucraina a norma dell'art. 2, paragrafo 2, della decisione del Consiglio?"

cittadinanza o lo status di residente³¹. La Commissione, inoltre, specifica che documenti come passaporti, carte d'identità nazionali, fogli matricolari militari, libretti di navigazione, certificati di cittadinanza e altri documenti ufficiali possono comprovare la cittadinanza ucraina anche se scaduti³². Un ulteriore aspetto specificato nelle comunicazioni è quello relativo ad apolidi e cittadini di stati terzi legalmente residenti in Ucraina in assenza di protezione internazionale. A tal proposito oltre a dimostrare la residenza con un permesso di soggiorno in corso di validità emesso dalle autorità ucraine essi devono anche dimostrare di non poter tornare in modo stabile e sicuro nel Paese di origine. Questa valutazione deve essere compiuta dallo Stato membro che riconosce la protezione temporanea e deve tenere conto degli aspetti di sicurezza nel Paese di origine (come la presenza di una situazione di conflitto armato, di violenza endemica, di rischio di trattamenti inumani e degradanti), oltre che delle condizioni di stabilità legate al rimpatrio (che tornando sia quindi possibile soddisfare le proprie esigenze reinserendosi nella società), la presenza di un legame significativo con il Paese di origine e la presenza di vulnerabilità o di minori³³. Nelle comunicazioni la Commissione ricorda che i familiari degli individui rientranti in quest'ultima categoria non possono avere accesso alla protezione temporanea sulla base delle decisioni del Consiglio ma incoraggia comunque gli Stati membri ad estendere anche ad essi le garanzie previste dalla protezione temporanea³⁴.

Alla luce di questi chiarimenti a non avere accesso alla protezione temporanea sono le seguenti categorie³⁵:

- cittadini ucraini, apolidi o cittadini di Paesi terzi beneficiari di protezione internazionale o equivalente che si trovavano fuori dall'Ucraina prima del 24 febbraio. Anche se la Commissione incoraggia vivamente gli Stati membri ad

³¹ *ivi*, orientamento 1, “prove per dimostrare il diritto a beneficiare della protezione temporanea ai sensi della direttiva 2001/55/CE o di una protezione adeguata ai sensi del diritto nazionale”

³² *ivi*, orientamento 1, “Elenco tassativo dei documenti comprovanti la cittadinanza ucraina anche se il periodo di validità è scaduto”

³³ *ivi*, orientamento 1, “Cosa si intende per impossibilità di ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese o regione di origine di cui all'articolo 2, paragrafi 2 e 3, della decisione del Consiglio?”

³⁴ *ivi*, orientamento 1, “Familiari aventi diritto alla protezione temporanea e ad altre possibilità di ricongiungimento familiare”

³⁵ *ivi*, orientamento 1, “Persone che non hanno diritto alla protezione temporanea o a una protezione nazionale adeguata in virtù della decisione del Consiglio e possibilità di ammettere alla protezione temporanea questa categoria di persone (articolo 7, paragrafo 1, della direttiva sulla protezione temporanea)”

ammettere alla protezione temporanea anche queste persone in quanto il loro rientro in Ucraina non potrebbe avvenire in condizioni di sicurezza.

- Apolidi e cittadini di Stati terzi che soggiornavano in Ucraina prima del 24 febbraio sulla base di un permesso di soggiorno valido e che potrebbero tornare in condizioni stabili e sicure nel loro Paese di origine.
- Apolidi e cittadini di Stati terzi che soggiornavano legalmente in Ucraina per un breve periodo prima del 24 febbraio (come studenti o lavoratori) indipendentemente dal fatto che possano o meno tornare nel loro Paese d'origine in condizioni stabili e sicure.

Lo Stato italiano, nel Dpcm 28 marzo 2022, recepisce le disposizioni della decisione 382 ma laddove è data facoltà allo Stato di riconoscere la protezione temporanea ad ulteriori specifiche categorie, l'Italia ha deciso di non riconoscerla in primo luogo ad apolidi e cittadini di Paesi terzi soggiornanti in Ucraina sulla base di un permesso di soggiorno non permanente che non possono ritornare in condizioni stabili e sicure nel Paese di origine. E, in secondo luogo, ha deciso di non garantire la protezione temporanea alle persone che sono fuggite dall'Ucraina non molto tempo prima del 24 febbraio 2022 o che si trovavano nel territorio dell'Unione a ridosso di tale data. In queste categorie rientrano anche cittadini di Stati terzi o apolidi irregolarmente presenti in Ucraina e richiedenti di protezione internazionale in Ucraina. Come segnala la Corte di Cassazione nella già citata relazione l'esclusione di queste categorie "si traduce in una forma di protezione selettiva che lascerà prive di tutela un numero rilevante di persone"³⁶ soprattutto considerando che secondo stime dell'UNHCR del 2019 citate dalla Corte di Cassazione, in Ucraina erano presenti tra i 30 e i 61 mila soggiornanti irregolari e 2300 richiedenti protezione internazionale (provenienti da Afghanistan, Siria e Federazione Russa)³⁷.

La direttiva 55/2001 prevede, all'articolo 28, anche alcuni motivi per i quali gli Stati membri possono escludere una persona dai benefici della protezione temporanea. In particolare, l'esclusione è possibile quando esistano, in primo luogo, gravi motivi per

³⁶ Corte Suprema di Cassazione, Relazione su novità normativa n. 36, "Il sistema di protezione internazionale per i cittadini ucraini anche alla luce dei nuovi interventi normativi" del 12.04.2022, <https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Rel036-2022.pdf>, paragrafo 2 "La protezione temporanea: inquadramento normativo"

³⁷ *ivi*, paragrafo 2, nota 13

ritenere che l'individuo abbia commesso crimini contro la pace, di guerra o contro l'umanità come specificati dagli strumenti internazionali o atti contrari ai principi e alle finalità delle Nazioni Unite. In secondo luogo, quando la persona possa aver commesso un reato grave di natura non politica prima dell'ammissione alla protezione temporanea. Possono rientrare in questa categoria atti particolarmente crudeli anche se commessi per presunti motivi politici. Infine, un individuo può essere escluso dalla protezione temporanea anche qualora sussistano motivi ragionevoli per ritenerlo un pericolo per la sicurezza dello Stato membro ospitante anche in base ad una sentenza passata in giudicato per un reato particolarmente grave. La direttiva, nel medesimo articolo, prescrive agli Stati di basare la valutazione sui comportamenti personali dell'interessato e sulla base del principio di proporzionalità³⁸. Lo Stato italiano, con il decreto legislativo di attuazione, oltre a recepire i possibili motivi come previsti dalla direttiva 2001/55/CE, specifica i reati per i quali è possibile l'esclusione sulla base di una sentenza passata in giudicato e in particolare fa riferimento a reati legati agli stupefacenti, alla libertà sessuale, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia o dall'Italia verso altri stati o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite³⁹. Anche nelle comunicazioni della Commissione del 21 marzo sono ribaditi i medesimi motivi di possibile esclusione e si incoraggiano gli Stati a consultare le banche dati nazionali e internazionali prima di emettere il titolo di soggiorno. In particolare è dato rilievo al Sistema d'Informazione Schengen (SIS) e si sollecitano gli Stati ad inserire nel sistema i dati relativi a trafficanti di esseri umani o ad autori di altri reati gravi poiché la qualità dei controlli dipende dalla qualità dei dati inseriti⁴⁰. Gli stessi motivi di esclusione sono ripresi anche nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 marzo 2022 che attiva la protezione temporanea in Italia⁴¹.

Dopo aver chiarito i requisiti di accesso e i motivi di esclusione affronteremo la durata di questo strumento dalla sua attivazione alla sua conclusione. Come già accennato

³⁸ Consiglio dell'Unione Europea, op. cit. p. 10, art. 28

³⁹ Decreto legislativo n. 85 del 7.04.2003, "Attuazione della direttiva 2001/55/CE relativa alla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati ed alla cooperazione in ambito comunitario", art. 5, <https://www.normattiva.it/eli/id/2003/04/22/003G0105/ORIGINAL>

⁴⁰ Commissione Europea, op. cit. p. 15, orientamento 4, "Titolo di soggiorno (articolo 8 della direttiva sulla protezione temporanea)"

⁴¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, op. cit. p. 14, art. 4

l'attivazione della direttiva è subordinata da una decisione del Consiglio che a maggioranza qualificata accerta il massiccio afflusso di persone nel territorio dell'Unione. La decisione è adottata su proposta della Commissione che esamina le richieste degli Stati membri ed esplicita i gruppi a cui si applica la protezione, la data di decorrenza e una stima del numero di sfollati in arrivo. Nell'emettere la decisione il Consiglio tiene conto della situazione del movimento di sfollati, dell'opportunità di applicare questo strumenti alla luce di altri aiuti e interventi che possono essere fattibili ma che risultano insufficienti, e tiene conto anche delle informazioni fornite dalla Commissione, dall'UNHCR e da altre Organizzazioni Internazionali competenti⁴². La durata dello strumento è pari ad un anno ma può essere prorogata automaticamente di sei mesi in sei mesi qualora persistano le condizioni che l'hanno attivata. In via straordinaria, su proposta della Commissione il Consiglio può deliberare un'estensione per un altro ulteriore anno⁴³. Nel caso specifico la decorrenza della protezione temporanea è stata fissata da fonti europee e nazionali a partire dal 4 marzo 2022 e terminerà, salvo proroghe, il 4 marzo 2023. Il Consiglio, sempre su proposta della Commissione, può anche ritenere che siano cessati i motivi che hanno portato all'attivazione e può, quindi, far cessare il sistema di protezione prima della data di scadenza prevista⁴⁴.

Un ulteriore elemento che può contribuire per certi versi ad interrompere gli effetti della protezione è il caso del rimpatrio volontario che deve essere disciplinato dagli Stati membri e che deve avvenire nel pieno rispetto della dignità umana valutando, anche attraverso visite esplorative, la situazione nel Paese d'origine⁴⁵. Qualora il rimpatrio dovesse essere forzato (in caso di termine del periodo previsto o in caso di esclusione) esso deve sempre avvenire nel rispetto della dignità umana e gli Stati devono tenere in debito conto gli elementi umanitari che rendono il rimpatrio impossibile o non ragionevole⁴⁶. Inoltre il rimpatrio non può avvenire qualora ci fossero motivi sanitari che impediscono al beneficiario di viaggiare o se, dall'interruzione dell'eventuale trattamento sanitario in atto, si dovessero originare conseguenze negative. Allo stesso modo deve

⁴² Consiglio dell'Unione Europea, op. cit. p. 10, art. 5

⁴³ *ivi*, art. 4

⁴⁴ *ivi*, art. 6

⁴⁵ *ivi*, art. 21

⁴⁶ *ivi*, art. 22

essere data la possibilità alle famiglie con minori di poter rimanere nello Stato membro in cui si trovano al fine di portare a termine l'anno scolastico in corso⁴⁷

4. Sfide per il futuro: da una gestione dell'emergenza ad una strategia per l'integrazione.

Come già accennato, malgrado siano passati ormai più di vent'anni dalla creazione dell'istituto della protezione temporanea, questo strumento non è mai stato attivato ed implementato. Come ha scritto Lucas Rasche in un recente articolo pubblicato per l'Istituto Jacques Delors⁴⁸ la direttiva 55 è apparsa come una sorta di “bella addormentata” nel panorama delle politiche di asilo dell'Unione. Nello stesso articolo l'autore afferma che la vera sfida che deriva dall'attuazione della direttiva consiste non solo nei risultati di accoglienza immediati ma anche nella gestione delle sfide future che l'Unione dovrà affrontare in merito alla sostenibilità di questo strumento e all'integrazione degli accolti nella società europea. Sicuramente l'utilizzo della direttiva ha avuto il grande merito di fornire un'assistenza immediata ed uniforme ad un elevato numero di persone senza sovraccaricare i sistemi di asilo nazionali ma la sua finalità non può dirsi esaurita poiché, soprattutto in alcuni Paesi, molte persone sfollate devono ancora presentare domanda di protezione temporanea. Inoltre, i casi di ritorno in Ucraina che si sono verificati non hanno carattere definitivo e quindi gli individui che li compiono continuano a rientrare nelle categorie temporaneamente protette. È per questi motivi, a cui si aggiunge l'incerta evoluzione del conflitto, che l'attuazione della direttiva 55 dovrebbe spingere gli Stati ad anticipare le sfide che potrebbero sorgere in futuro provando a ragionare in una prospettiva di lungo termine, superando l'approccio emergenziale fatto di misure ad hoc che sembra caratterizzare le politiche di asilo europee. Secondo Rasche sono quattro i settori a cui si dovrebbe dare attenzione nei prossimi mesi per gestire in maniera efficace le fasi successive del processo di protezione temporanea.

⁴⁷ *ivi*, art. 23

⁴⁸ Rasche Lucas, “Implementing Temporary Protection in the EU. From crisis response to long-term strategy” 24.06.2022, <https://www.delorscentre.eu/en/detail/publication/temporary-protection>

In primo luogo è necessario migliorare il bilanciamento di sforzi tra Stati membri previsto dalla direttiva n. 55 del 2001: oggi sappiamo che i Paesi che confinano direttamente con l'Ucraina sono stati i più coinvolti dal fenomeno e sono anche quelli che registrano i maggiori ritardi nella registrazione delle persone in fuga. Questo avviene in parte perché molti sfollati decidono di rimanere in queste zone data la vicinanza con il Paese d'origine e in parte perché i sistemi di asilo di alcuni di questi Stati (come Polonia e Ungheria) non sono in grado di fornire un'accoglienza adeguata ed immediata. Per queste ragioni spesso è stata la società civile ad intervenire in modo pragmatico fornendo assistenza e ciò ha ostacolato l'accesso alla protezione temporanea. In realtà la direttiva prevede specifici strumenti per equilibrare gli sforzi tra gli Stati membri e, in particolare, è stato deciso di non applicare l'articolo 11 sulla riammissione, è stata concessa libertà di movimento all'interno dei confini europei (in ragione dell'esenzione dall'obbligo di visto), è stata istituita una "piattaforma di solidarietà" ed è stata data la possibilità di viaggiare gratuitamente per raggiungere altri Stati membri. Ma queste misure forse non sono state del tutto efficaci e, nell'ottica di una strategia di lungo termine, l'Unione dovrebbe compiere ulteriori passi. In prima battuta, secondo Rasche, si dovrebbe implementare il suo supporto alla società civile perché il forte sentimento di solidarietà che ha animato le opinioni pubbliche può rapidamente mutare di fronte ai costi che l'accoglienza comporta. E, in seconda battuta, potrebbe essere necessario aumentare le possibilità di viaggio gratuito verso altri Stati membri attraverso un'operazione di informazione che renda gli sfollati più consapevoli dei loro diritti e li scoraggi dall'organizzare il viaggio in maniera autonoma esponendosi, tra l'altro, al rischio di essere vittime di traffico di esseri umani. Sebbene questa opzione sia già stata attivata in certi casi, il numero di adesioni è stato limitato a causa di lentezze burocratiche in fase di registrazione o di mancanza di una comunicazione efficace. Sempre in relazione al bilanciamento di sforzi l'Unione dovrebbe tenere conto di coloro che rientrano temporaneamente in Ucraina e che non dovrebbero, quindi, perdere il loro status di protezione temporanea una volta tornati in Europa. E, inoltre, le istituzioni europee dovrebbero riuscire a garantire l'apertura dei confini scoraggiando gli Stati membri ad attivare controlli di confine interni per motivi di sicurezza.

Il secondo settore da tenere in considerazione per pianificare una strategia di accoglienza a lungo termine è l'aspetto finanziario. Per il momento le misure di gestione della crisi sono state affrontate attraverso una riallocazione dei fondi già previsti o attraverso anticipi emergenziali del sistema REACT-EU. Ciò, però, potrebbe non essere sufficiente in futuro poiché le spese per l'integrazione sono stimate nella misura di 43 miliardi di euro solo nel primo anno. A ciò si aggiunge la necessità di monitorare che gli eventuali fondi stanziati siano utilizzati effettivamente per l'integrazione socio-economica dei profughi ucraini, e di garantire un accesso semplice agli enti locali e agli attori della società civile che spesso incontrano difficoltà amministrative nell'accesso ai fondi europei.

Il terzo problema da affrontare in futuro è quello della creazione di un sistema di integrazione che tenga conto delle specificità dell'esodo ucraino. A tal proposito è importante sottolineare che l'articolo 12 della direttiva permette ai soggetti temporaneamente protetti l'accesso al mercato del lavoro e ciò dovrebbe facilitare il processo di integrazione nella società europea. Le analisi demografiche dimostrano che gli sfollati sono per la maggior parte donne, in età di lavoro e con un livello di educazione spesso elevato nel settore terziario. Nonostante questi elementi favoriscano l'accesso al mercato del lavoro accade che i beneficiari di protezione temporanea incontrino comunque difficoltà e finiscano per lavorare in ambiti al di sotto della loro qualificazione. È per questo motivo che le istituzioni europee dovrebbero elaborare un sistema uniforme che riduca al minimo le formalità necessarie per riconoscere le qualifiche professionali in modo da fornire, sin dal primo tempo, un programma di formazione linguistica e professionale adeguato alle esigenze specifiche. La strategia di integrazione, inoltre, dovrebbe tenere conto delle responsabilità di cura che spesso pesano sulle donne che giungono in Europa con minori a carico e del disagio psicologico (ansia, depressione, stress post-traumatico) che deve essere gestito tramite appositi servizi sul territorio. In conclusione, il sistema di integrazione dovrebbe tenere conto di due obiettivi: da una parte la possibilità di una permanenza in Europa per un periodo indefinito e quindi l'integrazione dei beneficiari nella società ospitante; dall'altra la possibilità di un ritorno in Ucraina al termine delle ostilità per contribuire alla ricostruzione del Paese.

Infine un'ultima questione da affrontare è il passaggio da un regime di protezione temporanea, che ha una scadenza temporale definita al massimo a marzo 2025, ad una soluzione più durevole. Sebbene il margine di tempo di tre anni possa sembrare ampio non è realistico pensare che il livello di distruzione che il conflitto sta causando in Ucraina possa permettere un rientro degli sfollati nel breve periodo. Le strade percorribili potrebbero essere due: il passaggio ad un regime di protezione internazionale oppure ad un regime di “residenza a lungo termine”. La prima opzione potrebbe essere percorribile poiché i beneficiari della protezione temporanea potrebbero essere in possesso dei requisiti per essere riconosciuti come rifugiati. Ciò però implicherebbe il riconoscimento dello status in modo collettivo e non sulla base di una valutazione individuale, che sarebbe comunque difficilmente gestibile dai sistemi di asilo visto l'alto numero di persone che ne farebbero richiesta. Per quanto riguarda la seconda opzione lo status di “residenza di lungo termine” potrebbe essere concesso alle persone che hanno vissuto in modo continuativo nel territorio di uno Stato membro per un periodo di cinque anni. Attualmente la protezione temporanea è esclusa da questa possibilità e sarebbe quindi necessario modificare le norme europee per ammettere questa opzione.

CAPITOLO II

Il contenuto della protezione temporanea e il suo recepimento in Italia

1. Contenuto della protezione temporanea in base alla direttiva 55/2001 e al DPCM 28.3.2022.

L'elenco degli obblighi che incombono sugli Stati membri nei confronti dei titolari di protezione temporanea sono elencati nel capo III della direttiva europea 55 del 2001, e sono successivamente ripresi nell'articolo 4 del decreto legislativo 85 del 7 aprile 2003 che recepisce la direttiva europea. Quest'ultimo articolo rimanda a sua volta ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (Dpcm) che dovrebbe regolamentare, in caso di attivazione, le misure assistenziali. Per quanto riguarda il caso ucraino il Dpcm è stato emanato il 28 marzo 2022 in seguito ad una delibera di stato di emergenza approvata dal Consiglio dei Ministri il 28 febbraio 2022⁴⁹. L'implementazione pratica delle misure è poi demandata a specifiche ordinanze di Protezione civile. Tra i diritti di cui si compone la protezione temporanea troviamo l'emissione di un titolo di soggiorno valido per tutta la durata della protezione, l'accesso al mercato del lavoro e al sistema scolastico (sia per adulti che per minori), un'adeguata sistemazione alloggiativa, l'accesso a cure mediche e assistenza sociale.

Rilascio del titolo di soggiorno

Uno dei diritti previsti dallo strumento della protezione temporanea è il rilascio di un titolo di soggiorno valido per tutta la durata del periodo di protezione. In Italia l'autorità deputata al rilascio è la Questura del luogo in cui la persona è domiciliata⁵⁰ e ha una durata di un anno a partire dalla data di decorrenza della protezione e non dalla data di rilascio⁵¹ (i permessi di soggiorno saranno, quindi, validi dal 4 marzo 2022 al 4 marzo 2023). In

⁴⁹ Consiglio dei Ministri, Delibera del 28.02.2022 “Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione all'esigenza di assicurare soccorso ed assistenza alla popolazione ucraina sul territorio nazionale in conseguenza della crisi internazionale in atto”,

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/03/10/22A01599/sg>

⁵⁰ Presidenza del Consiglio dei Ministri, op. cit. p. 14, art. 2,

⁵¹ Ministero dell'Interno, Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, Circolare 20815 del 10.03.2022, <http://www.immigrazione.biz/circolare.php?id=1193>

caso di proroga del periodo di protezione temporanea di sei mesi in sei mesi come previsto dalla direttiva 2001/55/CE⁵² anche il permesso di soggiorno è da intendersi prorogato automaticamente di validità. Anche in caso di eventuale decisione di cessazione della protezione temporanea emessa dal Consiglio europeo, anche prima della sua scadenza, il permesso di soggiorno perde efficacia ed è revocato. Inoltre l'emissione di questo documento deve avvenire in formato elettronico e a titolo gratuito (senza il pagamento dell'imposta di bollo o del contributo alla stampa). In ogni caso, al momento dell'ingresso in Italia la persona sfollata deve presentare una dichiarazione di presenza⁵³ all'atto di attraversamento del confine alle autorità italiane di frontiera o alla Questura entro 8 giorni dall'arrivo. Dopo la presentazione della dichiarazione è possibile soggiornare nel territorio senza permesso di soggiorno per il periodo indicato nel documento o comunque fino a 90 giorni.

Attività lavorativa

Tra i diritti che sono garantiti dalla direttiva troviamo anche la possibilità, per i beneficiari di partecipare al mercato del lavoro con qualsiasi attività autonoma o subordinata, anche per un periodo limitato o stagionale⁵⁴. È possibile usufruire di questa possibilità già dal momento di emissione della ricevuta nominativa di avvenuta richiesta di rilascio del permesso soggiorno per protezione temporanea. Questa facoltà opera in deroga alle quote massime definite tramite la programmazione annuale dei flussi di ingresso (prevista dal Testo Unico sull'immigrazione⁵⁵), così come esplicitato dal decreto legislativo di attuazione⁵⁶ e dall'ordinanza di protezione civile⁵⁷ emanata in merito a questo tema. Poiché il settore sanitario ha ricoperto un'elevata importanza nell'ultimo periodo, sono state emanate specifiche norme per favorire l'integrazione lavorativa dei profughi ucraini

⁵² Consiglio dell'Unione Europea, op. cit. p. 10, art. 4

⁵³ Legge n. 68 del 28 maggio 2007, "disciplina dei soggiorni di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio", articolo 1, comma 2

⁵⁴ Consiglio dell'Unione Europea, op. cit. p.10, art. 12

⁵⁵ Decreto legislativo 286 del 25.07.1998, "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione di straniero", art. 3, comma 1, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1998-07-25:286>

⁵⁶ Decreto legislativo n. 85 del 7.04.2003, op. cit. p. 18, art. 4, comma e)

⁵⁷ Capo dipartimento della Protezione Civile, Ordinanza 872/2022 del 4.03.2022, "Disposizioni urgenti di protezione civile per assicurare, sul territorio nazionale l'accoglienza e il soccorso alla popolazione in conseguenza degli accadimenti in atto nel territorio dell'Ucraina", art. 7

nel settore sanitario e socio-sanitario⁵⁸. In quest’ottica, in deroga alle normative sul riconoscimento delle qualifiche professionali straniere⁵⁹ è consentito l’esercizio temporaneo delle qualifiche professionali sanitarie o della qualifica di operatore socio-sanitario in strutture sanitarie pubbliche o private ai cittadini ucraini residenti in Ucraina prima del 24 febbraio 2022. Questa possibilità è data a chi ha conseguito una qualifica professionale all’estero come regolato dalle disposizioni europee, purché si trovi in possesso del Passaporto europeo delle qualifiche dei rifugiati. A questo fine i contratti possono essere a tempo determinato o con incarico libero professionale di collaborazione coordinata e continuativa.

Accesso all’istruzione per adulti

In base alla direttiva europea⁶⁰ ed al decreto legge di attuazione⁶¹, il beneficiario della protezione internazionale ha diritto ad accedere ai percorsi di istruzioni per adulti sia di carattere scolastico/universitario sia di carattere professionale. Dove compatibili sono applicabili le norme di maggior favore per l’istruzione degli stranieri e per l’educazione interculturale previste dal Testo Unico per l’immigrazione⁶². Inoltre, per facilitare il riconoscimento delle qualifiche professionali il CIMEA (Centro di informazione sulla Mobilità e le Equivalenze Accademiche) ha pubblicato un apposito documento che raccoglie le informazioni sul sistema educativo ucraino e sui passi formali compiuti dal Governo italiano e dalle Istituzioni europee⁶³.

⁵⁸ Decreto legge n. 21 del 21.03.2022, “Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina”, art. 34, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/03/21/22G00032/sg>

⁵⁹ Presidente della Repubblica decreto n. 394 del 31.08.1999 “Regolamento recante norma di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell’articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286” art. 49 e 50, e decreto legislativo n. 206 “attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell’adesione di Bulgaria e Romania” del 9.11.2007, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.del.presidente.della.repubblica:1999-08-31:394!vig=>, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2007/11/09/007G0224/sg>

⁶⁰ Consiglio dell’Unione Europea, op. cit. p. 10, art. 12 e 14

⁶¹ Decreto legislativo n. 85 del 7.04.2003, op. cit. p. 18, art. 4, comma g)

⁶² Decreto legislativo 286 del 25.07.1998, op. cit. p. 26, art. 38, comma 1 e 6

⁶³ CIMEA, documento 136 di marzo 2022, “Ucraina. Sistema della formazione superiore e titoli di studio”, https://www.cimea.it/Upload/Documenti/DOC_CIMEA_136_2022_UCRAINA_LINEE_GUIDA_RICO_NOSCIMENTO.pdf

Accesso all'istruzione per minori

Per quanto riguarda l'accesso all'istruzione scolastica per i minori esso trova fondamento nella direttiva europea⁶⁴, dalla normativa nazionale di attuazione⁶⁵ e dalle norme nazionali sull'immigrazione⁶⁶. A ciò si aggiunge, nello specifico dell'accoglienza ai profughi ucraini, una circolare del Ministero dell'istruzione rivolta alle direzioni regionali e agli uffici scolastici territoriali⁶⁷. Nelle premesse di quest'ultimo documento si ribadisce il fatto che molte delle persone in fuga dall'Ucraina sono minori, spesso non accompagnati. A fronte di questo afflusso di minori è necessario che le istituzioni scolastiche operino nell'ottica di garantire la continuità del percorso educativo e la ricostruzione di una forma di "normalità" che è stata interrotta dagli eventi del conflitto e della fuga. Poiché è frequente che i minori vivano una situazione di allontanamento da uno o entrambi i genitori, l'integrazione scolastica deve avvenire il più vicino possibile al luogo in cui i profughi trovano accoglienza e deve avvenire in modo da preservare i rapporti con altri esuli ucraini che si trovano nella stessa situazione o con le comunità ucraine già presenti nel territorio. Ai fini dell'accoglienza scolastica è suggerito l'utilizzo di un approccio di peer education e di materiale didattico bilingue o in lingua madre. Anche il coinvolgimento del nucleo familiare e la creazione di occasioni di socializzazione extra-scolastiche costituiscono validi strumenti per favorire l'integrazione dei minori. Un'ulteriore questione che il sistema scolastico dovrà affrontare sarà quella del disagio psicologico che i nuovi arrivati potrebbero aver vissuto in seguito ad esperienze traumatiche legate al conflitto. A tal fine le scuole potranno accedere ai fondi previsti per il supporto psicologico stanziati per far fronte alle conseguenze della pandemia da Covid-19⁶⁸. Infine, è previsto che gli istituti scolastici siano aiutati da mediatori linguistici e culturali nelle azioni di accoglienza, supporto e socializzazione per superare la barriera linguistica che costituisce un ulteriore aspetto problematico.

⁶⁴ Consiglio dell'Unione Europea, op. cit. p. 10, art 14, comma 1

⁶⁵ Decreto legislativo n. 85 del 7.04.2003, op. cit. p. 18, art. 4, comma g)

⁶⁶ Decreto legislativo n. 286 del 25.07.1998, art. 38 (Testo Unico immigrazione); Decreto legislativo n. 142 del 18.08.2015 (minori richiedenti protezione temporanea o figli di richiedenti); Legge 47 del 7.04.2017 art. 14 (predispersione di progetti specifici con il sostegno di mediatori culturali)

⁶⁷ Capo del Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione del Ministero dell'Istruzione, circolare del 4.03.2022,

[https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/m_pi.AOODPIT.REGISTRO+UFFICIALE\(U\).0000381.04-03-2022.pdf/1a732366-af4d-f449-59b2-5d26243c44d7?t=1646412712760](https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/m_pi.AOODPIT.REGISTRO+UFFICIALE(U).0000381.04-03-2022.pdf/1a732366-af4d-f449-59b2-5d26243c44d7?t=1646412712760)

⁶⁸ Legge n. 234 del 30.12.2021 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024", art. 1, comma 697,

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/12/31/21G00256/sg>

Accoglienza

Il diritto a ricevere un alloggio adeguato o, comunque, i mezzi che consentano ai beneficiari di accedere ad un'abitazione è contenuto nell'articolo 13 della direttiva europea 55 del 2001. Lo Stato italiano ha risposto a questo obbligo con la proclamazione di uno stato di emergenza nazionale e con il conferimento del ruolo di Commissario Straordinario del Governo al Capo Dipartimento della protezione civile⁶⁹. Un'analisi più approfondita del Piano nazionale di accoglienza verrà proposta nel prossimo capitolo, in questa sede è importante rilevare come il sistema predisposto preveda modalità di alloggio che vanno ad integrare quelle previste per i richiedenti asilo e per i rifugiati. Gli sfollati ucraini (anche se non in possesso di permessi di soggiorno per richiesta di asilo o protezione internazionale) possono quindi accedere ai centri di prima accoglienza, ai centri di accoglienza straordinaria (CAS) e alle strutture di accoglienza del sistema di accoglienza e integrazione (SAI)⁷⁰. A queste modalità si aggiungono ulteriori forme di accoglienza diffusa attuate 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'immigrazione e Enti religiosi riconosciuti. Questa modalità di accoglienza dovrà avvenire con modalità omogenee rispetto a quelle offerte dal sistema SAI e può essere attivata per un numero massimo di 15 mila posti. Il decreto legge del 21 marzo 2022⁷¹ prevede l'attivazione avvenga tramite un'ordinanza del Capo Dipartimento della protezione civile⁷² che pubblica un bando pubblico⁷³ con i dettagli delle esigenze.

Ai beneficiari di protezione temporanea è data anche facoltà di trovare autonome sistemazioni presso alloggi privati e, in questo caso, è prevista l'erogazione di un contributo di sostentamento per non più di 90 giorni a partire dalla data di presentazione

⁶⁹ Consiglio dei ministri, op. cit. p. 25

⁷⁰ Decreto legge n. 14 del 25.02.2022, "misure urgenti sulla crisi ucraina", art. 5-quater, comma 7), <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2022-02-25:14>

⁷¹ Decreto legge n. 21 del 21.03.2022, op. cit. p. 27, art. 31, comma 1, lettera a) e comma 2

⁷² Capo dipartimento della di protezione civile, ordinanza n. 881 del 29.03.2022, "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, art. 1, <https://www.protezionecivile.gov.it/it/normativa/ocdpc-n-881-del-29-marzo-2022-0>

⁷³ Dipartimento di protezione civile, "Avviso per l'acquisizione di manifestazioni di interesse per lo svolgimento di attività di accoglienza diffusa nel territorio nazionale a beneficio delle persone provenienti dall'Ucraina in fuga dagli eventi bellici in atto" dell'11 aprile 2022, <https://www.protezionecivile.gov.it/it/bando-di-gara/avviso-lacquisizione-di-manifestazioni-di-interesse-lo-svolgimento-di-attivitadi-accoglienza-diffusa-nel-territorio-nazionale-beneficio-delle-persone-0>

della domanda di protezione temporanea⁷⁴. Le modalità di erogazione e gli importi sono fissati con una specifica ordinanza di protezione civile⁷⁵ ed il contributo è quantificato in 300 euro mensili per ogni individuo a cui si aggiunge un contributo addizionale di 150 euro al mese per ogni minore a carico. L'attivazione e la gestione devono avvenire in modo tempestivo ed è per questo motivo che deve essere identificato un Soggetto Finanziario che sia sottoposto ai controlli di Banca d'Italia, AGCOM (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni) e CONSOB (Commissione nazionale per le società e la Borsa). Inoltre, l'erogazione deve poter avvenire tramite contanti qualora il beneficiario non sia titolare di un conto corrente in un istituto di credito nazionale e deve poter avvenire presso il più ampio numero di sportelli sul territorio nazionale perché è possibile che gli sfollati non abbiano una residenza stabile o che siano costretti a modificare la località di permanenza. L'erogazione avverrà previo riconoscimento attraverso un documento di identità o attraverso la ricevuta di richiesta di permesso di soggiorno per protezione temporanea rilasciata dalla Questura competente e potrà avvenire per ogni mese in un'unica soluzione o anche in forma cumulativa per due o tre mesi qualora i tempi di istruttoria fossero eccessivamente lunghi. È importante, infine, rilevare che questa forma di contributo è alternativa alla fruizione di altre misure di alloggio e accoglienza previste. Un'ultima modalità di accoglienza è rappresentata dalle soluzioni di alloggio che sono messe a disposizione dal Ministero dell'interno, dalle Prefetture-UTG o da altri Enti del Terzo settore grazie ad apposite intese. È possibile, per esempio, citare l'intesa stipulata tra l'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, il Ministero dell'Interno, l'ANCI e FAMI dell'1 aprile 2022⁷⁶.

⁷⁴ Decreto legge n. 21 del 21.03.2022, op. cit. p. 27, art. 31, comma 1, lettera b)

⁷⁵ Capo dipartimento della di protezione civile, op. cit. p. 29, art. 2

⁷⁶ Ministero dell'Interno, ANCI e FAMI - "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",

<https://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/disposizioni-general/atti-general/atti-amministrativi-general/decreti-direttive-e-altri-documenti/protocollo-dintesa-lutilizzo-beni-confiscati-alla-criminalita-organizzata-fini-dellaccoglienza-cittadini-stranieri>

Cure mediche

Il diritto all'assistenza sanitaria e alle cure mediche è esplicitato sempre al capo III della direttiva europea 55 del 2001 che tratta degli obblighi degli Stati membri nei confronti dei beneficiari della protezione temporanea. In generale la direttiva prescrive che gli sfollati che non dispongono di risorse sufficienti ricevano un adeguato aiuto in termini di assistenza sociale, contributi di sostentamento e cure mediche. L'assistenza deve coprire almeno le prestazioni di pronto soccorso e le cure essenziali delle malattie e deve tenere conto di specifiche vulnerabilità dei soggetti (minori non accompagnati, vittime di abusi, di torture o altre forme di violenza)⁷⁷. In Italia questa indicazione è implementata con specifiche misure nel Dpcm del 28 marzo 2022⁷⁸: l'assistenza sanitaria prima della presentazione della domanda di permesso di soggiorno per protezione temporanea è garantita nel Testo Unico sull'immigrazione⁷⁹ tramite l'emissione di un codice STP (Straniero temporaneamente presente) da parte delle strutture abilitate. Tra le prestazioni sanitarie previste possiamo elencare la tutela sociale della gravidanza e della maternità, la tutela della salute del minore, le vaccinazioni previste dalle campagne di prevenzione regionali, gli interventi di profilassi internazionale e la profilassi, diagnosi e cura di malattie infettive e relativi focolai. Dopo la presentazione della domanda, invece, l'assistenza è garantita a parità di trattamento con i cittadini italiani attraverso l'iscrizione nelle Aziende Sanitarie Locali di domicilio (ASL) e attraverso l'assegnazione di un medico di medicina generale o di un pediatra di libera scelta.

Una delle difficoltà che si riscontrano durante le fasi dell'accoglienza è dovuta anche al fatto che il grande afflusso di persone provenienti dall'Ucraina si somma alla necessità di gestire i rischi che derivano dalla pandemia da Covid-19. In questo senso è stata emanata una circolare del Ministero della salute⁸⁰ e una specifica ordinanza di protezione civile volta a normare con più precisione gli aspetti sanitari legati all'arrivo di individui

⁷⁷ Consiglio dell'Unione Europea, op. cit. p. 10, art. 13

⁷⁸ Presidenza del Consiglio dei Ministri, op. cit. p. 14, art. 5, comma 3

⁷⁹ Decreto legislativo 286 del 25.07.1998, op. cit. p. 26, art. 35

⁸⁰ Ministero della salute, direzione generale della prevenzione sanitaria, Circolare protocollo n. 0015743 del 3.03.2022, "Crisi Ucraina: prime indicazioni operative per Aziende Sanitarie Locali", <https://www.trovanorme.salute.gov.it/norme/renderNormsanPdf?anno=2022&codLeg=86063&parte=1%20&serie=null>

dall'Ucraina⁸¹. Nel dettaglio i profughi sono tenuti ad effettuare un test diagnostico entro le prime 48 ore dall'arrivo nel territorio italiano e, in caso di positività o contatto con positività, dovranno seguire le norme di profilassi e di tracciamento previste dalla normativa nazionale. In merito alla vaccinazione la circolare sottolinea come l'Ucraina sia uno dei Paesi con il più basso tasso di vaccinazione (35 per cento della popolazione) e che la campagna vaccinale è avvenuta con vaccini autorizzati dall'European Medicines Agency (EMA) o equivalenti a cui si è aggiunto il vaccino Coronavac di Sinovac. A questo fine il Ministero raccomanda di proporre la vaccinazione anti SARS-CoV-2 a tutti gli individui di età superiore ai cinque anni che dichiarino di non essere vaccinati o che non siano in possesso della documentazione che comprovi il completamento del ciclo vaccinale. La somministrazione sarà registrata a sistema attraverso l'attribuzione del codice STP. I bassi tassi di vaccinazione contro il Covid-19 si riflettono nella bassa adesione anche ad altre campagne di vaccinazione dovuta a difficoltà organizzative e di approvvigionamento ma anche ad un'esitazione diffusa tra la popolazione e gli operatori sanitari. Questo atteggiamento ha favorito la formazione di focolai epidemici (morbillo nel 2019 e polio nel 2021) e potrebbe complicare le attività di accoglienza. Per questo motivo è raccomandato alle ASL di offrire anche le vaccinazioni previste sulla base dell'età e delle tappe previste dal Piano Nazionale di Prevenzione Vaccinale.

2. Altre garanzie previste

Libertà di movimento intra-UE

Come abbiamo già avuto modo di ricordare la possibilità, per le persone provenienti dall'Ucraina, di raggiungere lo Stato membro che desiderano rappresenta uno strumento per equilibrare gli sforzi di accoglienza tra i governi dell'Unione Europea. Pur prevedendo questa possibilità la Commissione, nelle sue comunicazioni⁸², invita le autorità degli Stati di primo ingresso a raccogliere dati sulle destinazioni che gli sfollati

⁸¹ Capo dipartimento della protezione civile, Ordinanza n. 873 del 6.03.2022, "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", <https://www.protezionecivile.gov.it/it/normativa/ocdpc-n873-del-6-marzo-2022-ulteriori-disposizioni-urgenti-di-protezione-civile-assicurare-sul-territorio-nazionale-laccoglienza-il-soccorso-e-0>

⁸² Commissione Europea, op. cit. p. 15, orientamento 2 "Diritto di circolare liberamente"

intendono raggiungere e a condividerle tramite la rete di programma. Per i cittadini ucraini in possesso di passaporto biometrico questa libertà è ulteriormente favorita dall'esenzione dall'obbligo di visto che permette il soggiorno in territorio europeo per un periodo non superiore a 90 giorni su un periodo di 180 giorni⁸³. I cittadini non ucraini, invece, non godendo di questa possibilità sembrano destinati a dover richiedere la protezione temporanea solamente nello stato di primo ingresso anche se non esistono motivi per cui un altro Paese, nel caso gli sfollati riuscissero a raggiungerlo, possa declinare la competenza a riconoscere la protezione temporanea non esistendo un sistema di ripartizione delle competenze come quello previsto dal regolamento di Dublino. Comunque, in base alla direttiva, i beneficiari al momento dell'ingresso hanno diritto a ricevere qualsiasi agevolazione utile ad ottenere i visti necessari (compresi quelli di transito) e l'emissione di questi documenti deve avvenire a titolo gratuito e riducendo al minimo le formalità⁸⁴. A questo proposito la Commissione raccomanda l'emissione di visti di transito ai valichi di frontiera con una validità di 15 giorni⁸⁵ in modo da permettere agli sfollati di raggiungere il luogo che desiderano all'interno dello spazio Schengen. Sempre sulla base delle comunicazioni la Commissione raccomanda di non applicare sanzioni pecuniarie ai vettori che trasportano persone aventi diritto alla protezione temporanea anche se non in possesso dei documenti necessari per l'ingresso nello Stato membro di destinazione. Inoltre la Commissione consiglia di estendere l'utilizzo del modello di cui all'allegato I della direttiva 55/2001 a coloro che non sono in possesso di documenti di viaggio validi poiché questo documento permette di raccogliere i dati dell'interessato e la destinazione verso cui intende viaggiare. In seguito al rilascio del titolo di soggiorno per protezione temporanea rimane valida la facoltà di viaggiare nel territorio europeo per 90 giorni su un periodo di 180 giorni e, nel caso di trasferimento per ricongiungimento familiare presso un altro Stato membro il precedente titolo sarà

⁸³ Parlamento europeo e Consiglio, Regolamento (UE) 2018/1086 del 14.11.2018 che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo, allegato 2,

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1806&from=EN#:~:text=\(2\)%20II%20presente%20regolamento%20prevede,sono%20esenti%20da%20tale%20obbligo](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1806&from=EN#:~:text=(2)%20II%20presente%20regolamento%20prevede,sono%20esenti%20da%20tale%20obbligo)

⁸⁴ Consiglio dell'Unione Europea, op. cit. p. 10, art. 8, comma 3

⁸⁵ Parlamento europeo e consiglio, Regolamento (CE) 810/2009 del 13.07.2009 che istituisce un codice comunitario dei visti (Codice dei visti), art. 35,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0810&from=de#:~:text=II%20presente%20regolamento%20fissa%20le,nel%20territorio%20degli%20Stati%20membri>

sospeso e revocato, gli obblighi incombenti verso gli interessati cesseranno e questi ultimi dovranno richiedere un nuovo titolo di soggiorno per protezione temporanea nello stato di arrivo⁸⁶.

Al fine di equilibrare gli sforzi di accoglienza gli Stati membri hanno deciso di non dare applicazione all'articolo 11 della direttiva 2001/55 che prevede la riammissione di individui che, una volta ottenuta la protezione temporanea, soggiornino o tentino un ingresso illegale nel territorio di un altro Stato. La normativa di recepimento italiana risulta essere molto più restrittiva in merito prevedendo un divieto di allontanamento dal territorio italiano con le uniche eccezioni di accordi bilaterali tra Stati, trasferimenti volontari tra Stati membri e viaggi che avvengono con l'autorizzazione dell'autorità che ha emesso il permesso di soggiorno⁸⁷. Questa disposizione sembra porsi in contrasto con la normativa europea e potrebbe, quindi, essere disapplicata in caso di contenzioso poiché non tiene conto degli sviluppi che sono intercorsi in tema di libertà di circolazione nello spazio Schengen e perché contrasta con il diritto a lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, che è esplicitato in numerosi strumenti internazionali sui diritti umani.

Sempre al fine di garantire un'efficace distribuzione dei profughi anche sul territorio nazionale italiano è stata emanata un'ordinanza di protezione civile⁸⁸ che garantisce trasporti gratuiti per soggetti provenienti dall'Ucraina per un periodo di cinque giorni dall'ingresso nel Paese. Questa possibilità è prevista per il trasporto ferroviario sui vettori Intercity, Eurocity e Regionale di Trenitalia, per i servizi di trasporto marittimo verso le isole e per l'accesso alla rete autostradale nazionale. L'accesso a questa agevolazione per i beneficiari avviene presentando al personale addetto al controllo dei titoli di viaggio di un'autodichiarazione a norma di legge⁸⁹ che raccolga i dati anagrafici di base dell'interessato, gli estremi del documento di identificazione e la data di ingresso in

⁸⁶ Consiglio dell'Unione Europea, op. cit. p. 10, art. 15, comma 6

⁸⁷ Decreto legislativo n. 85 del 7.04.2003, op. cit. p. 18, art. 10

⁸⁸ Capo Dipartimento della Protezione Civile, ordinanza n. 876, "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", art. 3, <https://www.protezionecivile.gov.it/it/normativa/ocdpc-n-876-del-13-marzo-2022-0>

⁸⁹ Decreto n. 444 del 28.12.2000, "Disposizioni in materia di documentazione amministrativa, art. 46,47 e 76, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.del.presidente.della.repubblica:2000-12-28:444!vig=>

territorio italiano. Ai caselli autostradali i cittadini ucraini in viaggio con mezzo proprio sono tenuti alla sola esibizione di un documento attestante la cittadinanza, mentre i soggetti non ucraini ma provenienti dall'Ucraina e coloro che viaggiano su autolinee di media e lunga percorrenza sono tenuti alla presentazione dell'autodichiarazione di cui sopra.

Ricongiungimento familiare

Come già specificato in precedenza la direttiva 55/2001⁹⁰ considera come beneficiari di protezione temporanea anche le persone che facevano parte del nucleo familiare e che sono state separate da eventi legati allo scoppio del conflitto. Rientra in questa definizione, e può quindi chiedere di essere ricongiunto al soggetto temporaneamente protetto, il coniuge o il partner non sposato ma legato all'interessato da una relazione stabile quando lo Stato membro, con la propria legislazione, assimila la situazione delle coppie di fatto a quella delle coppie sposate. Inoltre, possono richiedere il ricongiungimento anche i figli e le figlie minorenni del richiedente o del suo coniuge indipendentemente dal fatto che siano legittimi, naturali o adottati. Infine, il ricongiungimento è possibile anche per i parenti stretti che vivevano assieme al richiedente e che erano da lui parzialmente o totalmente dipendenti.

Il ricongiungimento può avvenire in due modi principali: può riguardare soggetti già beneficiari di protezione ma in diversi Stati membri oppure può riguardare una persona temporaneamente protetta e uno o più familiari non ancora presenti nel territorio europeo. Nel primo caso il ricongiungimento è attuato, caso per caso, dopo aver verificato la presenza dei requisiti, tenendo conto dei desideri dei familiari e valutando le conseguenze che si causerebbero nel caso in cui questa procedura non avesse luogo. Nel secondo caso lo Stato membro può ricongiungere con il richiedente i familiari che necessitano di protezione nel caso in cui questi rientrino nelle categorie elencate sopra sempre tenendo conto delle difficoltà che si originerebbero se il ricongiungimento non avesse luogo. Ai familiari viene rilasciato un permesso di soggiorno di durata pari a quello del familiare a

⁹⁰ Consiglio dell'Unione Europea, op. cit. p. 10, art. 15

cui sono ricongiunti e, in caso di ricongiungimento tra Stati membri, questo documento andrà nuovamente richiesto e il precedente sarà ritenuto non valido.

La normativa nazionale specifica ulteriormente le categorie che possono essere considerate familiari ai fini del ricongiungimento familiare. Il decreto attuativo specifica che è considerato familiare il coniuge non legalmente separato⁹¹ mentre il Dpcm apre a questa possibilità anche per il partner non legato da vincoli di matrimonio ma che abbia una relazione stabile con il beneficiario⁹². Per quanto riguarda i figli minori a carico si ribadiscono gli stessi punti esplicitati dalla normativa europea: essi devono avere meno di 18 anni e possono essere anche adottivi, nati fuori dal matrimonio o possono essere minori dati in affidamento o sottoposti a tutela. La legislazione italiana specifica due categorie di familiari per le quali il ricongiungimento è possibile solo nel caso in cui queste persone si trovino fuori dal territorio degli Stati membri dell'Unione Europea e non, come avviene per i coniugi e i figli, se questi stanno già godendo della protezione temporanea in un altro Paese europeo⁹³. La prima categoria è costituita dai genitori della persona temporaneamente protetta che facevano parte del nucleo familiare convivente al momento degli eventi che hanno provocato l'abbandono forzato del Paese, che erano da essa parzialmente o totalmente dipendenti e che non hanno altri figli nel Paese d'origine che possano assisterli. Rientrano in questa fattispecie anche i genitori ultrasessantacinquenni conviventi e parzialmente a carico del richiedente nel momento in cui gli altri figli non siano in grado di fornire loro assistenza per comprovati motivi di salute. La seconda categoria è costituita dai figli maggiorenni della persona che gode di protezione temporanea, facenti parte del nucleo familiare e da lui totalmente o parzialmente dipendenti poiché, a causa del loro stato di salute che comporta invalidità totale, non sono in grado di provvedere al proprio sostentamento. I trasferimenti ai fini di ricongiungimento familiare devono avvenire dopo aver informato i familiari acquisendo il loro consenso e devono tenere conto del superiore interesse dei minori.

⁹¹ Decreto legislativo n. 85 del 7.04.2003, op. cit. p. 18, art. 6

⁹² Presidenza del Consiglio dei Ministri, op. cit. p. 14, art. 1

⁹³ Decreto legislativo n. 85 del 7.04.2003, op. cit. p. 18, art. 6, comma 2

Il rapporto tra protezione temporanea e protezione internazionale

La direttiva 55 del 2001 prevede che le persone che accedono al regime di protezione temporanea possano presentare in qualsiasi momento una domanda d'asilo il cui esame, se non sarà completato nel periodo di validità della protezione temporanea, sarà portato a termine alla fine di questo lasso di tempo⁹⁴. Per definire lo Stato membro competente ad esaminare la domanda si applicano i criteri utilizzati per definire la competenza ad esaminare domande di asilo, che nel caso della protezione temporanea ricade sullo Stato che ha accettato il trasferimento della persona temporaneamente protetta nel suo territorio⁹⁵. In base alla direttiva è data facoltà agli Stati membri di non rendere cumulabili i benefici della protezione temporanea con i benefici che derivano dallo status di richiedente asilo e, inoltre, è previsto che nel caso in cui lo status di rifugiato venisse negato la persona ammissibile alla protezione temporanea potrà comunque beneficiare o continuare a beneficiare dei diritti previsti⁹⁶. Proprio perché è data facoltà agli Stati di scegliere se cumulare o meno lo status di protezione temporanea con lo status di richiedente asilo è importante, come sottolineato nella comunicazione della Commissione⁹⁷, che le persone siano adeguatamente informate su quali pratiche lo Stato intenda adottare in modo da poter decidere consapevolmente se richiedere o meno la protezione internazionale.

Nella stessa comunicazione la Commissione ribadisce che nell'individuare la competenza degli Stati ad esaminare le domande di asilo si seguiranno i criteri previsti dal regolamento di Dublino III⁹⁸ e quindi: la presenza di familiari in uno Stato membro, il rilascio di un visto o di un permesso di soggiorno, l'ingresso irregolare in UE o ingresso con esenzione dall'obbligo di visto e, se non si applicano questi criteri, sarà competente il primo Stato membro in cui si presenta la domanda. A fronte di questi criteri la

⁹⁴ Consiglio dell'Unione Europea, op. cit. p. 10, art. 17

⁹⁵ *ivi*, art. 18

⁹⁶ *ivi*, art. 19

⁹⁷ Commissione Europea, op. cit. p. 15, orientamento 7, "Accesso alla procedura di asilo"

⁹⁸ Parlamento europeo e Consiglio, Regolamento UE n. 604/2013 del 26.06.2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione),

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:IT:PDF>

Commissione ricorda lo spirito con la quale la protezione temporanea è stata attivata⁹⁹ e cioè per alleviare gli Stati che confinano con l'Ucraina dalla pressione migratoria che deriva dall'esodo delle persone che fuggono dal conflitto russo-ucraino. Per questa ragione gli Stati membri dove è presentata la domanda sono invitati ad esaminarla quando gli Stati, su cui ricadrebbe la competenza in base al regolamento di Dublino III, stiano affrontando arrivi di massa.

Sul piano nazionale il decreto legislativo di recepimento¹⁰⁰ della direttiva individua due possibilità: l'esame delle domande di asilo può essere o meno differito dal periodo di godimento della protezione temporanea. Nel caso in cui non avvenga questo deferimento la persona può godere delle garanzie previste dalla protezione temporanea solo se rinuncia alla domanda di riconoscimento dello status di rifugiato o se quest'ultima ha esito negativo. Mentre nel caso in cui i tempi siano differiti sarà, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri a specificare i tempi e i modi di soggiorno in attesa dell'esito della richiesta di asilo. Nel caso della crisi ucraina il Dpcm¹⁰¹ prevede che il tempo di esame della domanda sia differito al termine del periodo di protezione temporanea, nonostante la richiesta possa essere presentata in qualsiasi momento. Quindi, nel momento in cui un individuo temporaneamente protetto presenta un'istanza di riconoscimento dello status di rifugiato, la Questura che ha emesso il permesso di soggiorno avvisa la Commissione territoriale competente al riconoscimento perché proceda con il deferimento. In caso, poi, di effettivo riconoscimento della protezione internazionale la fruizione della protezione temporanea sarà preclusa. Come segnala la Corte di Cassazione Italiana¹⁰² esistono contrasti tra la direttiva n. 55 del 2001, che ammette la non cumulabilità dei due status, e il decreto legislativo n. 85 del 2003, che invece prevede una sospensione dei tempi di esame fino alla fine del periodo di protezione temporanea. La direttiva, inoltre, prescrive che l'istanza di protezione internazionale non dovrebbe in alcun modo pregiudicare il godimento della protezione temporanea ma nella normativa nazionale è previsto che, qualora l'esame della domanda di protezione non fosse sospeso, i richiedenti dovrebbero

⁹⁹ Consiglio dell'Unione Europea, op. cit. p. 8

¹⁰⁰ Decreto legislativo n. 85 del 7.04.2003, op. cit. p. 18, art. 7

¹⁰¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, op. cit. p. 14, art. 3

¹⁰² Corte Suprema di Cassazione, op. cit. p. 17, paragrafo 3 "La protezione temporanea e le domande volte ad ottenere il riconoscimento della protezione internazionale e della protezione complementare"

rinunciare alla protezione internazionale per poter godere dei benefici della protezione temporanea. Nel caso in esame, nel Dpcm non è prevista la rinuncia di cui sopra ma è comunque prevista la sospensione dei termini di esame che non è prevista dalla direttiva 55 del 2001. Ciò si pone, inoltre, in contrasto con il considerando 17 della decisione di esecuzione 382 del 2022 che prevede che laddove la normativa nazionale siano meno favorevole di quanto previsto dalla direttiva 55/2001 lo Stato dovrebbe comunque garantire i diritti aggiuntivi previsti dalla direttiva sulla protezione temporanea.

Sempre in tema di riconoscimento della protezione internazionale è necessario ricordare che l'Ucraina è stata sospesa dalla lista dei "Paesi di origine sicuri"¹⁰³ sulla base della quale lo Stato può basare l'esame delle domande di asilo. La definizione di questo concetto è introdotta con la direttiva europea procedure¹⁰⁴ che descrive come "sicuro" il Paese di origine "se, sulla base dello status giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale, si può dimostrare che non ci sono generalmente e costantemente persecuzioni (...) né tortura o altre forme di pena o trattamento disumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale". A ciò si aggiungono le condizioni soggettive previste dalla stessa direttiva e quindi il fatto che l'individuo che richiede la protezione internazionale sia cittadino del Paese in questione o che sia un apolide che vi abbia soggiornato abitualmente, e che non esistano gravi motivi a lui riferibili che rendono il Paese non sicuro. La facoltà per gli Stati membri di rivedere periodicamente la lista dei Paesi sicuri è previsto dall'articolo 37 della direttiva sulla base di informazioni che giungono da altri Stati membri, dall'European Asylum Support Office (EASO), dall'UNHCR, dal Consiglio d'Europa o da altre organizzazioni competenti.

¹⁰³ Ministro degli esteri e della cooperazione internazionale, decreto del 9.03.2022, "Revisione della lista dei Paesi sicuri per i richiedenti protezione internazionale"

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/03/11/22A01702/sg>

¹⁰⁴ Parlamento europeo e Consiglio direttiva 2013/32/CE del 26.06.2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione), allegato I

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=sk>

La situazione dei minori non accompagnati

Una degli elementi più rilevanti che caratterizza l'esodo ucraino è sicuramente la presenza di un elevato numero di minori non accompagnati arrivati alle frontiere europee. A questa situazione è dato rilievo nella direttiva 55 del 2001¹⁰⁵ che prescrive che ai minori non accompagnati temporaneamente protetti venga fornita una tutela legale adeguata, anche attraverso la rappresentanza assunta da organizzazioni incaricate dell'assistenza e del benessere dei minori. Inoltre, le soluzioni di accoglienza previste per questa categoria comprendono: l'alloggio presso componenti adulti della famiglia, presso una famiglia ospitante, presso centri d'accoglienza per minori o presso la persona che si è presa cura del minore durante la fuga. Al fine di individuare la collocazione più idonea va tenuto conto del consenso del minore e degli interessati oltre che del parere del minore in base alla sua età e al suo grado di maturità.

La solidarietà con cui la popolazione europea ha reagito all'aggressione russa dell'Ucraina si è riflessa anche nel gran numero di attori (singoli cittadini, famiglie o associazioni) che si sono presentati alle frontiere per farsi carico dei minori arrivati senza i genitori. Secondo la Commissione occorre quindi bilanciare l'esigenza di garantire il rispetto delle tutele previste per la protezione di questa categoria particolarmente vulnerabile, e la flessibilità necessaria a far funzionare in modo efficace la solidarietà¹⁰⁶. Oltre ai diritti previsti dall'articolo 16 della direttiva europea 55 del 2001, vanno applicate le garanzie previste dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹⁰⁷ e, in particolare: il diritto alla protezione e alla cura, il diritto di esprimere la propria opinione e di vederla presa in considerazione sulle questioni di proprio interesse, il diritto a vedere riconosciuto l'interesse del minore come preminente e il diritto a coltivare relazioni personali e dirette con entrambi i genitori. Nelle comunicazioni di cui sopra la Commissione dà particolare importanza alla rappresentanza che deve essere fornita ai minori non accompagnati. A questo fine, gli Stati infatti devono nominare quanto prima

¹⁰⁵ Consiglio dell'Unione Europea, op. cit. p. 10, art. 16

¹⁰⁶ Commissione Europea, op. cit. p. 15, orientamento 5, "Minori non accompagnati (articolo 16 della direttiva sulla protezione temporanea)"

¹⁰⁷ Parlamento europeo, Consiglio e Commissione – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 24 "Diritti del bambino", https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf

il tutore legale per i minori non accompagnati temporaneamente protetti nel loro territorio avvalendosi, eventualmente, di un tutore temporaneo o permettendo la rappresentanza ad organizzazioni che si occupano di assistenza e di benessere dei minori e garantendo che questo ruolo non venga assunto da persone con precedenti di reati contro i minori. Nei Paesi di primo ingresso, inoltre, è possibile fornire un mandato generale ai rappresentanti dei servizi per la tutela dei minori in modo da assicurare che l'interesse del minore sia tenuto in considerazione già nelle prime fasi della procedura.

Esistono inoltre alcune categorie particolarmente vulnerabili a cui gli Stati membri dovrebbero fornire garanzie minime ulteriori e sono i minori non accompagnati che viaggiano verso uno Stato europeo per ricongiungersi con familiari temporaneamente protetti e i minori non accompagnati presi in carico da persone con cui non hanno un legame di parentela o da organizzazioni pubbliche o private di altri Stati membri. A queste categorie di persone gli Stati dovrebbero garantire, in primo luogo, la registrazione dell'identità dei minori e degli accompagnatori, oltre che dello Stato di destinazione presso cui sono diretti. In secondo luogo dovrebbe essere garantita la presenza di controlli rapidi in grado di individuare rischi o sospetti casi di tratta di esseri umani e di poterli segnalare preventivamente nel Sistema d'Informazione Schengen (SIS). Infine, le autorità dovrebbero garantire la presenza, in fase di registrazione, di un rappresentante dei servizi per la tutela dei minori. La possibilità di ricongiungimento familiare con altri familiari temporaneamente protetti o comunque residenti in Europa, deve sempre essere tenuta in considerazione in conformità con gli altri strumenti normativi europei e, eventualmente, nazionali. I soggetti che si fanno carico di minori temporaneamente protetti dovrebbero ricevere adeguati assegni familiari e di sostentamento come previsto dal diritto nazionale.

Per quanto riguarda l'accoglienza, essa deve avvenire dando precedenza a soluzioni alternative all'assistenza istituzionalizzata (come famiglie affidatarie, assistenza di prossimità, modalità di vita semi-indipendente per i minori di età superiore ai 16 anni) e deve comprendere l'accesso all'istruzione, alla formazione professionale e all'assistenza sanitaria e psicosociale. Per garantire l'adeguata protezione dei minori è essenziale implementare lo scambio transfrontaliero di informazioni ed è per questo che la Commissione provvederà a rendere disponibile un sistema informatico che permetterà di

segnalare preventivamente alcune situazioni come: minori a rischio di sottrazione, minori a cui dovrebbe essere impedito di viaggiare ai fini della loro tutela, adulti vulnerabili a rischio di trasporto illegale, persone indagate e ignoti identificati con l'uso di impronte ritrovate sul luogo di reati gravi. I minori non accompagnati costituiscono una categoria particolarmente soggetta al rischio di essere vittima di tratta di esseri umani. È per questo motivo che la direttiva 55 del 2001 va letta tenendo conto anche della direttiva europea antitratta¹⁰⁸. A queste fonti normative europee vanno aggiunte, secondo la Commissione¹⁰⁹, la legislazione nazionale di recepimento e tutte le misure necessarie a ridurre il rischio di sfruttamento lavorativo e sessuale. Tra i comportamenti che gli Stati membri possono mettere in atto troviamo la possibilità di rendere disponibile materiale informativo specificamente destinato alle persone in fuga dall'Ucraina, redatto in una lingua per loro comprensibile e strutturato in un formato eventualmente adeguato ai minori. Queste informazioni dovrebbero anche essere disponibili online 24 ore al giorno.

Un'ulteriore misura che potrebbe essere implementata è quella relativa alla formazione degli operatori dell'accoglienza con specifica attenzione a coloro che lavorano a contatto con i minori non accompagnati o con altre potenziali vittime di tratta. La formazione dovrebbe essere volta a sviluppare negli operatori la capacità di identificare precocemente le potenziali vittime prestando una maggiore attenzione alle categorie vulnerabili nel momento dell'accesso alla frontiera. Dovrebbe, inoltre, essere predisposta una linea telefonica sempre attiva per ricevere le segnalazioni e indirizzare le vittime verso le autorità adeguate. Anche la cooperazione tra le autorità nazionali e internazionali è cruciale per individuare precocemente le potenziali vittime di tratta di esseri umani ed è, infatti, per questo motivo che gli Stati sono incoraggiati a garantire una cooperazione tra autorità giudiziarie, di frontiera, di contrasto, di asilo e con i meccanismi di cooperazione di polizia e giudiziaria dell'Unione Europea (Europol e Eurojust). Anche la società civile deve essere coinvolta nell'ottica di identificare e fornire sostegno e assistenza alle vittime. A queste ultime, infatti, dovrebbero essere garantite le misure di assistenza previste dalla

¹⁰⁸ Parlamento europeo e Consiglio, direttiva 2011/36/UE del 5 aprile 2011, concernente 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

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:IT:PDF>

¹⁰⁹ Commissione Europea, op. cit. p. 15, orientamento 6 "Tratta degli essere umani"

normativa antitratata non appena esistano fondati motivi per ritenere che siano sfruttate e indipendentemente dalla loro volontà di cooperare con le indagini o di intraprendere azioni penali. Tra queste misure rientrano la possibilità di usufruire di un alloggio sicuro, l'assistenza materiale, l'assistenza sanitaria e psicologica, la consulenza e l'informazione anche attraverso servizi di traduzione e interpretazione linguistica.

L'analisi dell'implementazione sul piano nazionale delle misure a tutela dei minori non accompagnati è rimandato allo specifico paragrafo presente nel successivo capitolo.

CAPITOLO III

Il sistema di accoglienza in Italia alla luce del piano nazionale

1. Quadro giuridico e obiettivi

Di fronte alla situazione che si è creata nel territorio ucraino a partire dal 24 febbraio 2022 la Commissione europea ha attivato il meccanismo unionale di protezione civile per fornire aiuto agli Stati più coinvolti dal flusso di persone in fuga che cercavano protezione in Europa. Gli Stati in questione erano Polonia, Romania, Moldavia e Slovacchia che hanno richiesto l'invio di materiale di prima necessità (come medicinali, tende ed effetti lettereci) per garantire l'assistenza degli sfollati nel loro territorio. Il Dipartimento di protezione civile italiano ha iniziato un'attività di monitoraggio in collegamento con l'Emergency Response and Coordination Centre della Direzione generale della Commissione europea che si occupa di protezione civile e operazioni di aiuto umanitario (DG-ECHO). In seguito alla informazioni raccolte dalle strutture di Protezione civile e dalle rappresentanze diplomatiche dei paesi coinvolti, il Dipartimento ha provveduto ad allertare le componenti del Sistema nazionale di protezione civile per provvedere al supporto dei Paesi in difficoltà e per predisporre le misure necessarie ad accogliere gli sfollati nelle varie Regioni.

Una prima fase degli interventi, quindi, ha riguardato l'invio di materiali all'estero ed è per questo che il Consiglio dei Ministri ha deliberato un primo stato di emergenza il 25 febbraio 2022¹¹⁰ a norma dell'articolo 29 del Codice di Protezione civile¹¹¹. In applicazione di questa delibera una prima ordinanza del Capo dipartimento è stata emanata il 2 marzo 2022¹¹² per coordinare l'invio di materiale, attrezzature e personale presso gli hub logistici individuati dall'Unione europea con il coordinamento della DG-

¹¹⁰ Consiglio dei ministri, delibera del 25.02.2022, Dichiarazione dello stato di emergenza per intervento all'estero in conseguenza del grave contesto emergenziale in atto nel territorio dell'Ucraina, <https://www.protezionecivile.gov.it/it/normativa/delibera-cdm-25-febbraio-2022-0>

¹¹¹ Decreto legislativo n. 1 del 2.01.2018, "Codice della protezione civile", art. 29, <https://www.protezionecivile.gov.it/en/normativa/decreto-legislativo-n-1-del-2-gennaio-2018--codice-della-protezione-civile>

¹¹² Capo dipartimento della protezione civile, ordinanza n. 870 del 2.03.2022, "Disposizioni urgenti di protezione civile per assicurare il soccorso e l'assistenza alla popolazione in territorio estero in conseguenza degli accadimenti in atto nel territorio dell'Ucraina", <https://www.protezionecivile.gov.it/it/normativa/ocdpc-n-870-del-2-marzo-2022-0>

ECHO, e per autorizzare la donazione di materiale in favore dell'Ucraina (prevedendo apposite modalità come scambi di note e verbali di consegna).

Contemporaneamente si sono messo in campo delle misure per organizzare l'accoglienza dei profughi sul territorio nazionale: il 28 febbraio è stato deliberato lo stato di emergenza nazionale¹¹³ sulla base dell'articolo 24 del Codice di Protezione civile¹¹⁴ e successivamente sono state emanate delle ordinanze di protezione civile che hanno istituito il sistema di governance e hanno normato specifici aspetti dell'accoglienza e dei diritti garantiti dalla protezione temporanea che nel frattempo veniva attivata in sede europea. La prima ordinanza a normare questo aspetto è stata la numero 872¹¹⁵ del 4 marzo 2022 che ha istituito il sistema di governance dell'emergenza basato sul coordinamento nazionale degli interventi effettuato dal Dipartimento di protezione civile che opera in stretta collaborazione con le altre Amministrazioni centrali dello Stato, con le Regioni e le Province autonome, con le Prefetture – UTG, con i Comuni e con gli Enti del Terzo settore. Il sistema si basa su una cooperazione multilivello basata sul principio di sussidiarietà e di leale e fattiva collaborazione tra amministrazioni. In quest'ottica le amministrazioni dei vari livelli cooperano mettendo a disposizione le migliori risorse con il comune obiettivo di superare in modo efficace la fase emergenziale. Questo modello tiene conto delle peculiarità del fenomeno emergenziale specifico attraverso piani operativi flessibili ed è stato consolidato nel corso delle varie emergenze che il nostro Paese ha vissuto.

Oltre all'ordinanza 872 si deve tenere conto anche dell'ordinanza 873¹¹⁶ che istituisce una struttura di coordinamento nazionale presso il Dipartimento di protezione civile e dell'ordinanza 876¹¹⁷ che prevede la nomina del Commissario delegato per i minori non accompagnati. Al fine di coordinare al meglio gli interventi sia in ambito estero che nazionale in relazione alla crisi ucraina il Capo dipartimento ha istituito con apposito

¹¹³ Consiglio dei ministri, op. cit. p. 25

¹¹⁴ Decreto legislativo n. 1 del 2.01.2018, op. cit. p. 45, art. 24

¹¹⁵ Capo dipartimento della protezione civile, op. cit. p. 26

¹¹⁶ Capo dipartimento della protezione civile, op. cit. p. 32

¹¹⁷ Capo dipartimento della protezione civile, op. cit. p. 34

decreto¹¹⁸ una Direzione di Comando e Controllo (Di.Coma.C.) organizzata in funzioni di supporto. Altri documenti che compongono il quadro organizzativo del sistema di accoglienza sono le prime indicazioni operative¹¹⁹ pubblicate il 21 marzo 2022 dal Dipartimento di protezione civile che sono state poi integrate in un Piano nazionale¹²⁰ pubblicato il 13 aprile 2022. L'accoglienza diffusa, invece, è stata specificata da apposite indicazioni operative¹²¹ pubblicate il 7 maggio 2022, mentre la situazione dei minori non accompagnati è stata affrontata da uno specifico piano nazionale¹²² pubblicato il 5 maggio 2022 e da un piano di ricerca da attivare in caso di scomparsa¹²³ emanato dal Commissario delegato il 20 maggio 2022. Gli obiettivi comuni a questi documenti sono quelli di pianificare e gestire in modo efficace ed uniforme le attività di accoglienza e assistenza alla popolazione proveniente dall'Ucraina, di garantire il raccordo e la collaborazione dei diversi attori che sono coinvolti a vario titolo, e di istituire una rete di monitoraggio che permetta di anticipare i flussi in arrivo.

¹¹⁸ Capo dipartimento della protezione civile, decreto dell'11.03.2022, "Emergenza Ucraina: composizione e funzionamento della Direzione di Comando e Controllo (DiComaC)", <https://www.protezionecivile.gov.it/it/normativa/decreto-cd-11-marzo-2022-dicomac-emergenza-ucraina-0>

¹¹⁹ Presidenza del consiglio dei ministri – Dipartimento della protezione civile, "Prime indicazioni operative per l'accoglienza e l'assistenza alla popolazione proveniente dall'Ucraina" del 21.03.2022, <https://emergenze.protezionecivile.gov.it/static/f9b01e2938be5fdab1f730abb8a034bf/crisi-ucraina-prime-indicazioni-operative-21-marzo-2022.pdf>

¹²⁰ Presidenza del consiglio dei ministri – Dipartimento della protezione civile, op. cit. p. 10

¹²¹ Presidenza del consiglio dei ministri – Dipartimento della protezione civile, "Indicazioni operative per la gestione della disponibilità di accoglienza diffusa nel territorio nazionale per la popolazione proveniente dall'Ucraina" del 7.05.2022, <https://emergenze.protezionecivile.gov.it/static/d2036b8b20fcbfb6b5e1a19ab306f1f6/indicazioni-operative-accoglienza-diffusa.pdf>

¹²² Ministero dell'Interno – Commissario delegato per il coordinamento delle misure e delle procedure finalizzate alle attività di assistenza nei confronti dei minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina a seguito del conflitto in atto, "Piano minori stranieri non accompagnati" del 5.05.2022, <https://emergenze.protezionecivile.gov.it/static/cb0d3864232472d430bf7c593f202708/emergenza-ucraina-piano-minori-stranieri-non-accompagnati.pdf>

¹²³ Ministero dell'Interno – Commissario delegato per il coordinamento delle misure e delle procedure finalizzate alle attività di assistenza nei confronti dei minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina a seguito del conflitto in atto, "Piano minori stranieri non accompagnati, ricerca in caso di scomparsa" del 20.05.2022, <https://emergenze.protezionecivile.gov.it/static/40f2e03c6bd2773c5e959382d793655e/piano-minori-stranieri-non-accompagnati-ricerca-caso-di-scomparsa.pdf>

2. Attori coinvolti

Nella prospettiva di un sistema di governance dell'emergenza possiamo dividere gli attori sulla base del loro livello di operatività nazionale o regionale, fermo restando il principio di sussidiarietà su cui si basa il sistema.

Sul piano nazionale, sulla base dell'articolo 1 dell'ordinanza 872/2022¹²⁴ al vertice del sistema troviamo il Dipartimento di protezione civile che nella figura del Capo Dipartimento coordina le attività di accoglienza, soccorso e assistenza alla popolazione all'estero e in Italia e garantisce il coordinamento degli altri livelli amministrativi e il collegamento con le organizzazioni che affrontano il fenomeno sul piano internazionale (meccanismo unionale di protezione civile, UNHCR...). Dando applicazione all'articolo 1 dell'ordinanza 873/2022¹²⁵, al fine di garantire il supporto tecnico, operativo, organizzativo, logistico e amministrativo al Capo Dipartimento nello svolgimento delle sue funzioni è stata istituita con apposito decreto¹²⁶ una specifica Direzione di Comando e Controllo (Di.Coma.C.) che opererà all'interno del Dipartimento di protezione civile e che sarà organizzata in funzioni di supporto con a capo un referente. Le funzioni di supporto riflettono le aree e le linee d'azione secondo cui si svolgono le attività di gestione dell'emergenza e quindi comprendono, oltre all'unità di coordinamento, anche: sanità, gestione dei flussi e accoglienza, strutture temporanee in emergenza, donazioni, logistica, volontariato, tecnica di valutazione, telecomunicazioni d'emergenza, coordinamento attività aeree, attività internazionali, comunicazione, gestione risorse umane e automezzi, stampa, supporto amministrativo finanziario, sistemi informativi e supporto giuridico. Oltre ai referenti delle funzioni di supporto alla Di.Coma.C. possono partecipare anche i rappresentanti delle Amministrazioni e degli Enti coinvolti nella gestione dell'emergenza, a seconda delle loro competenze, al fine di permettere uno scambio di dati e di informazioni utile all'esercizio delle rispettive funzioni. Alla Di.Coma.C. è affidato anche il compito di essere un punto di raccordo con le altre strutture operative del Dipartimento e di curare i rapporti istituzionali con i Commissari delegati e con gli Enti del Terzo settore. Per migliorare ulteriormente la cooperazione tra i vari livelli operativi l'ordinanza

¹²⁴ Capo dipartimento della protezione civile, op. cit. p. 26

¹²⁵ Capo dipartimento della protezione civile, op. cit. p. 32

¹²⁶ Capo dipartimento della protezione civile, op. cit. p. 47 (nota 119)

872/2022¹²⁷ all'articolo 1 ha previsto l'istituzione di un Comitato composto dal Capo del Dipartimento per la protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, dal Direttore della Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia di frontiera del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno, dal Coordinatore tecnico della Commissione protezione civile della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano e dal Segretario Generale dell'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia. Ad operare sul piano nazionale è anche il Commissario delegato per il coordinamento delle misure e delle procedure finalizzate alle attività di assistenza nei confronti dei minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina a seguito del conflitto in atto, che è stato nominato con l'ordinanza 876/2022¹²⁸ e che si occupa del coordinamento delle attività che si rivolgono a questa particolare categoria di profughi, ritenuta particolarmente vulnerabile. Infine, un ulteriore attore che opera sul piano nazionale è la CROSS (Centrale Remota Operativa Soccorso Sanitario) che si occupa del soccorso sanitario urgente e del trasporto medicalizzato di pazienti sul territorio nazionale sulla base delle esigenze mediche e delle disponibilità ospedaliere.

Venendo all'ambito regionale, l'ordinanza 872/2022¹²⁹ individua nei Presidenti di Regione i Commissari delegati alla gestione dell'emergenza e attribuisce loro il compito di coordinare il soccorso, l'assistenza e l'accoglienza della popolazione proveniente dall'Ucraina nel proprio territorio regionale sulla base dei sistemi territoriali di protezione civile. Per adempiere a questo compito è previsto che il Commissario delegato si avvalga di una Struttura di coordinamento regionale (Comitato regionale, Unità di crisi, Struttura tecnica), che sia organizzata in funzioni di supporto e che sia in grado di interagire in modo efficace con la Struttura di coordinamento nazionale (Di.Coma.C.). All'interno di questa Struttura dovranno essere rappresentate le Strutture tecniche regionali competenti, le Prefetture – UTG e la rappresentanza dei Comuni (ANCI e Comuni capoluoghi). In questa sede, inoltre, dovranno essere create forme di dialogo con il Forum del Terzo Settore, con i rappresentanti di Associazioni che si occupano di immigrazione e accoglienza e con i rappresentanti della comunità ucraina presente nel territorio. Alle

¹²⁷ Capo dipartimento della protezione civile, op. cit. p. 26

¹²⁸ Capo dipartimento della protezione civile, op. cit. p. 34

¹²⁹ Capo dipartimento della protezione civile, op. cit. p. 26

Strutture di Coordinamento Regionali partecipano anche i Referenti Sanitari Regionali (RSR) individuati dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 24 giugno 2016¹³⁰, al fine di garantire il raccordo tra i sistemi sanitari regionali e i meccanismi regionali di protezione civile. I RSR valutano la necessità di risorse aggiuntive, fanno eventualmente richiesta al Dipartimento in caso di carenze, e comunicano alla CROSS la disponibilità di posti letto specialistici e di mezzi per i trasporti sanitari. Sempre per quanto riguarda gli aspetti sociosanitari dell'accoglienza è necessario un coordinamento tra Comuni, Aziende Sanitarie Locali e Associazioni del Terzo Settore per individuare le specifiche esigenze della popolazione assistita. In particolare per rispondere al meglio a questa esigenza le Strutture di coordinamento regionale devono verificare la possibilità di organizzare i servizi sulla base della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 gennaio 2019¹³¹. Data l'importanza che ricoprono nella gestione dell'emergenza specifica, gli Enti del Terzo Settore si coordineranno con i Comuni e con le Prefetture-UTG per la gestione delle attività di accoglienza e assistenza ai profughi. La Struttura di coordinamento regionale dovrà garantire un presidio attivo H24 per favorire il costante scambio di informazioni tra i soggetti coinvolti e dovrà provvedere all'elaborazione di specifici modelli operativi che recepiscono le linee guida nazionali. In conclusione, i compiti delle Strutture di Coordinamento Regionali comprendono: la definizione e l'attuazione del modello regionale di accoglienza e assistenza sussidiaria e temporanea, la gestione di situazioni emergenziali in raccordo con la Struttura nazionale, l'attuazione delle misure sanitarie (incluse quelle per mitigare la diffusione del Covid-19), la comunicazione di un quadro aggiornato della popolazione ucraina assistita e delle disponibilità all'accoglienza, l'organizzazione di aree di transito e di prima accoglienza e il trasferimento e l'assistenza degli sfollati in strutture appositamente individuate (CAS/SAI o accoglienza diffusa).

¹³⁰ Presidente del Consiglio dei Ministri, direttiva del 24.06.2016, "Individuazione della Centrale Remota Operazioni Soccorso Sanitario per il coordinamento dei soccorsi sanitari urgenti nonché dei Referenti Sanitari Regionali in caso di emergenza nazionale", <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/08/20/16A06112/sg>

¹³¹ Presidente del Consiglio dei ministri, direttiva del 7.01.2019, "Impiego dei medici delle Aziende sanitarie locali nei Centri operativi comunali ed intercomunali, degli infermieri ASL per l'assistenza alla popolazione e la scheda SVEI per la valutazione delle esigenze immediate della popolazione assistita", <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/03/20/19A01833/sg>

3. Piano nazionale accoglienza

Il primo documento che cerca di fornire una visione complessiva del piano di accoglienza e assistenza nazionale per la popolazione proveniente dall'Ucraina è costituito dalle prime indicazioni operative pubblicate dal Dipartimento della protezione civile il 21 marzo 2022¹³² che divide il piano nazionale in tre settori principali: i modelli regionali di assistenza e accoglienza, il concorso nazionale e il piano per i minori non accompagnati.

I modelli regionali hanno il doppio scopo di fornire un'immediata assistenza ai profughi ucraini che giungono nel territorio nazionale e che non dispongono di una sistemazione autonoma, e di alimentare un flusso di informazioni costante che permetta di attivare le misure di volta in volta idonee. Per perseguire questi fini i soggetti che sono a conoscenza dell'arrivo o della presenza di sfollati ucraini bisognosi di assistenza ne fanno segnalazione alle Prefetture-UTG che provvedono a verificare la disponibilità di accoglienza presso i sistemi ordinari a loro disposizione che possono essere CAS (Centri accoglienza straordinari, gestiti dalle Prefetture tramite bandi di gara) oppure strutture della rete SAI (Sistema Accoglienza e Integrazione, gestito dai comuni tramite il Fondo nazionale per le politiche e i servizi di asilo). L'accesso a queste strutture può avvenire anche in assenza dei requisiti previsti dalla normativa vigente e gli sfollati ucraini possono occupare i posti SAI incrementati e previsti per far fronte alla crisi afghana¹³³. Le Prefetture provvedono ad avvisare le Aziende Sanitarie Locali in modo da attivare le misure necessarie alla prevenzione della diffusione del Covid-19: infatti, come già ricordato in precedenza, i profughi ucraini sono tenuti a sottoporsi ad un test diagnostico nell'arco di 48 ore dall'ingresso in Italia e, se questo darà esito positivo, dovranno trascorrere il periodo di quarantena previsto presso apposite strutture predisposte dalla Regione o Provincia Autonoma, in accordo con la Prefettura. Qualora non fossero disponibili posti nella rete CAS/SAI la Struttura di coordinamento regionale verifica la disponibilità presso strutture ricettive temporanee¹³⁴ che possono essere predisposte con il supporto del Terzo Settore e che possono comprendere strutture ricettive (come alberghi) ma anche strutture collettive (come palazzetti) da utilizzare per il tempo

¹³² Presidenza del consiglio dei ministri – dipartimento della protezione civile, op. cit. p. 47 (nota 120)

¹³³ Presidente della Repubblica, Decreto legge n.16 del 28.02.2022, "Ulteriori misure urgenti per la crisi in Ucraina", art.3, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2022;16>

¹³⁴ Capo dipartimento della protezione civile, op. cit. p. 26, art. 2, comma 1, lettera b)

necessario a predisporre un trasferimento presso la rete di accoglienza tradizionale. Qualora non fossero disponibili posti nemmeno in queste strutture, la Struttura di coordinamento regionale allerta la Di.Coma.C. in modo da predisporre l'accoglienza presso strutture ricettive nazionali temporanee o presso strutture regionali di Regioni limitrofe. Al fine di favorire un corretto coordinamento tra i modelli regionali di accoglienza, le Regioni e le Province Autonome aggiornano costantemente le disponibilità di posti presso la rete CAS/SAI e presso le strutture sussidiarie comunicandole alla struttura di coordinamento nazionale ai fini di monitoraggio.

In aggiunta alle strutture sussidiarie le Regioni valutano la possibilità di istituire, sulla base del flusso di profughi nel proprio territorio, apposite aree di transito e prima accoglienza. In queste zone, anche con il supporto del Volontariato organizzato, si provvederà ad attivare un presidio H24 per fornire assistenza con i primi adempimenti socio-sanitari e amministrativi (come la somministrazione del test Covid-19), per organizzare la logistica per il trasporto di persone sul territorio nazionale e per individuare soggetti vulnerabili e minori stranieri non accompagnati. Queste aree andrebbero predisposte in luoghi strategici, individuati sulla base dei flussi di arrivo in ogni Regione e in modo che sia possibile, per le persone provenienti dall'Ucraina, eseguire il test anti-Covid e proseguire il viaggio con un altro vettore. È per queste ragioni, oltre che per facilitare la gestione dei flussi, che risulta particolarmente efficace la predisposizione di questi punti di prima assistenza presso stazioni ferroviarie, presso porti dove esistono collegamenti con le Isole maggiori o presso stazioni di autobus.

Il coordinamento delle iniziative regionali è garantito dal Dipartimento della protezione civile sulla base delle informazioni che sono fornite dalle Regioni attraverso il censimento continuo delle disponibilità e delle risorse. Come già accennato il Dipartimento provvede, se necessario, alla creazione di strutture ricettive nazionali temporanee e assicura il trasporto e il ricovero sanitario tramite la CROSS. Sul piano informatico sono state predisposte due piattaforme che monitorano i flussi di popolazione ucraina accolta e che raccolgono dati sulla domanda di materiali del territorio con l'offerta di risorse disponibili.

Per ciò che riguarda la situazione dei minori non accompagnati è previsto che il Commissario delegato rediga un piano e che sia informato attraverso il monitoraggio della loro presenza sui territori in modo da predisporre le misure necessarie.

Vista l'eccezionalità della situazione il Volontariato ricopre un ruolo essenziale di supporto alle Amministrazioni coinvolte e, in particolare, può essere impiegato per fornire supporto logistico alle aree ricettive temporanee e alle aree di transito e prima accoglienza, per informare la popolazione, per provvedere al trasporto di persone, per collaborare con le Strutture di coordinamento regionali e locali, per raccogliere e smistare beni presso gli hub logistici e per supportare i servizi socio-sanitari delle ASL. In aggiunta a ciò il Volontariato organizzato, previa verifica delle competenze, potrà essere impiegato anche per attività che favoriscano l'integrazione dei profughi nella società italiana con attività di insegnamento della lingua italiana e di mediazione linguistico-culturale.

Fermo restando quanto previsto dalle indicazioni operative sopracitate il 12 aprile 2022 è stato pubblicato dal Dipartimento della protezione civile un piano nazionale per l'accoglienza e l'assistenza alla popolazione proveniente dall'Ucraina¹³⁵. In questo documento sono esplicitati alcuni aspetti non erano stati specificati nelle indicazioni operative e sono affrontati problemi che non si erano ancora presentati al momento della pubblicazione del primo documento.

La prima questione affrontata è quella del monitoraggio dei flussi dalle frontiere. In questo senso è da considerare che l'accesso alle frontiere italiane avviene, in base alla normativa europea¹³⁶, con un sistema che permette alle persone di muoversi liberamente tra gli Stati membri dell'area Schengen una volta entrati in territorio europeo, senza doversi sottoporre a controlli di frontiera. A ciò si aggiungono i diritti previsti dalla già citata direttiva 55 del 2001 che istituisce una protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di persone e dalla relativa normativa di recepimento e attivazione per il caso della crisi ucraina. Sebbene in questo quadro normativo l'accesso degli sfollati al Paese

¹³⁵ Presidenza del consiglio dei ministri – Dipartimento della protezione civile, op. cit. p. 10

¹³⁶ Parlamento europeo e Consiglio, regolamento 399 del 9.03.2016 “che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)”
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&from=IT>

avvenga in modo spontaneo (e non, quindi con un sistema di quote), il sistema di governance dell'accoglienza richiede un tempo necessario di attivazione in modo da utilizzare in modo razionale le risorse disponibili e gestire eventuali criticità che potrebbero derivare da afflussi improvvisi di persone in Italia. È per questo motivo che sono state istituite forme di controllo alle frontiere estere e italiane, articolate su tre livelli:

- Un monitoraggio all'estero effettuato con l'invio di team presso i Paesi europei confinanti con l'Ucraina che forniscono informazioni alla popolazione in fuga e raccolgono informazioni sui mezzi in partenza, sulla composizione dei nuclei familiari e sulla loro necessità di assistenza una volta arrivati nel nostro paese. I team, che possono essere composti anche da rappresentanti delle Organizzazioni di Volontariato, si coordinano con le rappresentanze diplomatiche presenti in loco per intercettare la volontà degli sfollati a raggiungere l'Italia e per prevedere eventuali aumenti improvvisi degli arrivi.
- Un monitoraggio alle frontiere che sarà predisposto ai valichi di Ferneti (TS) e Tarvisio (UD) e sarà svolto da squadre composte da volontari di Protezione civile, personale UNHCR e Polizia di frontiera. In questi punti saranno istituiti aree di accoglienza dove il personale UNHCR provvederà a censire le esigenze di assistenza e le destinazioni finali che i profughi intendono raggiungere. Negli aeroporti questo tipo di controllo sarà effettuato con la compilazione della scheda Passenger Locator Form (PLF), le cui informazioni saranno trasmesse dal Ministero dell'Interno.
- Un ulteriore censimento effettuato presso le aree regionali di transito e prima accoglienza.

Le informazioni raccolte sono armonizzate attraverso software informatici che raccolgono informazioni sulla consistenza per genere ed età dei nuclei familiari in arrivo in Italia, sulla loro necessità o meno di assistenza alloggiativa e sul numero di targa del veicoli su cui viaggiano. I dati sono resi subito disponibili alle Strutture regionali in modo che possano adeguare le misure di accoglienza sulla base degli arrivi previsti. Permane comunque un certo margine di incertezza dovuto all'accesso degli sfollati anche attraverso altri valichi di frontiera o dovuto all'eventuale uscita degli stessi verso altri Paesi.

Un secondo aspetto affrontato dal piano nazionale è quello dell'accoglienza alloggiativa prevista per le persone provenienti dall'Ucraina. Come già accennato, dopo aver eseguito il test anti-Covid19, i profughi vengono indirizzati presso le strutture di accoglienza ordinarie come CAS e SAI. Queste misure però non si sono dimostrate sufficienti a fronte dell'elevato numero di persone arrivate e ciò ha reso necessario integrare i sistemi ordinari con nuove forme di accoglienza fino a questo momento mai implementate in Italia o in Europa.

Oltre ai posti della rete CAS e SAI è stata quindi istituita:

- Una forma di accoglienza diffusa che viene attuata mediante i Comuni, gli Enti del Terzo Settore, i Centri di servizio del volontariato, le Associazioni che si occupano di accoglienza e immigrazione e gli Enti religiosi civilmente riconosciuti. Questa forma di accoglienza dovrà avvenire in condizioni di omogeneità con i sistemi tradizionali per un massimo di 15 mila posti. Sulla base dell'ordinanza di protezione civile 881/2022¹³⁷ è stata predisposto l'avviso di manifestazione di interesse¹³⁸ redatto in accordo con il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, con la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e con l'ANCI per individuare i soggetti disponibili a realizzare questa forma di accoglienza. Con i soggetti individuati da questo avviso saranno stipulate apposite convenzioni che saranno sottoscritte dal Dipartimento della protezione civile e dalle altre amministrazioni coinvolte nella stesura dell'avviso.
- Un contributo di sostentamento erogato ai beneficiari di protezione temporanea che hanno trovato una sistemazione autonoma della somma di 300 euro per ogni individuo a cui si aggiungono 150 euro per ogni figlio minorenni. Il contributo sarà erogato per tre mesi a partire dalla data di presentazione della domanda di protezione temporanea e con le modalità previste dall'ordinanza 881/2022¹³⁹.

Qualora i posti previsti da queste forme di accoglienza non fossero sufficienti rimane in capo ai Commissari delegati e ai Presidenti delle Regioni e delle Province autonomi la responsabilità di attivare strutture recettive temporanee ed, eventualmente, di avvisare la

¹³⁷ Capo dipartimento della di protezione civile, op. cit. p. 29

¹³⁸ Dipartimento di protezione civile, op. cit. p. 29

¹³⁹ Capo dipartimento della di protezione civile, op. cit. p. 29, art. 2,

Di.Coma.C. che provvederà ad individuare delle soluzioni alternative. La permanenza in queste ultime strutture, quindi, dovrebbe avvenire per il tempo necessario ad individuare la possibilità di alloggio nelle strutture CAS/SAI o nelle forme di accoglienza diffusa.

Per quanto riguarda gli aspetti sanitari, anche nel piano nazionale di accoglienza e assistenza alla popolazione proveniente dall'Ucraina, è nominata la CROSS che è stata attivata per coordinare il trasferimento medicalizzato (MEDEVAC) e il ricovero di pazienti ucraini in Italia sulla base delle informazioni ottenute grazie ai Responsabili Sanitari Regionali. Le attività MEDEVAC sono attuate in risposta alle richieste che arrivano dal meccanismo unionale di Protezione civile, da Organizzazioni Non Governative o da altri soggetti accreditati che operano in Ucraina o nei Paesi confinanti. La valutazione dei pazienti avviene grazie ad un team sanitario che è stato inviato in Polonia e il trasporto verso il territorio nazionale avviene via aereo.

Per quello che concerne gli aspetti logistici, la Di.Coma.C. interviene qualora le Strutture regionali non riuscissero a garantire la predisposizione di aree di prima accoglienza o di transito, attivando le risorse logistiche che sono necessarie alla creazione di strutture campali. Il materiale necessario (tende, posti letto, generatori e impianti elettrici, padiglioni igienici, torri faro) è custodito presso depositi nazionali di stoccaggio che sono gestiti dal Dipartimento della protezione civile, dal Ministero dell'Interno (attraverso i Centri Assistenziali di Primo Intervento, CAPI) e dalla Croce Rossa Italiana (CRI).

In conclusione, il Dipartimento ha approntato una piattaforma telematica denominata “#OffroAiuto” che permette di raccogliere le iniziative di solidarietà attivate dai cittadini, dalle aziende e dagli Enti del Terzo Settore e che riguardano beni, servizi e disponibilità all'accoglienza della popolazione proveniente dall'Ucraina. Queste offerte saranno indirizzate alle strutture di coordinamento dell'emergenza e alle organizzazioni di volontariato impegnate nell'assistenza ai profughi che le useranno per far fronte alle esigenze della popolazione.

4. L'accoglienza diffusa

La novità più importante in merito alle forme di accoglienza previste per l'emergenza ucraina è sicuramente quella dell'accoglienza diffusa che ha permesso di gestire il grande numero di arrivi supportando le strutture di accoglienza ordinarie. Come già accennato in precedenza il quadro normativo di questa specifica forma di accoglienza si inserisce nella cornice delle garanzie previste dalla protezione temporanea e dalla relativa normativa di recepimento e di attuazione. Nel quadro di applicazione rientra l'articolo 31 del decreto legge del 21 marzo 2022¹⁴⁰ a cui fa seguito l'ordinanza di protezione civile numero 881 del 29 marzo 2022¹⁴¹. In linea con queste disposizioni l'11 aprile 2022 è stato pubblicato un avviso di ricerca di manifestazioni di interessi¹⁴² per identificare i soggetti con cui stipulare le convenzioni per la gestione dell'accoglienza diffusa. Questa ricerca ha prodotto l'elenco dei soggetti che è stato pubblicato nel decreto del Capo dipartimento della protezione civile del 6 maggio 2022¹⁴³. Al fine di uniformare la gestione delle disponibilità a questa forma di accoglienza il Dipartimento ha pubblicato il 7 maggio 2022 uno specifico documento intitolato "Indicazioni operative per la gestione della disponibilità di accoglienza diffusa nel territorio nazionale per la popolazione proveniente dall'Ucraina"¹⁴⁴.

Le modalità di accoglienza diffusa si rivolgono alle persone in fuga dagli eventi bellici che stanno avvenendo in Ucraina a partire dal 24 febbraio 2022 e che hanno presentato richiesta di permesso di soggiorno per motivi di protezione temporanea e sono applicate nel territorio dove operano gli Enti fino al 31 dicembre 2022. I minori stranieri non accompagnati non rientrano in questa forma di accoglienza poiché per loro sono previste modalità di accoglienza più idonee. Le misure di accoglienza diffusa comprendono la possibilità di coabitazione presso famiglie o in alloggi messi a disposizione dagli Enti o da altri soggetti privati, oltre che misure di accompagnamento per l'integrazione e

¹⁴⁰Decreto legge n. 21 del 21.03.2022, op. cit. p. 27, art. 31

¹⁴¹ Capo dipartimento della protezione civile, op. cit. p. 29, art. 1

¹⁴² Dipartimento di protezione civile, op. cit. p. 29

¹⁴³ Capo dipartimento della di protezione civile, "Decreto di individuazione dei soggetti da convenzionare per lo svolgimento di attività di accoglienza diffusa sul territorio nazionale a beneficio delle persone provenienti dall'Ucraina in fuga dagli eventi bellici in atto", <https://www.protezionecivile.gov.it/static/3eb804e0aefe502b5ab98018a757335e/decreto-commissione-valutazione-positivi.pdf>

¹⁴⁴ Presidenza del consiglio dei ministri – dipartimento della protezione civile, op. cit. p. 47 (nota 121)

l'autonomia degli accolti. L'attivazione dei posti sulla base dei fabbisogni territoriali spetta ai Presidenti delle Regioni o delle Province Autonome e ai Commissari Delegati. Sulla base delle convenzioni stipulate dal Dipartimento di protezione civile con gli Enti proponenti (sottoscritte anche dal Ministero per il Lavoro e per le Politiche sociali, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e dall'ANCI) la Di.Coma.C. comunica alle Strutture di coordinamento regionali le disponibilità di accoglienza su base comunale. Le soluzioni di accoglienza diffusa sono da considerarsi come la forma di accoglienza principale una volta verificata la disponibilità nelle strutture CAS (tramite le Prefetture – UTG) e SAI (tramite il Servizio Centrale) ed escludendo le strutture destinate a profughi con disabilità. Le altre forme di accoglienza (come strutture temporanee o alberghi) sono quindi da considerarsi sussidiarie o da utilizzare per individui in transito per raggiungere altre destinazioni. Per procedere con l'assegnazione si dovrà tenere conto della composizione dei nuclei familiari in relazione al numero e alla presenza di soggetti fragili o di minori, e della preferenza di destinazione manifestata dagli sfollati (inclusa la volontà di rimanere nel territorio in cui sono stati temporaneamente accolti o di raggiungere specifiche aree). In caso di incompatibilità tra gli ospiti e la famiglia accogliente sarà cura della Struttura di coordinamento regionale individuare una soluzione di accoglienza più idonea. Le strutture di coordinamento, con l'aiuto dell'ANCI regionale, formeranno i Comuni in modo che possano fornire corrette informazioni ai profughi sulle varie forme di accoglienza che sono previste, inclusa la possibilità di ricevere il contributo di sostentamento in caso di sistemazione autonoma. Da parte loro gli Enti sono tenuti a comunicare tempestivamente alla Struttura di coordinamento e alla Di.Coma.C. la sistemazione dei profughi accolti e ogni variazione di entrata ed uscita in modo da poter costruire un quadro complessivo della situazione in tempo reale.

Le modalità di accesso all'accoglienza diffusa avvengono secondo tre modalità principali:

- In primo luogo accedono all'accoglienza diffusa i soggetti che sono accolti in alberghi e strutture temporanee. Una volta verificata la disponibilità presso la rete CAS/SAI, si procede con la valutazione delle disponibilità presso gli Enti convenzionati e con l'individuazione della soluzione più adeguata dando precedenza alle realtà che si trovano nello stesso Comune o in altro Comune ma nella stessa Regione in cui è avvenuta l'accoglienza provvisoria. La Struttura di coordinamento regionale

comunicherà la sistemazione dei profughi alle Prefetture e ai Comuni interessati. Qualora non dovesse esserci sufficiente disponibilità di posti di accoglienza diffusa per coprire le esigenze oppure se i profughi dovessero manifestare specifiche esigenze di trasferimento in altre Regioni, le Strutture di Coordinamento segnaleranno la situazione alla Di.Coma.C. Quest'ultima provvederà ad individuare un'altra Regione o Provincia Autonoma con disponibilità all'accoglienza sulla base della prossimità geografica o sulla base delle esigenze espresse dalle persone accolte. Sarà poi la Regione o Provincia Autonoma richiedente a gestire il trasferimento verso la nuova destinazione.

- All'accoglienza diffusa possono accedere anche coloro i quali sono stati ospitati presso amici, parenti o famiglie ospitanti ma che necessitano di una soluzione alloggiativa alternativa. Queste persone possono manifestare questa esigenza rivolgendosi agli uffici dei Comuni o delle Prefetture-UTG dove riceveranno adeguate informazioni sulle diverse misure di accoglienza che sono disponibili. Le Prefetture verificheranno la disponibilità di posti presso le strutture CAS/SAI comunicando le esigenze alla Struttura di coordinamento regionale. Quest'ultima gestirà e individuerà le disponibilità nella rete di accoglienza diffusa adottando i criteri descritti al punto precedente.
- Infine, possono accedere all'accoglienza diffusa anche i nuovi ingressi che non specificano una particolare destinazione nel territorio nazionale dopo aver presentato domanda di permesso di soggiorno per protezione temporanea. Anche in questo caso i profughi verranno indirizzati verso soluzioni di accoglienza diffusa dopo aver verificato la disponibilità presso le strutture CAS/SAI. Nel caso in cui i posti nella rete di accoglienza diffusa non fossero sufficienti la Di.Coma.C., allertata dalla Struttura di coordinamento regionale, individuerà un'altra Regione o Provincia Autonoma con disponibilità di posti. A questo punto sarà la Regione o Provincia Autonoma richiedente a coordinare il trasferimento verso quella ricevente.

5. La gestione dei minori stranieri non accompagnati

Come si è già avuto modo di affermare una delle specificità che ha caratterizzato l'afflusso di popolazione proveniente dall'Ucraina in arrivo in Europa è stata quella del

grande numero di minori che sono giunti nel territorio europeo senza la presenza dei genitori, perché rimasti nel Paese d'origine. Questa particolare categoria è più soggetta a rischi e per questo gode di maggiori attenzioni e tutele durante il percorso di assistenza e accoglienza. Per questo motivo con l'articolo 2 dell'ordinanza 876/2022¹⁴⁵ è stato nominato un Commissario delegato per il coordinamento delle misure e delle procedure finalizzate alle attività di assistenza nei confronti dei minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina a seguito del conflitto in atto che ha emanato il 5 maggio 2022 il piano minori stranieri non accompagnati¹⁴⁶. Quest'ultimo documento si compone di una parte generale, una parte che si occupa di inserimento scolastico e situazione sanitaria e, infine, un addendum che specifica ulteriormente alcune procedure.

La normativa italiana¹⁴⁷ definisce come minore non accompagnato il minorenne che non possiede la cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi motivo nel territorio dello Stato (o che è sottoposto alla sua giurisdizione) e che è privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti legalmente responsabili. Rientrano in questa categoria, quindi, anche i minori accompagnati da un adulto che, secondo la legge italiana, non è riconosciuto come legale responsabile o che non può dimostrare di esserlo. Le tutele specifiche previste per i MSNA comprendono il divieto di respingimento alla frontiera, il divieto di espulsione, l'accoglienza, l'informazione adeguata alla loro età sui diritti che sono loro riconosciuti, il diritto allo svolgimento di un'indagine familiare che permetta il rintraccio di genitori o familiari¹⁴⁸, il diritto al rilascio del permesso di soggiorno¹⁴⁹ e il diritto alla protezione temporanea¹⁵⁰. Il numero di ingressi di MSNA nel territorio nazionale è comunicato ogni giorno al Commissario delegato dalla Direzione centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle frontiere. Inoltre, chiunque sia a conoscenza dell'ingresso o della presenza di MSNA in Italia è

¹⁴⁵ Capo Dipartimento della Protezione Civile, op. cit. p. 34, art. 3,

¹⁴⁶ Ministero dell'Interno – Commissario delegato per il coordinamento delle misure e delle procedure finalizzate alle attività di assistenza nei confronti dei minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina a seguito del conflitto in atto, op. cit. p. 47 (nota 122)

¹⁴⁷ Presidente della Repubblica, legge n. 47 del 7.04.2017, “Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori non accompagnati”, art. 2, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/04/21/17G00062/sg>

¹⁴⁸ *ivi*, art. 6

¹⁴⁹ *ivi*, art. 10

¹⁵⁰ Presidenza del Consiglio dei Ministri, op. cit. p. 14, art. 4

tenuto a segnalarlo all’Autorità di Pubblica Sicurezza, che a sua volta avviserà la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni e i Servizi sociali del Comune interessato. Ciò al fine di permettere un’adeguata tutela del minore attraverso l’intervento del Tribunale e della Procura e attraverso l’inserimento da parte dei Comuni dei dati del minore nella banca dati SIM (Sistema Informativo Minori) gestita dal Ministero per il lavoro e le politiche sociali. Dopo aver fornito l’assistenza immediata di cui necessita, l’autorità di Pubblica Sicurezza procede con l’identificazione del soggetto basandosi sui documenti d’identità di cui è in possesso o su altre procedure previste dalla legge. In questa fase le autorità si possono avvalere dell’aiuto di mediatori culturali, del tutore legale, del tutore provvisorio o, eventualmente, del rappresentante legale della struttura presso cui il minore è accolto. In caso di dubbi sull’effettiva minore età del soggetto questa può essere accertata avvalendosi delle autorità diplomatico-consolari (salvo che il presunto minore non abbia fatto richiesta di protezione temporanea o che esistano motivi di persecuzione), oppure attraverso accertamenti socio-sanitari disposti dal Tribunale per i minori. La procedura di accertamento può essere richiesta dal diretto interessato, dall’Autorità di Pubblica Sicurezza incaricata dell’identificazione o da qualsiasi soggetto incaricato di pubblico servizio che viene a conoscenza di una situazione in cui esiste il dubbio che un cittadino straniero identificato come maggiorenne sia invece minorenni.

Il censimento dei MSNA avviene tramite l’inserimento dei loro dati all’interno della banca-dati SIM gestita dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, da parte dei Servizi Sociali degli Enti locali abilitati all’accesso alla banca-dati. Altri soggetti come le Autorità di pubblica sicurezza, i Pubblici Ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio comunicano le segnalazioni via e-mail al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Quest’ultimo, ai fini del monitoraggio, comunica al Commissario delegato il numero dei minori inseriti nel SIM specificando l’età e il tipo di collocazione presso cui sono ospitati (in struttura, in famiglia...). Il Commissario, a sua volta, tiene informato il Dipartimento della protezione civile e il Dipartimento della pubblica sicurezza.

Per quanto riguarda l’accoglienza si ritiene che qualora siano individuati familiari idonei all’accoglienza, questa soluzione sia preferibile al collocamento in comunità. Per i minori di età superiore ai 14 anni l’accoglienza avverrà in strutture ad alta specializzazione

gestite dal Ministero dell'Interno per il tempo strettamente necessario e, successivamente, attraverso le strutture del sistema CAS/SAI destinate ai minori di 14 anni. In mancanza di posti presso questa rete saranno i Comuni ad assicurare l'assistenza e l'accoglienza e, qualora non fosse possibile, i Prefetti potranno attivare strutture recettive temporanee destinate esclusivamente a questa categoria. I MSNA di età inferiore ai 14 anni sono accolti dai Comuni o da eventuali strutture autorizzate dalle Regioni nell'ambito del sistema SAI. Il Commissario delegato cura il monitoraggio delle strutture che possono ospitare MSNA attraverso il raccordo con le Procure per i minorenni competenti, attraverso il Servizio centrale SAI dell'ANCI, attraverso i Prefetti e attraverso l'Autorità Responsabile del Fondo Asilo Migrazioni e Integrazione (FAMI) per le strutture governative ad alta specializzazione.

La permanenza dei MSNA nel territorio nazionale avviene in regime di affido temporaneo e tutela e, in generale, nel caso venisse individuato un familiare idoneo e disponibile i Servizi Sociali avvieranno la procedura di ricongiungimento con il consenso del legale rappresentante nominato dal Tribunale. In caso di assenza di tutori volontari il Tribunale per i Minorenni nomina un tutore istituzionale (come il Sindaco del Comune dove il minore è accolto).

Come previsto dalla circolare del Ministero della Salute del 3 marzo 2022¹⁵¹ la popolazione in arrivo dall'Ucraina è tenuta a sottoporsi ad un test diagnostico per infezione da SARS-CoV-2 entro 48 ore dall'ingresso in Italia e, in linea con le normative vigenti, dovrà seguire le misure di tracciamento e di quarantena previste. Alle persone che beneficiano della protezione temporanea è garantita l'assistenza sanitaria attraverso l'iscrizione alle ASL di domicilio e l'attribuzione di un medico di medicina generale o di un pediatra di libera scelta. Ai tutori o soggetti affidatari di MSNA le Aziende Sanitarie Locali raccomanderanno la somministrazione di vaccini anti-Covid-19 e delle altre vaccinazioni previste dal Piano nazionale di prevenzione vaccinale, compatibilmente con l'età e con lo stato vaccinale che i minori sono in grado di documentare (anche al fine di completare i cicli iniziati nel Paese d'origine). In particolare sono gratuite e obbligatorie, poiché rappresentano un requisito di accesso alle scuole e ai servizi educativi

¹⁵¹ Ministero della salute, direzione generale della prevenzione sanitaria, op. cit. p. 31

dell'infanzia, la vaccinazione anti-poliomielitica, anti-difterica, anti-tetanica, anti-epatite B, anti-pertosse, anti-Haemophilus influenzae tipo b, anti-morbillo, anti-parotite, anti-rosolia e anti-varicella. Per garantire il monitoraggio anche di questo aspetto le Regioni e Province Autonome forniranno al Commissario delegato con cadenza settimanale un report che raccoglie il numero di MSNA iscritti al Sistema Sanitario Nazionale per provincia e il numero di dosi vaccinali (obbligatorie o raccomandate) e di tamponi eseguiti. Poiché alcune vaccinazioni sono necessarie per l'accesso scolastico vale la pena ricordare che i MSNA provenienti dall'Ucraina possono accedere ai servizi educativi, scolastici e formativi a parità di modalità con i cittadini italiani.

Ulteriori misure sono dettagliate nell'addendum al piano nazionale per quanto riguarda il trasferimento di minori verso il territorio italiano. In particolare è previsto che l'Associazione che ha preso contatti per coordinare il trasferimento dei minori avvisi immediatamente il Dipartimento della protezione civile, la Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia di frontiera e la Direzione centrale anticrimine del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno. L'Associazione dovrà raccogliere i dati anagrafici, la documentazione relativa ad eventuali fragilità, i documenti relativi a provvedimenti di tutela e rappresentanza legale emessi dalle autorità ucraine, eventuali indicazioni rispetto alla necessità di mantenere unito il gruppo (come per esempio la provenienza dallo stesso orfanotrofio o struttura) e, infine, la struttura in Italia dove si ritiene di poter accogliere i minori. Oltre ai soggetti preventivamente avvisati, l'Associazione promotrice avvisa anche la Regione, la Prefettura, il Tribunale dei Minorenni e il Comune territorialmente competente. Alle informazioni elencate in precedenza l'Associazione promotrice avrà cura di aggiungere anche il mezzo e il valico di frontiera che sarà utilizzato per lo spostamento oltre che i dati anagrafici dell'accompagnatore o del referente dell'Associazione che li accompagnerà. Una volta informata la Prefettura questa costituirà un tavolo di coordinamento dove gli Enti coinvolti potranno condividere le informazioni necessarie e affrontare le questioni logistiche connesse. A questa sede dovranno partecipare: la Questura e le Forze dell'Ordine, l'Associazione promotrice, l'Assessorato della protezione civile e delle politiche sociali della Regione, i Comuni coinvolti, l'Azienda Sanitaria Locale, l'Ufficio scolastico provinciale, il Tribunale e la Procura per i minorenni oltre che ogni altro Ente

coinvolto nella gestione dell'afflusso e dell'accoglienza dei minori. Infine, al momento dell'ingresso dei minori in territorio italiano la Prefettura competente metterà a conoscenza dell'arrivo il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e il Dipartimento della pubblica sicurezza (Direzione centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle frontiere e Direzione centrale anticrimine) del Ministero dell'Interno oltre che la Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Un evento particolare che si può verificare durante le fasi dell'accoglienza e dell'assistenza ai minori non accompagnanti provenienti dall'Ucraina è quello dell'allontanamento o della scomparsa. Per prevenire e gestire in modo efficace questa criticità il Commissario delegato ha redatto un piano¹⁵² specifico da adottare in queste eventualità. Questo piano fa proprie le disposizioni legislative in materia di ricerca di persone scomparse (Legge 14 novembre 2012, n. 203) e di protezione dei minori stranieri non accompagnati (Legge 7 aprile 2017, n. 47) oltre che le circolari specifiche emanate dal Commissario straordinario per le persone scomparse. Pertanto i soggetti coinvolti risultano essere il Commissario straordinario per le persone scomparse (per le attività di monitoraggio, studio e analisi del fenomeno), il Commissario delegato per il coordinamento delle misure e delle procedure finalizzate alle attività di assistenza nei confronti dei minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina a seguito del conflitto armato in atto e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (per il censimento e il monitoraggio delle presenze attraverso il sistema SIM). A questi si aggiungono i soggetti che collaborano sul piano locale in base allo scenario di ricerca che saranno coordinati dalle Prefetture. In particolare saranno coinvolte:

- le Procure dei tribunali e dei Tribunali per i minorenni (nel caso si ipotizzi la commissione di un reato),
- i Comandi provinciali dei Carabinieri, le Questure e le altre specialità della Polizia di Stato (per le attività investigative e di ricerca)
- il Comando provinciale della Guardia di Finanza

¹⁵² Ministero dell'Interno – Commissario delegato per il coordinamento delle misure e delle procedure finalizzate alle attività di assistenza nei confronti dei minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina a seguito del conflitto in atto, op. cit. p. 47 (nota 123)

- il Comando provinciale dei Vigili del Fuoco (per le attività di ricerca, soccorso tecnico, supporto logistico e coordinamento territoriale)
- il Corpo Nazionale Soccorso Alpino e Speleologico
- il Servizio di Protezione civile della Regione o della Provincia competente
- I Comuni interessati dalle ricerche
- Le Aziende Sanitarie Locali
- I servizi di urgenza come il 118-SUEM (Servizio Urgenza ed Emergenza Medica) e 112-NUE (Numero Unico di Emergenza) dove presente
- La Croce Rossa Italiana
- Il volontariato di protezione civile
- Le associazioni di volontariato che si occupano specificamente di persone scomparse

Il modello operativo si struttura su varie fasi che devono essere attivate in modo tempestivo e che comprendono in primo luogo le iniziative necessarie a prevenire l'allontanamento dei minori che i soggetti interessati devono attivare.

Qualora la scomparsa dovesse effettivamente avere luogo, in un primo momento le Forze di Polizia che ricevono la denuncia o la segnalazione di scomparsa interessano la Prefettura, perché attivi il piano provinciale per le persone scomparse, e l'Autorità giudiziaria minorile. La segnalazione viene trasmessa anche al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali perché possa verificare e aggiornare le informazioni nel sistema SIM. Nel caso si sospetti la commissione di un reato sarà informata anche la Procura del Tribunale territorialmente competente e, se questa è legata alla sottrazione di minori con trasferimento all'estero, saranno interessati anche il Ministero della giustizia e quello per gli affari esteri e per la cooperazione internazionale. La Prefettura, infine, all'erta il Commissario straordinario per le persone scomparse e il Commissario delegato per i MSNA provenienti dall'Ucraina. Successivamente in seguito alla valutazione dello scenario si attivano le ricerche territoriali e si costituisce il Posto di Comando Avanzato (PCA), anche con il supporto delle associazioni di volontariato e dei servizi professionali di assistenza psicologica. La ricerca dovrà individuare nel più breve tempo possibile la causa della scomparsa (come ad esempio la possibilità di allontanamento volontario, di disturbi psicologici, di ipotesi di reato o di istinti suicidari) e dovrà tenere conto della

condizione di trauma che il MSNA ha dovuto subire in seguito agli eventi del conflitto. Le ricerche potranno anche avvalersi delle componenti del sistema di protezione civile oltre che delle iniziative investigative delle Forze di Polizia. Nella fase di ricerca sarà importante inserire le informazioni di pertinenza nel Centro elaborazione dati e nella banca dati R.I.S.C. (Ricerca Scomparsi) che raccoglie informazioni sulle persone scomparse e sui cadaveri non identificati. Le Prefetture potranno eventualmente coinvolgere anche i mass media con il consenso del tutore del minore scomparso e delle Autorità giudiziarie coinvolte in casi di ipotesi di reato.

Una particolare attenzione dovrà essere rivolta alle attività di prevenzione e contrasto alla tratta di esseri umani fornendo assistenza sanitaria alle vittime di gravi forme di violenze, e raccogliendo tutte le informazioni necessarie ad escludere che il minore sia stato vittima di traffici illeciti o di inserimento di organizzazioni criminali di sfruttamento e lavoro nero. In caso di ritrovamento si provvederà ad aggiornare le banche dati (SIM).

CONCLUSIONE

Il sistema di accoglienza presentato in questo elaborato presenta molte luci ma anche qualche ombra. Innanzitutto possiamo rilevare come lo standard di accoglienza offerto sembri essere più efficiente e più rispettoso di alcuni diritti ed esigenze degli accolti. La rapida emissione del permesso di soggiorno, per esempio, facilita l'inserimento lavorativo e l'accesso ai servizi di istruzione. In secondo luogo, la possibilità di viaggiare liberamente e a titolo gratuito permette non solo una divisione più equa del carico di accoglienza ma sembra anche tutelare le esigenze delle persone temporaneamente protette che possono voler raggiungere amici o familiari già presenti nel territorio o che possono voler raggiungere specifiche destinazioni. Inoltre, l'accoglienza diffusa si dimostra essere una forma di accoglienza che pone basi positive per l'integrazione delle persone temporaneamente protette nella società europea generando relazioni di fiducia che superano i pregiudizi.

Oltre a ciò, l'attivazione della protezione temporanea ha dimostrato che l'accoglienza anche di numeri elevati di persone non è una sfida troppo grande se i vari livelli di governance collaborano e se viene dato modo alle iniziative di solidarietà di operare. Questo aspetto si è verificato in sede europea con il raggiungimento dell'unanimità necessaria per l'attivazione della direttiva n. 55 del 2001 che ha anche dimostrato quanto la politica europea di asilo sia possibile ed efficace quando esiste una volontà politica condivisa. Oltre a ciò gli Stati membri hanno dimostrato una grande solidarietà nei confronti dei Paesi che sono stati soggetti agli arrivi di massa dimostrata con invio di materiale e personale ma anche con le agevolazioni di viaggio che sono state fornite ai profughi in modo che potessero raggiungere altri territori nazionali. Anche se la maggior parte dello sforzo di prima accoglienza è inevitabilmente ricaduto sui Paesi di primo accesso sono state molto numerose le iniziative di supporto in questo senso, e ciò ha dimostrato che la solidarietà su cui si dovrebbe basare il processo europeo è effettivamente realizzabile.

Anche sul piano nazionale il caso dell'accoglienza dei profughi ucraini ha dimostrato la necessità della collaborazione tra i diversi livelli amministrativi e del coinvolgimento del

settore privato e del volontariato. A fronte dei numerosi aspetti che sono coinvolti nella gestione dell'accoglienza (sanità, istruzione, alloggi, servizi sociali, trasporti, enti locali...) sono state create strutture di concerto in sede regionale e nazionale dove gli enti coinvolti hanno potuto scambiarsi le informazioni necessarie per coordinare gli interventi. Anche il Terzo settore è stato ampiamente coinvolto nella gestione dell'emergenza visto il ruolo fondamentale che ha ricoperto, a vario titolo, nelle attività di accoglienza: molte delle realtà di accoglienza diffusa infatti, sono state attivate con il supporto di enti di volontariato o di istituzioni religiose che hanno dato la loro disponibilità. Il risultato è stato una forma di accoglienza diffusa nel territorio nazionale in modo inedito, che è stata percepita dall'opinione pubblica come gestibile e necessaria e che non ha impattato in modo eccessivamente negativo sulla vita dei cittadini italiani.

A fianco a questi innegabili vantaggi troviamo, però, anche alcuni fattori problematici. In prima battuta è opportuno segnalare che le categorie a cui la protezione temporanea si rivolge non sono così inclusive e finiscono per avvantaggiare i cittadini ucraini escludendo altre categorie. Come specificato al paragrafo n. 3 del primo capitolo, finiscono per essere escluse dalla protezione temporanea le persone che si trovavano in Ucraina con un permesso di soggiorno non permanente (come per i esempio i richiedenti asilo), le persone irregolarmente presenti in Ucraina o le persone che sono uscite dal territorio ucraino poco prima del 24 febbraio 2022. A ciò si aggiunge il fatto che i cittadini ucraini possono usufruire anche del vantaggio che deriva dall'esenzione dell'obbligo di visto alla frontiera e che permette loro di viaggiare liberamente sul territorio europeo per un periodo relativamente lungo, possibilità che non è prevista per le altre categorie che accedono alla protezione temporanea. Per quanto il sistema di accoglienza per i profughi provenienti dall'Ucraina abbia carattere temporaneo ed emergenziale è impossibile non notare una qualche disparità di trattamento nei confronti di altre categorie di persone migranti che giungono nel nostro Paese. Lo snellimento delle formalità burocratiche, le opzioni di accoglienza diffusa, la libertà di spostamento gratuito, la narrazione positiva dell'accoglienza che è stata promossa sono elementi che difficilmente si possono rintracciare nelle politiche di accoglienza per i richiedenti asilo e per i rifugiati che provengono comunque da zone di conflitto o da aree in cui sono presenti violazioni dei diritti umani. Questa disparità è in parte giustificata dal carattere provvisorio ed

emergenziale della protezione temporanea che però, se visto in prospettiva, risulta essere un ulteriore elemento problematico. Nella fase odierna, infatti, tanto in sede europea che nazionale, si fatica ad immaginare quale possa essere il futuro delle persone temporaneamente protette allo scadere dei periodi previsti dalla direttiva n. 55 del 2001. L'opzione più auspicabile per tutti sarebbe che una cessazione delle ostilità potesse permettere il ritorno dei profughi nel Paese d'origine ma lo sviluppo degli eventi recenti non sembra andare in questa direzione. Sarà quindi necessario immaginare modalità di accoglienza a lungo termine che rendano autonomi e integrati gli accolti e che superino l'ottica di emergenza che ha caratterizzato il sistema di accoglienza nei primi mesi. In aggiunta a ciò, sarà necessario fornire a queste persone un titolo per restare che sia legato al riconoscimento della protezione internazionale (con la procedura spesso lunga che precede il suo riconoscimento), o che sia legato ad uno status di residenza di lungo periodo (con le modifiche normative che sono necessarie). In conclusione, l'interrogativo che vale la pena segnalare è se alcuni aspetti delle misure sperimentate con la protezione temporanea possano essere implementate nella gestione ordinaria delle persone migranti che giungono in Europa. Se la solidarietà europea è stata possibile in questo caso specifico perché non può essere applicata anche nella gestione di altri flussi? Se l'accoglienza diffusa ha comportato dei vantaggi nella gestione delle fasi di accoglienza e integrazione perché il suo utilizzo non può essere ampliato? Perché la possibilità di una protezione temporanea per un periodo di tempo limitato non può essere allargata anche a persone provenienti da altre zone di conflitto? La risposta a queste domande probabilmente sta nel consenso politico e nel supporto che la cittadinanza europea ha fornito alle iniziative di accoglienza nel caso specifico del conflitto russo-ucraino. Quello che è sicuro è che questa esperienza sta dimostrando che un'accoglienza più umana e solidale è possibile, e che l'ambito delle politiche di asilo e di migrazione può essere gestito con efficacia solo grazie al coordinamento in sede europea.

BIBLIOGRAFIA

- Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), “La protezione temporanea per le persone in fuga dall’Ucraina” del 4 maggio 2022
https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2022/05/2022_Scheda_ASGI_Protezione_temporanea_Ucraina_maggio.pdf
- Capo Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione del Ministero dell’istruzione, circolare del 4.03.2022,
[https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/m_pi.AOODPIT.REGISTRO+UFFICIALE\(U\).0000381.04-03-2022.pdf/1a732366-af4d-f449-59b2-5d26243c44d7?t=1646412712760](https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/m_pi.AOODPIT.REGISTRO+UFFICIALE(U).0000381.04-03-2022.pdf/1a732366-af4d-f449-59b2-5d26243c44d7?t=1646412712760)
- Capo Dipartimento della Protezione civile, ordinanza n. 876 del 13.03.2022, “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”,
<https://www.protezionecivile.gov.it/it/normativa/ocdpc-n-876-del-13-marzo-2022-0>
- Capo Dipartimento della Protezione civile, decreto del 6.05.2022, “Decreto di individuazione dei soggetti da convenzionare per lo svolgimento di attività di accoglienza diffusa sul territorio nazionale a beneficio delle persone provenienti dall’Ucraina in fuga dagli eventi bellici in atto”,
<https://www.protezionecivile.gov.it/static/3eb804e0aefe502b5ab98018a757335e/decreto-commissione-valutazione-positivi.pdf>
- Capo Dipartimento della Protezione civile, decreto dell’11.03.2022, “Emergenza Ucraina: composizione e funzionamento della Direzione di Comando e Controllo (DiComaC)”,
<https://www.protezionecivile.gov.it/it/normativa/decreto-cd-11-marzo-2022-dicomac-emergenza-ucraina-0>

- Capo Dipartimento della Protezione civile, ordinanza n. 872 del 4.03.2022, “Disposizioni urgenti di protezione civile per assicurare, sul territorio nazionale l’accoglienza e il soccorso alla popolazione in conseguenza degli accadimenti in atto nel territorio dell’Ucraina” <https://www.protezionecivile.gov.it/it/normativa/ocdpc-n-872-del-4-marzo-2022-disposizioni-urgenti-di-protezione-civile-assicurare-sul-territorio-nazionale-laccoglienza-il-soccorso-e-lassistenza-alla-0>
- Capo Dipartimento della Protezione civile, ordinanza n. 870 del 2.03.2022, “Disposizioni urgenti di protezione civile per assicurare il soccorso e l’assistenza alla popolazione in territorio estero in conseguenza degli accadimenti in atto nel territorio dell’Ucraina”, <https://www.protezionecivile.gov.it/it/normativa/ocdpc-n-870-del-2-marzo-2022-0>
- Capo Dipartimento della Protezione civile, ordinanza n. 873 del 6.03.2022, “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”, <https://www.protezionecivile.gov.it/it/normativa/ocdpc-n873-del-6-marzo-2022-ulteriori-disposizioni-urgenti-di-protezione-civile-assicurare-sul-territorio-nazionale-laccoglienza-il-soccorso-e-0>
- Capo Dipartimento della Protezione civile, ordinanza n. 881 del 29.03.2022, “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”, <https://www.protezionecivile.gov.it/it/normativa/ocdpc-n-881-del-29-marzo-2022-0>
- Centro Informazioni Mobilità Equivalenze Accademiche - CIMEA, documento n. 136 di marzo 2022, “Ucraina. Sistema della formazione superiore e titoli di studio”, https://www.cimea.it/Upload/Documenti/DOC_CIMEA_136_2022_UCRAINA_LI_NEE_GUIDA_RICONOSCIMENTO.pdf

- Commissione Europea, comunicazione del 21.03.2022 “Comunicazione della Commissione relativa agli orientamenti operativi per l’attuazione della decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio che accerta l’esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall’Ucraina ai sensi dell’articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l’introduzione di una protezione temporanea”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2022:126I:FULL&from=EN>

- Consiglio dei ministri, delibera del 25.02.2022, “Dichiarazione dello stato di emergenza per intervento all’estero in conseguenza del grave contesto emergenziale in atto nel territorio dell’Ucraina”, <https://www.protezionecivile.gov.it/it/normativa/delibera-cdm-25-febbraio-2022-0>

- Consiglio dei ministri, delibera del 28.02.2022 “Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione all’esigenza di assicurare soccorso ed assistenza alla popolazione ucraina sul territorio nazionale in conseguenza della crisi internazionale in atto”, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/03/10/22A01599/sg>

- Consiglio dell’Unione Europea, decisione di esecuzione UE n. 382 del 4.03.2022 “che accerta l’esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall’Ucraina ai sensi dell’articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l’introduzione di una protezione temporanea”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382&from=IT>

- Consiglio dell’Unione Europea, direttiva n. 55 del 20.07.2001 sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell’equilibrio degli sforzi tra Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell’accoglienza degli stessi, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=IT>

- Corte Suprema di Cassazione, relazione su novità normativa n. 36 del 12.04.2022, “Il sistema di protezione internazionale per i cittadini ucraini anche alla luce dei nuovi interventi normativi”,

<https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Rel036-2022.pdf>

- Decreto legge n. 14 del 25.02.2022, “Misure urgenti sulla crisi ucraina”, art. 5-quater, comma 7), <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2022-02-25;14>
- Decreto legge n. 21 del 21.03.2022, “Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina”, art. 31, comma 1, lettera a) e comma 2, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/03/21/22G00032/sg>
- Decreto legge n. 16 del 28.02.2022, “Ulteriori misure urgenti per la crisi in Ucraina”, art.3, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2022;16>
- Decreto legislativo n. 286 del 25.07.1998, “Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione di straniero”, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1998-07-25;286>
- Decreto legislativo n. 1 del 2.01.2018, “Codice della protezione civile”, <https://www.protezionecivile.gov.it/en/normativa/decreto-legislativo-n-1-del-2-gennaio-2018--codice-della-protezione-civile>
- Decreto legislativo n. 206 del 9.11.2007, “Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell’adesione di Bulgaria e Romania”, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2007/11/09/007G0224/sg>
- Decreto legislativo n. 85 del 7.04.2003, “Attuazione della direttiva 2001/55/CE relativa alla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio

di sfollati ed alla cooperazione in ambito comunitario”

<https://www.normattiva.it/eli/id/2003/04/22/003G0105/ORIGINAL>

- Decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 31.08.1999, “Regolamento recante norma di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell’articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286”, art. 49 e 50,
<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.del.presidente.della.repubblica:1999-08-31;394!vig=>
- Decreto del Presidente della Repubblica n. 444 del 28.12.2000, “Disposizioni in materia di documentazione amministrativa”, art. 46,47 e 76,
<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.del.presidente.della.repubblica:2000-12-28;444!vig=>
- Di Pascale Alessia, “Volere è potere! L’attivazione della protezione per l’accoglienza dei profughi ucraini nell’Unione europea”, 14.03.2022, Eurojus, <http://rivista.eurojus.it/volere-e-potere-lattivazione-della-protezione-temporanea-per-laccoglienza-dei-profughi-ucraini-nellunione-europea/>
- Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 1948 (art. 13.2), Protocollo n. 4 alla Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali del 1963 (art. 2.2) e Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 (art. 12.2)
- Dipartimento di Protezione civile, avviso dell’11.04.2022, “Avviso per l’acquisizione di manifestazioni di interesse per lo svolgimento di attività di accoglienza diffusa nel territorio nazionale a beneficio delle persone provenienti dall’Ucraina in fuga dagli eventi bellici in atto”,
<https://www.protezionecivile.gov.it/it/bando-di-gara/avviso-lacquisizione-di-manifestazioni-di-interesse-lo-svolgimento-di-attivita-di-accoglienza-diffusa-nel-territorio-nazionale-beneficio-delle-persone-0>

- Dipartimento di protezione civile,
<https://offroaiuto-emergenzaucraina.protezionecivile.gov.it/#/>
- Legge n. 68 del 28 maggio 2007, “Disciplina dei soggiorni di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio”,
<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2007-05-28:68>
- Legge n. 234 del 30.12.2021, “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024”, art. 1, comma 697,
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/12/31/21G00256/sg>
- Legge n. 47 del 7.04.2017, “Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori non accompagnati”,
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/04/21/17G00062/sg>
- Ministero dell’Interno – Commissario delegato per il coordinamento delle misure e delle procedure finalizzate alle attività di assistenza nei confronti dei minori non accompagnati provenienti dall’Ucraina a seguito del conflitto in atto, “Piano minori stranieri non accompagnati” del 5.05.2022,
<https://emergenze.protezionecivile.gov.it/static/cb0d3864232472d430bf7c593f202708/emergenza-ucraina-piano-minori-stranieri-non-accompagnati.pdf>
- Ministero dell’Interno – Commissario delegato per il coordinamento delle misure e delle procedure finalizzate alle attività di assistenza nei confronti dei minori non accompagnati provenienti dall’Ucraina a seguito del conflitto in atto, “Piano minori stranieri non accompagnati, ricerca in caso di scomparsa” del 20.05.2022,
<https://emergenze.protezionecivile.gov.it/static/40f2e03c6bd2773c5e959382d793655e/piano-minori-stranieri-non-accompagnati-ricerca-caso-di-scomparsa.pdf>
- Ministero dell’Interno, ANCI e FAMI - “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”,

[https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-04/def_protocollo_beni_confiscati_25_marzo_2022_signed_signed_signed_signed_signed_signed.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-04/def_protocollo_beni_confiscati_25_marzo_2022_signed_signed_signed_signed_signed.pdf)

- Ministero dell'Interno, Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, Circolare 20815 del 10.03.2022,
<http://www.immigrazione.biz/circolare.php?id=1193>

- Ministero della salute, Direzione generale della prevenzione sanitaria, circolare protocollo n. 0015743 del 3.03.2022, “Crisi Ucraina: prime indicazioni operative per Aziende Sanitarie Locali”
<https://www.trovanorme.salute.gov.it/norme/renderNormsanPdf?anno=2022&codLeg=86063&parte=1%20&serie=null>

- Ministro degli esteri e della cooperazione internazionale, decreto del 9.03.2022, “Revisione della lista dei Paesi sicuri per i richiedenti protezione internazionale”
https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2022-03-11&atto.codiceRedazionale=22A01702&elenco30giorni=false

- Parlamento europeo e Consiglio, direttiva n. 32 del 26.06.2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione), allegato I, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=sk>

- Parlamento europeo e consiglio, regolamento europeo n. 810 del 13.07.2009 che istituisce un codice comunitario dei visti (Codice dei visti),
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0810&from=de#:~:text=Il%20presente%20regolamento%20fissa%20le,nel%20territorio%20degli%20Stati%20membri.>

- Parlamento europeo e Consiglio, regolamento europeo n. 1086 del 14.11.2018 che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo, allegato 2,
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1806&from=EN#:~:text=\(2\)%20II%20presente%20regolamento%20prevede,sono%20esenti%20da%20tale%20obbligo.](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1806&from=EN#:~:text=(2)%20II%20presente%20regolamento%20prevede,sono%20esenti%20da%20tale%20obbligo.)
- Parlamento europeo e Consiglio, regolamento europeo n. 399 del 9.03.2016 “che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&from=IT>
- Parlamento europeo e Consiglio, regolamento europeo n. 604 del 26.06.2013 “che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione)”, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:IT:PDF>
- Parlamento europeo e del Consiglio, direttiva n. 36 del 5 aprile 2011, “concernente 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”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0036&from=it>
- Parlamento europeo, Consiglio e Commissione – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 24, “Diritti del bambino”.
https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf
- Presidente del Consiglio dei ministri, direttiva del 24.06.2016, “Individuazione della Centrale Remota Operazioni Soccorso Sanitario per il coordinamento dei soccorsi sanitari urgenti nonché dei Referenti Sanitari Regionali in caso di emergenza nazionale”, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/08/20/16A06112/sg>

- Presidente del Consiglio dei ministri, direttiva del 7.01.2019, “Impiego dei medici delle Aziende sanitarie locali nei Centri operativi comunali ed intercomunali, degli infermieri ASL per l’assistenza alla popolazione e la scheda SVEI per la valutazione delle esigenze immediate della popolazione assistita”, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/03/20/19A01833/sg>
- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Protezione Civile, “Piano operativo nazionale per l’accoglienza e l’assistenza alla popolazione proveniente dall’Ucraina” del 13.04.2022, <https://emergenze.protezionecivile.gov.it/static/8acce8d2f3ed23eff62df9066bb4e3d2/piano-nazionale-laccoglienza-e-lassistenza-alla-popolazione-proveniente-dallucraina.pdf>
- Presidenza del consiglio dei ministri – dipartimento della protezione civile, “Prime indicazioni operative per l’accoglienza e l’assistenza alla popolazione proveniente dall’Ucraina” del 21.03.2022, <https://emergenze.protezionecivile.gov.it/static/f9b01e2938be5fdab1f730abb8a034bf/crisi-ucraina-prime-indicazioni-operative-21-marzo-2022.pdf>
- Presidenza del consiglio dei ministri – Dipartimento della Protezione civile, “Piano nazionale per l’accoglienza e l’assistenza alla popolazione proveniente dall’Ucraina” del 13.04.2022, <https://emergenze.protezionecivile.gov.it/static/8acce8d2f3ed23eff62df9066bb4e3d2/piano-nazionale-laccoglienza-e-lassistenza-alla-popolazione-proveniente-dallucraina.pdf>
- Presidenza del consiglio dei ministri – Dipartimento della Protezione civile, “Indicazioni operative per la gestione della disponibilità di accoglienza diffusa nel territorio nazionale per la popolazione proveniente dall’Ucraina” del 7.05.2022, <https://emergenze.protezionecivile.gov.it/static/d2036b8b20fcbfb6b5e1a19ab306f1f6/indicazioni-operative-accoglienza-diffusa.pdf>

- Presidenza del Consiglio dei ministri, decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, “Misure di protezione temporanea per le persone provenienti dall’Ucraina in conseguenza degli eventi bellici in corso” del 28.03.2022, <https://www.protezionecivile.gov.it/it/normativa/dpcm-del-28-marzo-2022-0>
- Rasche Lucas “Implementing Temporary Protection in the EU. From crisis response to long-term strategy” del 24.06.2022, <https://www.delorscentre.eu/en/detail/publication/temporary-protection>
- Riva Paolo, “Ucraina: l’accoglienza in Europa a 5 mesi dallo scoppio della guerra”, del 26.07.2022, Open-Migration, <https://openmigration.org/analisi/ucraina-laccoglienza-in-europa-a-5-mesi-dallo-scoppio-della-guerra/>
- The Armed Conflict Location & Event Data Project - ACLED, “Ukraine, dashboard”, period dal 24.02.2022 all’11.03.2022, <https://acleddata.com/dashboard/#/dashboard>
- United Nations High Commissioner for Refugee - UNHCR, “Operational data portal, Ukraine refugee situation”, del 6.09.2022, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine/location?secret=unhcrrestricted>
- United Nations High Commissioner for Refugee - UNHCR, “UNHCR mobilizing to aid forcibly displaced in Ukraine and neighbouring countries”, del 01.03.2022 <https://www.unhcr.org/news/briefing/2022/3/621deda74/unhcr-mobilizing-aid-forcibly-displaced-ukraine-neighbouringcountries.html>
- United Nations High Commissioner for Refugee - UNHCR, “UNHCR Survey finds refugees from Ukraine hope to go home”, del 13.07.2022, <https://www.unhcr.org/news/press/2022/7/62ce6ad64/unhcr-survey-finds-refugees-ukraine-hope-home.html>