

DIPARTIMENTO DI
SCIENZE POLITICHE
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI BARI ALDO MORO

Quale futuro per l'Unione europea?

L'Editoriale di ENNIO TRIGGIANI

Il 9 maggio si è conclusa la prima consultazione popolare convocata per costruire il futuro dell'Unione europea. La *Conferenza* dovrebbe aver gettato le basi sulle quali mettere in moto il processo di modifica del Trattato di Lisbona ormai maturo sia per gli aggiornamenti dettati dal tempo (fu firmato nel dicembre 2007) sia per i due grandi sconvolgimenti verificatisi ultimamente, quali la crisi pandemica e la guerra in Ucraina. La prima ha evidenziato la necessità di far nascere una "politica europea della salute" considerato come gli Stati membri, finora gelosi delle proprie prerogative in materia, si siano trovati impreparati e privi dei necessari strumenti di intervento di fronte alle conseguenze sanitarie ed economiche prodotte dalla pandemia. Grazie ad una certa elasticità del quadro normativo, la Commissione è riuscita a centralizzare il negoziato per l'acquisto dei vaccini e sono nate forme di sostegno economico che hanno trovato espressione fortemente innovativa con la creazione di strumenti quali il SURE, il MES sanitario (peraltro non utilizzato), il PEPP della BCE e, soprattutto, il *Next Generation*

EU aprendo con quest'ultimo l'inedito scenario di un debito comune europeo. Va peraltro rilevato che si tratta di strumenti, per ora, temporanei per cui il segno reale della loro qualità sarà determinato dalla trasformazione degli stessi in senso permanente. Inoltre, la brutale aggressione dell'Ucraina da parte della Russia, in chiara violazione del diritto internazionale, ha reso palese la necessità che l'Unione si liberi rapidamente dai vincoli che ne limitano la dimensione a quella di gigante economico ma di nano politico per farle assumere il ruolo, che meriterebbe, di co-protagonista nella Comunità internazionale. Di fronte a queste sfide la consultazione ha prodotto 49 proposte contenenti più di 300 raccomandazioni, con cui si chiede essenzialmente all'Unione di consolidare la sua dimensione politica attraverso poteri rafforzati e un processo decisionale semplificato. A tal fine diviene indispensabile eliminare la procedura del voto all'unanimità – ancora richiesta per materie fondamentali quali la PESC, la difesa, il fisco – vero ostacolo per una maggiore integrazione e per l'ingresso di nuovi Stati membri.



Consiglio Regionale della Puglia



Regione Puglia



COMUNE DI BARI



EUROPE DIRECT Puglia



Centro di Documentazione Europea

Cofinanziato dall'UE



VERSIONE ONLINE
www.sudineuropa.it

La condanna della guerra russa e la solidarietà verso l'Ucraina: la PROTEZIONE TEMPORANEA degli sfollati nell'UE

di VALERIA DI COMITE*

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Bari

1. Il 24 febbraio 2022, dando immediata risposta all'atto di aggressione armata della Russia contro l'Ucraina, il Consiglio europeo si è riunito in presenza per manifestare una chiara posizione di condanna avverso tale invasione che nella dichiarazione del 23 febbraio il Presidente Vladimir Putin aveva qualificato come "operazione speciale" e che lo stesso giustificava fondandosi sull'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite. Il testo delle conclusioni "sull'aggressione militare non provocata e ingiustificata della Russia nei confronti dell'Ucraina", del 24 febbraio, si apre dunque con queste parole: "Il Consiglio europeo condanna con la massima fermezza l'aggressione militare non provocata e ingiustificata della Federazione russa nei confronti dell'Ucraina. Con le sue azioni militari illegali la Russia viola palesemente il diritto internazionale e i principi della Carta delle Nazioni Unite e compromette la sicurezza e la stabilità europee e mondiali. Il Consiglio europeo sottolinea che ciò include il diritto dell'Ucraina di scegliere il proprio destino. La responsabilità di questo atto di aggressione e di tutte le distruzioni e perdite di vite umane che ne risulteranno ricade interamente sulla Russia, che sarà chiamata a rispondere delle sue azioni".

2. Il richiamo al diritto internazionale e alla Carta delle Nazioni Unite pone subito in evidenza la circostanza che la posizione mantenuta dall'Unione europea si conforma al diritto internazionale generale e in particolare alla norma di *ius cogens* che pone il divieto di uso della forza, e finanche della sua minaccia, nelle relazioni internazionali. Ovviamente, il veto russo ha impedito l'approvazione della bozza di Risoluzione del Consiglio di Sicurezza (il cui *draft* aveva ottenuto il supporto di 81 Stati membri delle Nazioni Unite) che condannava la condotta russa e riconosceva la sovranità, l'indipendenza, l'unità e l'integrità territoriale dell'Ucraina all'interno dei suoi confini internazionalmente riconosciuti (S/2022/155, votata il 28 febbraio 2022 con 11 voti a favore, veto di Russia e astensione di Cina, Emirati Arabi Uniti e India). Diversa è stata la situazione nell'Assemblea Generale che il 2 marzo 2022, ricordando gli obblighi derivanti dall'art. 2 della Carta, ha approvato la Risoluzione intitolata "Aggression against Ukraine" per condannare l'intervento russo e chiedere l'immediata cessazione delle ostilità (A/RES/ES-11/1, del 2 marzo 2022, approvata nell'undi-

cesimo periodo straordinario di sessioni di emergenza con 141 voti favorevoli; 35 Stati astenuti, tra cui si contano Cina e India; nonché i voti contrari di 5 Stati: Russia, Bielorussia, Corea del Nord, Siria ed Eritrea).

Nella successiva risoluzione del 24 marzo 2022, relativa alle "Conseguenze umanitarie dell'aggressione contro l'Ucraina", l'Assemblea Generale ha tra l'altro affermato che l'offensiva militare russa contro il territorio "sovrano" dell'Ucraina "raggiunge proporzioni che la Comunità internazionale non aveva visto in Europa da decenni" (A/RES/ES-11/2, del 24 marzo 2022).

3. La risposta dell'Unione europea alla guerra si può, quindi, inquadrare in un contesto internazionale in cui l'offensiva russa è stata ampiamente condannata. Le Istituzioni dell'Unione e i suoi Stati membri hanno dimostrato, da subito, una compattezza e una rapidità nell'approvazione delle decisioni che si sono vertiginosamente susseguite parallelamente all'*escalation* della condotta russa, a sua volta sostenuta dalla Bielorussia. Condotta che ha incluso gravissime violazioni dei diritti umani contro la popolazione civile, incluso il bombardamento di ospedali (anche pediatrici), scuole, parchi giochi e rifugi; la tortura e l'uccisione di civili compresi anziani, donne, bambini; la deportazione di ostaggi verso la Russia; l'uso di armi proibite dal diritto internazionale, ecc... (purtroppo l'elenco di queste azioni atroci è molto più esteso). Per tutte queste aberranti e sistematiche violazioni, che possono qualificarsi come crimini internazionali, non solo è stata approvata l'esclusione della Russia dal suo diritto a formare parte del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite (A/RES/ES-11/3, del 7 aprile 2022), ma si sta rendendo necessaria un'attenta documentazione e raccolta di prove per incriminare i colpevoli (Michelle Bachelette, UN High Commissioner for Human Rights, ha dichiarato: "My Office continues to verify allegations of violations of international human rights law and of international humanitarian law, many of which may amount to war crimes").

4. In questo scenario la posizione dell'Unione, da una parte, ha avuto l'obiettivo di condannare duramente l'azione russa attraverso l'adozione a più riprese di misure restrittive, comunemente note come "sanzioni", le cui conseguenze economiche sempre più incisive sono orientate ad indurre la Russia a sospendere la sua azione bellica e

intraprendere la via negoziale (almeno per giungere a un cessate il fuoco e per favorire i corridoi umanitari); dall'altra, l'Unione ha manifestato sotto molteplici aspetti la propria solidarietà all'Ucraina, sia con forme di sostegno economico, finanziario e materiale finalizzate ad aiutare la popolazione civile e a sostenere il governo (anche ai fini dell'acquisto di materiale bellico), sia aprendo le proprie frontiere per favorire l'accoglienza degli sfollati. La scelta dell'Unione di rispondere compatta a questa grave crisi umanitaria affiancando l'azione degli Stati è stata chiara sin dal principio. Visto l'enorme afflusso di sfollati che al 6 marzo erano già 1,8 milioni di persone e che ha continuato inesorabilmente ad aumentare (agli inizi di maggio superavano i 4 milioni), nella comunicazione dell'8 marzo, COM(2022)107 final, la Commissione ha infatti affermato: "Gli sforzi eccezionali profusi dagli Stati membri sotto pressione sono sostenuti dall'UE attraverso la fornitura diretta di rifugi, generi alimentari e assistenza sanitaria e accordando alle persone in fuga dalla guerra in Ucraina uno *status* chiaro attraverso un'offerta di protezione temporanea senza precedenti".

5. Al fine di concedere una tutela immediata agli sfollati, il Consiglio dell'Unione ha approvato una decisione volta ad attivare per la prima volta la direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, che stabilisce norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati (recepita in Italia con d.lgs. del 7 aprile 2003, n. 85). Direttiva che per ben venti anni non era mai stata applicata, sebbene non fossero mancate importanti crisi umanitarie.

Sulla base della proposta della Commissione del 2 marzo 2022, con la decisione di esecuzione 2022/382, del 4 marzo 2022, il Consiglio all'unanimità (sebbene sarebbe stata sufficiente la maggioranza qualificata) ha accertato l'esistenza di un "afflusso massiccio nell'Unione di sfollati che hanno dovuto abbandonare l'Ucraina a seguito di un conflitto armato" (art. 1), verificando quindi l'esistenza del presupposto giuridico necessario per l'attivazione della direttiva stessa.

Dall'esame dei ventisette "considerando" della motivazione della decisione 2022/382 si evincono con chiarezza le ragioni che hanno indotto l'Unione a ritenere la "protezione temporanea" la forma giuridica più adeguata a favorire l'arrivo degli sfollati dall'Ucraina. In

particolare, il 16° ‘considerando’ pone l’accento sulla “straordinarietà” ed “eccezionalità” della situazione alla quale è necessario fare fronte e sull’opportunità di evitare il “rischio di sovraccaricare sistemi di asilo degli Stati membri”. Il riconoscimento di tale protezione avviene infatti automaticamente da parte delle competenti autorità nazionali, senza aggravii procedurali. La protezione, essendo “temporanea”, è accordata ai beneficiari per un periodo di un anno, rinnovabile di sei mesi in sei mesi per un “periodo massimo” di un ulteriore anno (art. 4 della direttiva 2001/55). È opportuno precisare che i beneficiari di protezione temporanea possono, in qualsiasi momento, presentare domanda di protezione internazionale.

Un aspetto di grande rilevanza risiede nell’aver accordato ai beneficiari della protezione temporanea il diritto di poter scegliere in quale Stato membro presentare la richiesta di protezione (16° ‘considerando’ della decisione 2022/382), superando i gravi limiti esistenti in relazione alle domande di protezione internazionale per l’operare dei rigidi criteri di competenza statale di cui al Regolamento Dublino III.

La decisione del 4 marzo individua il suo ambito di applicazione soggettiva all’art. 2 e stabilisce anche alcuni criteri oggettivi per determinare i beneficiari della protezione temporanea, puntualizzando che essa si applica solo alle persone che sono “sfollate dall’Ucraina dopo il 24 febbraio 2022” a seguito dell’invasione delle forze armate russe. Pertanto, il primo elemento da considerare è il momento in cui i richiedenti protezione temporanea hanno lasciato il territorio ucraino.

Ai sensi dell’art. 2, par. 1, le categorie di persone che beneficino de iure di tale protezione sono: i “cittadini ucraini residenti in Ucraina prima del 24 febbraio 2022” (lett. a); gli “apolidi” e i “cittadini di paesi terzi diversi dall’Ucraina che beneficiavano di protezione internazionale o di protezione nazionale equivalente prima del 24 febbraio” (lett. b); infine, i familiari delle categorie di persone contemplate nelle lettere a e b della disposizione in esame (lett. c). La nozione di familiare ai fini dell’applicazione della decisione è specificata al par. 4 dell’art. 1. La decisione 2022/382 interpreta in senso ampio la direttiva 2001/55, facendo rientrare nella nozione di “sfollati” non solo i cittadini ucraini ma anche le persone (individuate nelle lett. b) che godevano in Ucraina di protezione internazionale o equivalente, nonché i loro familiari (cfr. G. Morgese, *L’attivazione della protezione temporanea per gli sfollati provenienti dall’Ucraina: Old but Gold?*, in *blog-DUE*, 9 marzo 2022, reperibile *online*).

Dall’analisi dell’art. 2 della decisione 2022/382 è di tutta evidenza che tutti gli stranieri soggiornanti in Ucraina, senza beneficiare di protezione internazionale o equivalente, non possono ottenere “automaticamente” la protezione temporanea. Tuttavia, la decisione tiene conto della posizione di queste persone affermando all’art. 1, par. 2 che gli Stati membri “applicano” la decisione 2022/382 “o una protezione adeguata” prevista nel proprio ordinamento nazionale agli apolidi e agli stranieri (non ucraini) che “possono dimostrare che soggiornavano legalmente in Ucraina prima del 24 febbraio 2022 sulla base di un permesso di soggiorno permanente valido rilasciato conformemente al diritto ucraino e che non possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese o regione di origine”. In altri termini, la decisione affida agli Stati membri la scelta della forma di protezione da accordare alle persone che in Ucraina godevano di diritto di soggiorno permanente e per le quali non sarebbe sicuro il rientro nel Paese di origine. Lo Stato membro, quindi, dovrà accertare questi due requisiti; eppure, potrebbe essere difficile per le persone che scappano sotto i bombardamenti da zone che sono state devastate dimostrare di avere il “permesso di soggiorno permanente”. Dal tenore letterale della norma, comunque, risulta evidente che, accertati questi due requisiti, anche queste persone godono del diritto alla protezione temporanea o a un’altra forma di protezione prevista dal diritto interno.

Infine, il par. 3 dell’art. 2 afferma che: “[a] norma dell’articolo 7 della direttiva 2001/55/CE, gli Stati membri possono applicare la presente decisione anche ad altre persone, compresi gli apolidi e i cittadini di paesi terzi diversi dall’Ucraina, che soggiornavano legalmente in Ucraina e che non possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese o regione di origine”. Quest’ultima disposizione rimette alla piena

discrezionalità degli Stati la scelta di determinare se accordare la protezione temporanea anche agli apolidi o agli stranieri regolarmente residenti in Ucraina ma non lungosoggiornanti alla data del 24 febbraio 2022.

L’Italia ha provveduto a dare attuazione, per la parte di sua competenza, alla decisione 2022/382 con il D.P.C.M. 28 marzo 2022, recante “misure di protezione temporanea per le persone provenienti dall’Ucraina in conseguenza degli eventi bellici in corso” (pubblicato in GURI Serie generale n. 89, del 15 aprile 2022). Ai sensi dell’art. 1, par. 3, del DPCM si è scelto di accordare la “protezione temporanea” alla categoria di persone elencate nell’art. 2, par. 2 della decisione 2022/382 (quindi ai lungosoggiornanti in Ucraina), invece, nulla è previsto per le persone indicate al par. 3 dell’art. 2 della decisione, impedendo loro di poter beneficiare della “protezione temporanea” in Italia. Inoltre, l’art. 1, par. 5 del DPCM stabilisce che i ricongiungimenti familiari in Italia sono consentiti solo nei confronti di coloro che soggiornano fuori dal territorio degli Stati membri dell’Unione. In altri termini, il familiare potrà ricongiungersi con il richiedente protezione temporanea solo se risiede in uno Stato terzo, quindi indirettamente si inducono gli sfollati a scegliere di richiedere la protezione temporanea nello Stato membro in cui già si trovano i propri familiari (qualora si voglia giungere all’unità familiare e gli altri Stati membri adottassero regole simili a quella italiana).

Ai beneficiari della “protezione temporanea”, in base alla direttiva 2001/55, sono riconosciuti alcuni diritti minimi, ma gli Stati membri hanno la facoltà di offrire una tutela più ampia e condizioni più favorevoli. Si tratta in particolare di diritti collegati al diritto di soggiorno che a sua volta implica il rilascio di un titolo di soggiorno valido per tutto il periodo di durata della protezione. I beneficiari godono del diritto di soggiorno nello Stato membro in cui hanno scelto di presentare la domanda. Inoltre, per effetto della Dichiarazione degli Stati membri allegata alla decisione, già prima di ottenere il riconoscimento della protezione temporanea, agli sfollati ucraini è permesso di viaggiare nell’Unione per un breve periodo, cioè fino a 90 giorni, in quanto esenti dall’obbligo di visto (v. 16° ‘considerando’ della decisione 382/2022).

Tra i diritti riconosciuti ai titolari di protezione temporanea si possono ricordare quello all’accesso all’istruzione per i minori in condizioni di parità con i cittadini nazionali (art. 14 della direttiva 2001/55), quello all’accesso al lavoro (art. 12 della direttiva 2001/55) che ha comportato nel caso attuale anche l’adozione di misure per il riconoscimento delle qualifiche professionali. La direttiva 2001/55 stabilisce, inoltre, regole specifiche ai fini dell’esercizio del diritto al ricongiungimento familiare (art. 15). Sono previsti anche il diritto all’alloggio, alle cure mediche, e a ottenere assistenza sociale e contributi al sostentamento. Una particolare attenzione è riconosciuta alla situazione dei minori non accompagnati (art. 16 della direttiva 2001/55) e alle vittime di torture, stupri o altre gravi forme di violenza fisica e psichica.

È dunque necessario introdurre importanti misure finalizzate a garantire un pieno riconoscimento dei diritti degli sfollati provenienti dall’Ucraina una volta giunti nell’Unione europea, misure che hanno sicuramente un importante impatto anche economico per gli Stati membri. In questo contesto, pertanto, diventa di speciale rilevanza l’applicazione del principio di solidarietà a cui è dedicato il capo VI della direttiva (articoli 24-26). La solidarietà, quindi, non si riferisce solo all’attenzione verso le persone che scappano dall’Ucraina, ma anche alle modalità di cooperazione tra Stati membri dell’Unione per far fronte a questa emergenza umanitaria; infatti, il principio di solidarietà sancito dall’art. 80 TFUE si riferisce a “un’equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri anche sul piano finanziario”. In termini concreti, l’Unione ha rapidamente stanziato 550 milioni di Euro per il sostegno all’Ucraina, parte della dotazione finanziaria è stata destinata a far fronte in modo immediato alle esigenze umanitarie: all’allestimento di rifugi, all’acquisto di beni essenziali, alla prestazione di cure mediche. Per sostenere l’azione degli Stati membri nell’accoglienza, l’Unione non solo ha approvato nuovi e ingenti stanziamenti finanziari ma ha anche accordato la possibilità di destinare parte dei fondi di specifiche azioni come, ad esempio, CARE e REACT-EU per rafforzare le capacità degli Stati nell’accoglienza degli sfollati provenienti dall’Ucraina.