

Il soccorso e l'assistenza dei rifugiati ucraini in Italia. Una prima lettura dei provvedimenti adottati a livello nazionale

di

Massimiliano Malvicini*

Sommario: 1. Premessa. – 2. Le misure di assistenza alla popolazione ucraina sul territorio nazionale. – 2.1. Le misure legislative. – 2.2. I provvedimenti di protezione civile. – 2.3. Le misure connesse all'applicazione della direttiva 2001/55/CE sulla protezione temporanea. – 3. Osservazioni conclusive.

1. Premessa

L'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa¹ ha causato l'erompere di un improvviso, massiccio, e tuttora progressivo, fenomeno migratorio. Secondo i dati forniti dall'Operational Data Portal dell'Agenzia ONU per i Rifugiati (UNHCR), dall'inizio del conflitto (24 febbraio 2022) quasi sei milioni di persone hanno lasciato l'Ucraina (a fronte di circa un milione e mezzo di ingressi e a quasi 7,7 milioni di sfollati)².

Ad oggi, circa un terzo dei rifugiati si trova nei paesi limitrofi all'Ucraina (e.g. Polonia, Romania, Ungheria, Moldavia, Slovacchia, Bielorussia; a questi si devono aggiungere gli ucraini trasferiti in Russia, oltre settecentomila); riguardo agli arrivi nel nostro Paese, le persone in fuga dal conflitto sono oltre centomila (119.735 al 21 maggio): prevalentemente donne (62.490, il 52%) e minori (40.007, il 33%), la

* Assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi del Piemonte Orientale.

¹ Su cui cfr. G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e il ritorno della guerra*; A. VEDASCHI, *Guerra e Costituzioni: spunti dalla comparazione*; M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*; M. IOVANE, *Il conflitto ucraino e il diritto internazionale: prime osservazioni* tutti in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 3, 2022.

² UNHCR-ODP, Ukraine Refugee Situation: <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

maggior parte dei quali sono giunti in Italia via terra, dalla Slovenia, o per via aerea³; complessivamente, sono oltre trentamila in più rispetto alla Francia, e pari a un terzo rispetto al numero di rifugiati che hanno attraversato la frontiera tedesca alla fine di marzo (239.000)⁴.

L'afflusso dei rifugiati negli Stati terzi è avvenuto con grande rapidità: secondo l'UNHCR, il 28 febbraio oltre mezzo milione di persone ha varcato la frontiera ucraina; il 7 marzo tale numero è salito a due milioni di persone, per superare i tre milioni una settimana dopo; complessivamente, secondo un'analisi di Openpolis su dati ufficiali, in appena quaranta giorni, dal 24 febbraio al 4 aprile, gli ucraini rifugiatisi nel nostro paese sono stati circa 83.000⁵, tre volte il numero dei migranti sbarcati in Italia nell'intero 2018 e sette volte quello riferito al 2019⁶.

Dinanzi a tale scenario, tra la fine di febbraio e l'inizio di marzo 2022, gli Stati europei – di concerto con le istituzioni dell'Unione – hanno approvato una serie di provvedimenti straordinari per supportare la popolazione sul territorio ucraino e, in seconda battuta, per facilitarne il soccorso e l'assistenza sul proprio territorio nazionale. Il governo italiano si è mosso in tale direzione, *in primis*, mediante l'emanazione di decreti-legge a cui si sono associate altre misure di vario genere (*e.g.* ordinanze di protezione civile; atti di indirizzo politico, etc.)⁷.

Orbene, l'analisi delle misure approvate per assicurare il soccorso e l'assistenza della popolazione ucraina costituisce un ambito analitico di primario interesse: in parte, a causa del complesso quadro normativo di riferimento in ambito di asilo e

³ V. Dati del Ministero dell'Interno <https://www.interno.gov.it/it/notizie/crisi-ucraina-119735-i-profughi-giunti-finora-italia>. Per un quadro aggiornato degli ingressi in Italia su base giornaliera v. la dashboard all'indirizzo: <https://mappe.protezionecivile.gov.it/it/mappe-e-dashboards-emergenze/mappe-e-dashboards-ucraina/ingressi-alle-frontiere>.

⁴ Cfr i dati su <https://parrainage.refugies.info/> (Francia) e <https://www.reuters.com/world/europe/tale-cruelty-ukraine-refugee-exodus-nears-36-million-2022-03-23/> (Germania).

⁵ Openpolis, *I profughi ucraini nei primi 40 giorni di Guerra* (14 aprile 2022), reperibile presso l'indirizzo: <https://www.openpolis.it/i-profughi-ucraini-nei-primi-40-giorni-di-guerra/>.

⁶ Secondo i dati del Ministero dell'Interno, il numero dei migranti sbarcati a decorrere dal 1° gennaio 2018 al 31 dicembre 2018 è stato pari a 23.370 unità, mentre dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2019 è stato pari a 11.471 unità. I dati sono reperibili presso l'indirizzo: http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_gio_maliero_31-12-2019.pdf.

⁷ Sul rapporto tra parlamento e governo durante la guerra russo-ucraina v. M. BENVENUTI, *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina*, cit., p. 12 ss.

immigrazione che caratterizza il nostro ordinamento⁸; quindi, in un'ottica complementare, nella prospettiva di trarre alcune considerazioni concernenti le peculiarità del modello di *governance* dell'emergenza varato in quest'occasione⁹.

2. Le misure di assistenza alla popolazione ucraina sul territorio nazionale.

Il governo italiano ha adottato i primi provvedimenti legislativi di assistenza alla popolazione ucraina il 25 febbraio. In particolare, facendo seguito alla richiesta di assistenza da parte del governo di Kiev diretta al Centro di coordinamento della risposta alle emergenze dell'Unione Europea (ERCC)¹⁰, il Consiglio dei ministri ha disposto, da un lato, attraverso l'art. 3 del decreto-legge 25 febbraio 2022, n. 14 ("Disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina"), la semplificazione delle procedure per gli interventi di assistenza o di cooperazione a favore dell'Ucraina da parte del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI) e, dall'altro, attraverso la dichiarazione dello stato di emergenza per intervento all'estero per la durata di tre mesi, l'attivazione degli strumenti previsti dal Codice di protezione civile (decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1)¹¹.

⁸ Su cui, in generale, *ex pluribus*, P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Immigrazione, asilo, cittadinanza*, Rimini, Maggioli, 2021⁵; A. DI MURO, L. DI MURO, *Il diritto dell'immigrazione*, Torino, Giappichelli, 2021; F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *Diritto e immigrazioni. Percorsi di diritto costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2022.

⁹ Sul rapporto tra emergenza e diritto costituzionale, anche alla luce dell'emergenza COVID-19 v. V. BALDINI, *Emergenza sanitaria ed emergenza costituzionale: tra teoria della Costituzione e pratica del diritto positivo*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2021.

¹⁰ Su cui v. F. FINK-HOOIJER, *The EU's Competence in the Field of Civil Protection (Article 196, Paragraph 1, a-c TFEU)*, in I. GOVAERE, S. POLI (eds.), *EU Management of Global Emergencies*, Leiden, Brill, 2014, pp. 137 ss.

¹¹ Cfr. artt. 23, 24, 25 e 29 d.lgs 1/2018, su cui v. *ex pluribus*, U. ALLEGRETTI, *Il Codice della Protezione Civile (d.lg. 2 gennaio 2018, n. 1)*, in *Aedon*, n. 1, 2018; G. RAZZANO, *Il codice di protezione civile e il suo decreto correttivo, fra emergenza e rientro nell'ordinario*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta online*, 17 marzo 2020; nello specifico, sul potere di ordinanza v. M. CAVINO, *Ordinamento giuridico e sistema delle fonti*, Trattato di Diritto costituzionale italiano diretto da Massimo Cavino e Luca Imarisio, vol. I, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, p. 361 ss. L'attivazione degli strumenti del Servizio di protezione civile all'estero fa comunque salve le attribuzioni spettanti al MAECI in materia di interventi internazionali di emergenza umanitaria *ex art. 4 e art. 10, l. 125/2014*. L'elenco degli interventi disposti dal MAECI nell'ambito del conflitto russo-ucraino è reperibile all'indirizzo: https://www.esteri.it/it/politica-estera-e-cooperazione-allo-sviluppo/cooperaz_sviluppo/aiuto-umanitario/delibere-interventi-internazionali-di-emergenza-umanitaria-anno-2022/.

A qualche giorno di distanza dall'approvazione delle misure per garantire l'assistenza della popolazione ucraina all'estero, il 28 febbraio 2022 il governo ha definito la cornice normativa e operativa in materia di *accoglienza, soccorso e assistenza* dei cittadini ucraini sull'intero territorio nazionale. A sua volta, questo intervento si è perfezionato attraverso alcune azioni specifiche: in primo luogo, mediante l'articolazione di un sistema di *governance* dell'emergenza coordinato dal Dipartimento di protezione civile, in necessario raccordo con le regioni e gli enti locali; in secondo luogo, di concerto con i *partner* europei, applicando la direttiva 2001/55/CE sulla protezione temporanea¹².

2.1. Le misure legislative

Le prime norme dedicate all'*accoglienza*, al *soccorso* e all'*assistenza* dei cittadini ucraini all'intero del territorio nazionale sono state introdotte attraverso l'approvazione del decreto-legge 28 febbraio 2022, n. 16 ("Ulteriori misure urgenti per la crisi in Ucraina"), il cui contenuto è stato successivamente trasferito nell'emendamento governativo 2.0100 al disegno di legge A.C. 3491, di conversione del d.l. 14/2022, approvato definitivamente dalle Camere lo scorso 17 marzo (legge 5 aprile 2022, n. 28).

In quell'occasione, facendo valere la competenza esclusiva *ex art.* 117, secondo comma, lett. b) Cost., il governo ha previsto che i "profughi provenienti dall'Ucraina", analogamente a quanto previsto per i rifugiati di origine afghana, avrebbero potuto essere accolti nei centri di accoglienza temporanea (CAS), ossia presso i) i centri governativi di prima accoglienza; ii) strutture temporanee, appositamente allestite mediante provvedimento del prefetto, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno. Parallelamente, nella stessa prospettiva, il governo ha previsto l'attivazione di

¹² Direttiva 2001/55/CE del Consiglio dell'UE del 20 luglio 2001, recante "Norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli stati membri che ricevono sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi" (su cui v. *infra* § 2.3).

ulteriori 3000 posti nell'ambito del Sistema di accoglienza e integrazione (SAI) destinati sempre ai profughi provenienti dall'Ucraina, i quali avrebbero dovuto accedervi, in via progressiva, nel limite dei posti disponibili, trasferendosi dalle strutture di accoglienza temporanea, pur in mancanza della qualità di richiedente protezione internazionale o «degli altri titoli richiesti dalla normativa vigente»¹³.

Inoltre, intersecando il concorso tra la competenza esclusiva statale in materia di immigrazione (art. 117, secondo comma, lett. a)¹⁴, quella concorrente sulla ricerca scientifica e tecnologica (art. 117, terzo comma) e quella residuale regionale sul diritto allo studio (art. 117, quarto comma), è stato istituito un apposito fondo nello stato di previsione del Ministero dell'Università e della Ricerca, destinato a finanziare azioni volte a facilitare la prosecuzione della permanenza degli studiosi di nazionalità ucraina iscritti, o «aderenti al programma Erasmus» o, ancora, che partecipano, a qualunque titolo, alle attività delle università, anche non statali, legalmente riconosciute, delle istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica e degli enti di ricerca vigilati dal Ministero¹⁵.

In seguito, alcune di queste disposizioni sono state modificate. In particolare, in sede di conversione parlamentare del d.l. 14/2022, da un lato, si è ampliata la platea di soggetti ai quali le attività finanziate avrebbero dovuto rivolgersi, includendo, accanto alle categorie già previste dal d.l. 16/2020 «i richiedenti asilo e delle persone in fuga dalle crisi politiche e militari in atto in Afghanistan e in Ucraina», nonché «i soggetti ai quali, in conseguenza della crisi politica e militare in atto in Ucraina, sia stata concessa la protezione internazionale, anche temporanea»; dall'altro, si è aumentata l'entità del fondo¹⁶.

¹³ Art. 3, d.l. 16/2022; Cfr. *ex art.* 9 e art. 11, decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (c.d. decreto accoglienza).

¹⁴ Sull'intersezione delle competenze legislative in ambito di immigrazione v., di recente, G. TARLI BARBIERI, *Immigrazione e competenze*, in *Le Regioni*, nn. 5-6, 2019, pp. 1667 ss; C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2018, p. 145 ss.

¹⁵ Art. 4, d.l. 16/2022.

¹⁶ Art. 5-quinquies, d.l. 14/2022. Sulla materia, per il vero, sin dalla fine di febbraio, sono intervenuti, da un lato, il Ministro dell'Università e della ricerca Maria Cristina Messa (nota n. 3177 del 27 febbraio 2022; nota n. 3950 dell'11 marzo 2022) e, dall'altro, anche grazie al coordinamento della CRUI, i singoli Atenei. In particolare, anche grazie all'interlocuzione con le regioni, gli enti locali e gli enti competenti in materia di diritto allo studio universitario, le Università hanno adottato alcuni provvedimenti «tipici» (e.g. l'esenzione totale o parziale dal pagamento delle tasse universitarie ovvero la proroga rispetto al periodo

Di fronte al consistente aumento del flusso migratorio dall'Ucraina, già nel mese di marzo il governo ha perfezionato il modello di governance dell'emergenza mediante l'approvazione del d.l. 21 marzo 2022, n. 21, contenente "Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina". In questa occasione, il governo ha optato per un potenziamento del ruolo di impulso e coordinamento del Dipartimento di protezione civile. In particolare, facendo perno sulle misure assistenziali previste dalla normativa nazionale di attuazione della direttiva 2001/55/CE relativa alla concessione della protezione temporanea¹⁷, ad esso sono stati conferiti due compiti specifici, da realizzare facendo ricorso alle ordinanze di protezione civile¹⁸: a) definire «ulteriori forme di accoglienza diffusa» rispetto a quelle dai Centri governativi ordinari e straordinari e dal sistema SAI¹⁹, pari a un massimo di 15.000 unità, da realizzarsi mediante il coinvolgimento dei Comuni, degli enti del Terzo settore e di altri soggetti specificamente indicati²⁰; b) stabilire «ulteriori forme di sostentamento» finalizzate all'assistenza dei soggetti titolari della protezione temporanea «che abbiano trovato autonoma sistemazione»,

di scadenza del loro pagamento; la messa a disposizione borse di studio e di ricerca e altri benefici, anche attraverso l'apertura delle iscrizioni a corsi singoli, a corsi di laurea; la predisposizione di servizi abitativi, di vitto e alloggio). Pur presentandosi in forma "tipizzata" queste misure sono state offerte ad un'eterogenea platea di destinatari; infatti, anche se nella maggior parte dei casi i provvedimenti sono stati destinati ai cittadini di nazionalità ucraina, alcuni benefici sono stati disposti in favore: dei titolari di protezione temporanea provenienti anche da altri Paesi dove sono in atto crisi politiche o militari (Verona); dei profughi provenienti dai paesi limitrofi dall'Ucraina e richiedenti protezione internazionale (Brescia); degli studiosi ucraini, russi e bieloruschi (Trento); degli studenti internazionali in difficoltà economica a seguito dell'insorgere del conflitto in Ucraina (Torino). Queste divergenze sembrerebbero doversi ricondurre alla stessa nozione di autonomia universitaria la quale, anche intrecciandosi con le valutazioni finanziarie e di bilancio dei singoli Atenei, consente di declinare differentemente le esigenze di tutela e di salvaguardia degli studenti e professori dalle conseguenze della guerra, sulle quali si è tradizionalmente costruita la nozione di *universitas studiorum* (su cui v. P. ROSSO, *Le università nell'Italia medievale. Cultura, società e politica (secoli XII-XV)*, Roma, Carocci, 2021), seguendo quei principi normativi che la dottrina più recente ha indicato come le ragioni d'essere della sua stessa esistenza: *autonomia, libertà e responsabilità* (così G. GRASSO, *L'Università tra autonomia, libertà e responsabilità*, in A. CIANCIO (a cura di), *Ripensare o "rinnovare" le formazioni sociali? Legislatori e giudici di fronte alle sfide del pluralismo sociale nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 95 ss.). Sull'autonomia universitaria cfr. A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo*, Milano, Giuffrè, 2016; C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, Torino, Giappichelli, 2019; A. MARRA (a cura di), *L'autonomia universitaria del nuovo millennio*, Roma, Aracne, 2020, pp. 27-34; B. CARAVITA, *L'autonomia universitaria oggi*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 6, 2021.

¹⁷ Spec. Art. 4, c. 1, lettera g), del decreto legislativo 7 aprile 2003, n. 85 recante "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" (su cui v. *infra* § 3.3).

¹⁸ Art. 31, c. 2, d.l. 21/2022.

¹⁹ Cfr. art. 9 e art. 11 del d. lgs 142/2015.

²⁰ Art. 31, c. 1, lett. "a", d.l. 21/2022.

per la durata massima di novanta giorni dall'ingresso nel territorio nazionale e per un massimo di 60.000 unità²¹.

2.2. I provvedimenti di protezione civile

Come accennato, accanto all'introduzione di specifiche misure legislative, il governo ha deciso di gestire l'accoglienza e l'assistenza dei rifugiati ucraini attraverso gli strumenti messi a disposizione dal Codice di protezione civile. In tal modo, sul piano delle fonti del diritto, il legislatore ha fatto ricorso a una *strategia binaria* – approvazione di decreti-legge e, nel contempo, sul piano attuativo, ricorso agli strumenti del d.lgs. 1/2018 – che, come vedremo, a mano a mano che il sistema di governance si è orientato verso la realizzazione del modello dell'“accoglienza diffusa”, aggiuntiva rispetto al sistema dei Centri governativi e del SAI, ha dato luogo a un complesso “intarsio normativo”.

In *primis*, il 28 febbraio 2022 il Consiglio dei Ministri ha dichiarato lo stato di emergenza nazionale con estensione fino al 31 dicembre 2022²². Sul piano formale, a fronte dell'emergenza migratoria, l'attivazione degli strumenti previsti nell'ambito del codice di protezione civile si basa su una valutazione delle circostanze belliche e umanitarie che, secondo il governo, integrerebbero i presupposti previsti dall'art. 7, c. 1, lettera c) e dall'art. 24, c. 1, del d.lgs. 1/2018.

In occasione della deliberazione dello stato di emergenza il governo ha anche posto le basi per strutturare – operativamente – l'assistenza della popolazione ucraina sul territorio nazionale; da una parte, sono state allocate le risorse economico-finanziarie da destinare all'avvio delle attività di soccorso e degli interventi più urgenti²³; dall'altra, è stato autorizzato l'esercizio del potere di ordinanza in materia di protezione civile.

²¹ Art. 31, c. 1, lett “b”, d.l. 21/2022.

²² Delibera del Consiglio dei Ministri del 28 febbraio 2022 (G.U. n. 58 del 10 marzo 2022).

²³ Cfr. art. 44, c. 1 d.lgs. 1/2018.

Nell'ambito del d.l. 16/2021 e della Dichiarazione dello stato di emergenza nazionale, con ocdpc del 4 marzo 2022 n. 872²⁴, il governo ha specificato i profili organizzativi e funzionali del sistema di governance dell'emergenza. Al Dipartimento della protezione civile è stato attribuito il coordinamento del concorso delle componenti e strutture operative del Servizio nazionale di protezione civile²⁵. Ai presidenti delle regioni (nominati commissari delegati) e delle province autonome di Trento e di Bolzano è stato conferito il compito di coordinare il concorso dei rispettivi sistemi territoriali di protezione civile, al fine di rendere effettivo il piano di distribuzione nazionale della popolazione ucraina, con particolare riferimento all'assistenza anche sanitaria immediata delle persone che entrano nelle regioni di confine e alla definizione della logistica finalizzata al loro trasporto²⁶. In quest'ottica, essi possono ricorrere a soluzioni urgenti di assistenza e alloggiamento temporanee, provvedendo in sussidiarietà «nelle more dell'individuazione delle soluzioni di accoglienza o per persone in transito, da parte delle Prefetture»²⁷. Per la stessa finalità, sino alla fine dello stato d'emergenza deliberato il 28 febbraio 2022, regioni e province autonome possono usare anche le strutture già disponibili previste, in origine, per gestire l'emergenza COVID-19 mediante l'istituzione di aeree sanitarie anche temporanee²⁸; ove queste ultime non siano disponibili, le regioni e le province autonome possono «reperire direttamente soluzioni di accoglienza temporanea» presso strutture alberghiere o ricettive del territorio, avvalendosi eventualmente – in qualità di soggetti attuatori delle misure emergenziali – degli enti locali²⁹. Muovendosi nel solco del d.l. 16/2022, l'ocdpc 872/2022 riconosce anche alle prefetture un ruolo centrale nella predisposizione delle prime operazioni strumentali a un'efficace accoglienza della popolazione ucraina. In particolare, esse devono farsi carico delle operazioni di identificazione

²⁴ G.U. n. 60 del 12 marzo 2022.

²⁵ Art. 1, c. 1, ocdpc 872/2022

²⁶ Art. 1, c. 2, ocdpc 872/2022.

²⁷ Art. 2, c. 1, ocdpc 872/2022.

²⁸ Cfr. art. 4, comma 1, del d.l. 18/2020, convertito con modificazioni, dalla l. 27/2020.

²⁹ Più in generale, l'art. 4, c. 1 dell'ocdpc 872/872 dispone che i Presidenti delle regioni e delle province autonome, per definire e realizzare gli interventi di loro competenza, possono «individuare uno o più soggetti attuatori in relazione ai rispettivi ambiti territoriali e a specifiche aree di coordinamento».

mediante i centri di accoglienza e le strutture del Sistema di accoglienza e integrazione (SAI)³⁰.

D'altra parte, orientandosi verso le indicazioni della giurisprudenza costituzionale concernenti la leale collaborazione in materia di protezione civile³¹, l'ordinanza 872/2022 dispone un meccanismo di mediazione inter-istituzionale per favorire la gestione dell'emergenza migratoria facendo salve le competenze regionali. A livello nazionale è prevista la creazione di un comitato composto dal capo del Dipartimento della protezione civile, 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 e dal segretario generale dell'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia³². A livello regionale e locale, l'ocdpc 272/2022 dispone che i presidenti delle giunte regionali e i presidenti delle province autonome operino in coordinamento con enti locali e prefetture usando le sedi di raccordo già previste dalle norme sulla protezione civile; ove mancanti, essi potranno istituire comitati, da loro presieduti, ove comunque garantita la rappresentanza degli altri enti locali e delle prefetture³³.

Accanto a queste norme, l'ocdpc 872/2022 reca norme in materia di lavoro dei rifugiati ucraini. In tale prospettiva, si dispone che le persone provenienti dall'Ucraina possano svolgere attività lavorativa, sia in forma subordinata, anche stagionale, sia autonoma, sulla base della sola richiesta di permesso di soggiorno presentata alla questura competente, in deroga alle quote massime definite dalla programmazione annuale prevista dal decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, il "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" (TUI)³⁴.

³⁰ Art. 3, c. 1 ss. ocdpc 372/2022.

³¹ Sul punto, Corte cost. sent. 418/1992; su cui v. A. CARDONE, *La normalizzazione dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 318 ss.

³² Art. 1, c. 3, ocdpc 372/2022.

³³ Art. 2, c. 2, ocdpc 372/2022.

³⁴ Cfr. art. 3, c. 4, d. lgs n. 286/1998.

Come accennato, dinanzi all'evoluzione del quadro migratorio, il modello di governance delineato dall'ocdpc 272/2022 è stato alterato al fine di consentire – in applicazione delle norme del d.l. 21/2022 – il potenziamento del paradigma di accoglienza diffusa sul territorio. Sul piano normativo, tale mutamento di indirizzo ha determinato l'alterazione di alcuni profili organizzativi e funzionali attraverso l'esercizio del potere di ordinanza in materia di protezione civile³⁵

In questa prospettiva, l'ocdpc n. 881 del 29 marzo 2022³⁶ assume un ruolo centrale; in particolare, con questo atto è stata prevista la pubblicazione di avvisi per l'acquisizione di manifestazioni di interesse di rilievo nazionale «per lo svolgimento, anche in forma aggregata di attività di accoglienza diffusa sul territorio nazionale a beneficio delle persone richiedenti la protezione temporanea». Le manifestazioni di interesse riguardano le forme e modalità per offrire servizi di assistenza e accoglienza ulteriori – benché «sostanzialmente omogenei» – a quelli assicurati nell'ambito dei centri governativi di accoglienza e del sistema SAI, pari a un massimo di 15.000 unità³⁷.

Gli avvisi sono pubblicati dal Dipartimento della protezione civile, sentiti il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e l'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia (ANCI). Gli avvisi presuppongono il coinvolgimento dei Comuni nelle attività di accoglienza diffusa e sono rivolti alle seguenti categorie di soggetti: i) enti del Terzo settore³⁸; iii) Centri di servizio per il volontariato; iii) enti e associazioni iscritti al registro *ex art. 42 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286*³⁹; iv) enti religiosi civilmente riconosciuti⁴⁰.

Le manifestazioni di interesse devono contenere un'«esplicita dichiarazione da parte del proponente circa il pieno coinvolgimento dei Comuni previa stipula di un

³⁵ Cfr. ocdpc 873 del 6 marzo 2022 (G.U. n. 60 del 12 marzo 2022); ocdpc n. 876 del 13 marzo 2022 (G.U. n. 66 del 19 marzo 2022).

³⁶ G.U. n. 77 del 1° aprile 2022.

³⁷ L'avviso è reperibile all'indirizzo: <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>.

³⁸ Art. 4, c. 1, d.lgs 11/2017.

³⁹ Si tratta del Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati *ex art. 52 del d.P.R. 394/1999*.

⁴⁰ Art. 1, c. 1, ocdpc n. 881/2022.

accordo di partenariato»⁴¹ e sono propedeutiche alla stipula di specifiche convenzioni tra il Dipartimento della protezione civile, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'ANCI da un lato e ciascun soggetto proponente assistenza interessato dall'altro, sulla base del "modello" fornito dal Codice del Terzo settore (*i.e.* le convenzioni con le organizzazioni di volontariato e con le associazioni di promozione sociale), al quale si può però derogare⁴². Spetta ai presidenti delle giunte regionali e delle Province autonome il compito di coordinare, nell'ambito delle manifestazioni di interesse selezionate dall'avviso nazionale, l'attivazione dei posti necessari sulla base del fabbisogno territoriale, garantendo il raccordo con le altre forme di sostegno previste dall'ordinanza 872/2022⁴³.

Il primo avviso sulle manifestazioni di interesse è stato pubblicato l'11 aprile 2022. Il 6 maggio 2022, a seguito della procedura valutativa, sono stati individuati i soggetti da convenzionare: sul totale delle 47 manifestazioni esaminate dalla Commissione esaminatrice⁴⁴, 29 sono state valutate positivamente, innalzando i posti per l'accoglienza diffusa di 17.012 unità⁴⁵.

Accanto a tali misure, sempre in attuazione del d.l. 21/2022, l'ocdpc n. 881/2022 innova anche l'impianto normativo di riferimento in materia assistenziale, lavorativa e sanitaria.

⁴¹ Art. 1, c. 2, ocdpc n. 881/2022.

⁴² Cfr. art. 56 del decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117 "Codice del Terzo settore"; l'ultimo periodo dello stesso art. 1, c. 3 ocdpc n. 881/2022 precisa che «le modalità organizzative di gestione delle misure di accoglienza diffusa» possono essere stabilite in deroga alle previsioni *ex* art. 56 d.lgs n. 117/2017). Sui rapporti tra gli Enti del Terzo settore e la P.A. v. P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, Bologna, il Mulino, 2021², p. 153 ss; L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 207 ss.

⁴³ Art. 1, c. 1, ocdpc n. 881/2022.

⁴⁴ Per un quadro delle manifestazioni di interesse v. la dashboard disponibile all'indirizzo: <https://mappe.protezionecivile.gov.it/it/mappe-e-dashboards-emergenze/mappe-e-dashboards-ucraina/esiti-manifestazioni-di-interesse-accoglienza-diffusa>.

⁴⁵ L'Avviso è reperibile all'indirizzo: <https://www.protezionecivile.gov.it/it/bando-di-gara/avviso-acquisizione-di-manifestazioni-di-interesse-lo-svolgimento-di-attivita-di-accoglienza-diffusa-nel-territorio-nazionale-beneficio-delle-persone-0>. Decreto del Capo Dipartimento del 6 maggio 2022, 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, reperibile all'indirizzo: <https://www.protezionecivile.gov.it/static/3eb804e0aefe502b5ab98018a757335e/decreto-commissione-valutazione-positivi.pdf>.

In questa prospettiva, spicca l'introduzione di un «contributo di sostentamento» ai rifugiati ucraini. Esso è destinato, *una tantum*, ai richiedenti protezione temporanea che abbiano trovato autonoma sistemazione ed è pari a 300 euro mensili pro capite⁴⁶. Il contributo è erogato per la durata massima di tre mesi, dalla data d'ingresso nel territorio nazionale, che viene convenzionalmente individuata nel giorno di presentazione della richiesta di protezione temporanea (ove non altrimenti determinabile), e comunque non oltre il 31 dicembre 2022⁴⁷; il contributo di sostentamento è alternativo ad altre forme di assistenza alloggiativa, comprese quelle previste dall'art. 1 della stessa ordinanza, messe a disposizione con oneri a carico di fondi pubblici⁴⁸.

Sul fronte lavorativo, «allo scopo di accompagnare progressivamente l'inserimento dei beneficiari nel mondo del lavoro e di favorire la loro integrazione nelle comunità che li accolgono», nella prospettiva di coniugare le misure di accoglienza e sostentamento con l'esigenza di «progressiva autonomia delle persone», l'art. 4 dispone che, a fronte dell'esercizio di attività lavorativa, il beneficiario del contributo di sostentamento possa continuare a goderne per un massimo di sessanta giorni.

Per quanto riguarda l'ambito sanitario, l'ordinanza reca norme di attuazione della direttiva sulla protezione temporanea equiparando i soggetti beneficiari ai cittadini italiani ai fini dell'accesso al Servizio sanitario⁴⁹.

2.3. Le misure connesse all'applicazione della direttiva 2001/55/CE sulla protezione temporanea

Come anticipato, il legislatore nazionale è intervenuto sulla materia de qua anche mediante l'applicazione delle norme sul meccanismo della protezione temporanea,

⁴⁶ Per un quadro delle domande presentate v. la dashboard all'indirizzo: <https://mappe.protezionecivile.gov.it/it/mappe-e-dashboards-emergenze/mappe-e-dashboards-ucraina/contributi-di-sostentamento>.

⁴⁷ Art. 2, c. 1 ocdpc n. 881/2022.

⁴⁸ Art. 2, c. 3, ocdpc n. 881/2022

⁴⁹ Art. 5, c. 1, ocdpc n. 881/2022.

previsto dalla direttiva 2001/55/CE e disciplinato a livello nazionale dal d.lgs. 7 aprile 2003, n. 85⁵⁰.

La “protezione temporanea” è uno strumento (una «procedura di carattere eccezionale») finalizzato alla garanzia di una «tutela immediata e temporanea» verso le persone sfollate, nel caso in cui «vi sia anche il rischio che il sistema d’asilo non possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento, per gli interessi delle persone di cui trattasi e degli altri richiedenti protezione». In altri termini, la *ratio* di tale istituto è duplice: da un lato, esso mira a garantire un minimo comun denominatore di diritti e prestazioni in tutta l’UE in ambito sanitario, sociale, lavorativo, e scolastico; dall’altro, esso punta ad alleggerire il sistema di asilo dei singoli Stati membri, senza che sia necessario esaminare le singole domande di protezione secondo le procedure amministrative (che, di fronte a grandi numeri, potrebbero incontrare notevoli difficoltà in termini di efficienza e funzionalità), puntando in questa direzione sulla creazione di un «sistema di solidarietà inteso a promuovere l’equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell’accoglienza degli stessi in caso di afflusso massiccio»⁵¹, che si dovrebbe reggere sulla condivisione dei dati concernenti le reali capacità di accoglienza e il numero di persone che beneficiano di protezione temporanea a livello di singolo Stato membro (la cd. “piattaforma di solidarietà” sovranazionale).

Dal punto di vista soggettivo, la protezione temporanea può essere concessa agli “sfollati”, ossia ai cittadini di paese terzo o apolidi che: i) hanno abbandonato il loro paese o regione d’origine o che sono stati evacuati, in particolare in risposta all’appello di organizzazioni internazionali; e ii) il cui rimpatrio in condizioni sicure e stabili risulta impossibile a causa della situazione nel paese stesso. Ai sensi

⁵⁰ Sulla protezione temporanea v. A SKORDAS, *Temporary Protection Directive 2001/55/EC*, in D THYM, K HAILBRONNER (eds.), *EU Immigration and Asylum Law. Article-by-Article Commentary*, Oxford, Hart, 2022, p. 1177 ss; M. INELI-CIGER, *Temporary Protection in Law and Practice*, Boston, Brill, 2018; D. Vitiello, *The Nansen Passport and the EU Temporary Protection Directive: Reflections on Solidarity, Mobility Rights and the Future of Asylum in Europe*, in *European papers*, n. 7, 2022. Sulle politiche in materia di immigrazione a livello europeo v., di recente, C. GULOTTA, *Problemi e prospettive delle politiche europee in materia di immigrazione e asilo*, in M. BONINI, S. LA PORTA (a cura di), *Quale governo per le migrazioni?*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 91-108.

⁵¹ Punto 20 del preambolo, direttiva 2001/55/CE.

della direttiva, qualora venga accertata dal Consiglio europeo la presenza di un «afflusso massiccio di sfollati», gli Stati membri applicano la protezione temporanea, nel rispetto dei «diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali, nonché degli obblighi in materia di non respingimento»⁵², fatta salva la possibilità di istituire o mantenere in vigore, a livello nazionale, «condizioni più favorevoli rispetto a quelle previste dalla direttiva in oggetto»⁵³.

In coerenza con la natura “emergenziale” ed “eccezionale” della protezione temporanea, la sua durata massima è fissata a un anno, con la possibilità di prorogarla automaticamente di sei mesi in sei mesi per un periodo massimo di un anno⁵⁴. I titolari di protezione temporanea possono comunque presentare in qualunque momento domanda d'asilo, per stabilizzare il loro status oltre il periodo di vigenza della protezione temporanea⁵⁵.

L'applicazione della protezione temporanea si traduce in vari obblighi per i singoli Stati membri, tra i quali:

- Fornire ai titolari di protezione i titoli di soggiorno (ed eventualmente i visti di transito) durante l'intero periodo della stessa, mediante procedure agevolate e a costi ridotti⁵⁶;
- Registrare i dati personali delle persone che godono di protezione temporanea nel loro territorio⁵⁷;
- Consentire agli sfollati «di esercitare qualsiasi attività di lavoro subordinato o autonomo, nel rispetto della normativa applicabile alla professione, nonché di partecipare ad attività nell'ambito dell'istruzione per adulti, della formazione professionale e delle esperienze pratiche sul posto di lavoro»; dal punto di vista temporale, il vincolo vale per tutta la durata della protezione temporanea⁵⁸;

⁵² Art. 3, par. 2, direttiva 2001/55/CE.

⁵³ Art. 3, par. 5, direttiva 2001/55/CE.

⁵⁴ Art. 4 e art. 6, direttiva 2001/55/CE.

⁵⁵ Cfr. artt. 17, 18 e 19 direttiva 2001/55/CE.

⁵⁶ Art. 8, direttiva 2001/55/CE.

⁵⁷ Art. 10, direttiva 2001/55/CE.

⁵⁸ Art. 12, direttiva 2001/55/CE.

- Adottare le misure per garantire ai soggetti titolari di protezione un adeguato alloggio o, se necessario, i mezzi per ottenere un'abitazione⁵⁹;
- Disporre «l'aiuto necessario in termini di assistenza sociale, di contributi al sostentamento e di cure mediche» per chi non goda di risorse sufficienti, con la specificazione che devono essere assicurate: i) le prestazioni di pronto soccorso; ii) il trattamento essenziale delle malattie⁶⁰. Nella stessa ottica, la direttiva obbliga gli Stati a fornire la necessaria assistenza, in primis quella medica, nei confronti dei soggetti che presentino esigenze particolari, tra i quali minori non accompagnati e persone che abbiano subito «torture, stupri o altre gravi forme di violenza psicologica, fisica o sessuale»⁶¹.
- Consentire ai titolari di protezione di età inferiore a diciotto anni di accedere al sistema educativo al pari dei cittadini dello Stato membro ospitante, quantomeno nell'ambito del sistema educativo pubblico. Eventualmente, gli Stati possono anche consentire agli adulti che godono della protezione di accedere al sistema educativo generale⁶².
- Garantire il ricongiungimento familiare, mediante le procedure prescritte dalla direttiva, di concerto con gli altri Stati membri, «tenendo conto del superiore interesse dei minori»⁶³;
- Assicurare la rappresentanza dei minori non accompagnati e il loro collocamento presso le strutture sul territorio nazionale⁶⁴;

Il presupposto oggettivo per attivare la protezione temporanea è costituito dalla presenza di un «afflusso massiccio di sfollati»⁶⁵, inteso come arrivo – nell'ambito dell'Unione – «di un numero considerevole di sfollati, provenienti da un paese determinato o da una zona geografica determinata, sia che il loro arrivo avvenga

⁵⁹ Art. 13, par. 1, direttiva 2001/55/CE.

⁶⁰ Art. 13, par. 2, direttiva 2001/55/CE.

⁶¹ Art. 13, par. 4, direttiva 2001/55/CE.

⁶² Art. 14, direttiva 2001/55/CE.

⁶³ Art. 15, direttiva 2001/55/CE.

⁶⁴ Art. 16, direttiva 2001/55/CE.

⁶⁵ Art. 5, par. 1, direttiva 2001/55/CE.

spontaneamente o sia agevolato, per esempio mediante un programma di evacuazione»⁶⁶. L'accertamento circa l'effettiva esistenza di un afflusso massiccio di sfollati spetta al Consiglio: in particolare, su proposta della Commissione, il Consiglio può adottare una decisione a maggioranza qualificata, che viene poi comunicata al Parlamento⁶⁷; anche i singoli Stati membri possono proporre l'adozione della protezione temporanea: la richiesta va trasmessa alla Commissione che la esamina e, eventualmente, la pone all'attenzione del Consiglio⁶⁸.

La decisione del Consiglio deve contenere alcuni elementi, fra i quali, per esempio: la descrizione dei gruppi di persone cui si applicherà la protezione, la data di decorrenza del beneficio e alcune informazioni di carattere "strategico" (le indicazioni fornite dagli Stati membri concernenti la loro capacità ricettiva, i dati forniti dalla Commissione, dall'UNHCR e da altre organizzazioni internazionali competenti in materia)⁶⁹. Ad ogni buon conto, la direttiva fa salva la possibilità per gli Stati membri di ammettere al godimento della protezione temporanea anche «ulteriori categorie di sfollati», nel caso in cui si tratti di soggetti provenienti dal medesimo paese o regione d'origine o, ancora, che condividano con i primi le ragioni di allontanamento⁷⁰.

Come accennato, l'attuazione della direttiva 2001/55/CE è stata disposta nel nostro ordinamento mediante l'approvazione del d.lgs. 7 aprile 2003, n. 85. Dal punto di vista procedurale, stabilisce che le misure di protezione temporanea siano disposte mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (d.p.c.m.) *ex art.* 20 del d.lgs 286/1998⁷¹. In base a quest'ultima norma, con d.p.c.m. adottato d'intesa con i Ministri degli affari esteri, dell'interno, del lavoro e delle politiche sociali, nonché con gli altri Ministri eventualmente interessati, si stabiliscono misure di protezione temporanea che vanno adottate per assicurare «rilevanti esigenze umanitarie», «in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea», anche in deroga a disposizioni del TUI.

⁶⁶ Art. 1 e art. 2, direttiva 2001/55/CE.

⁶⁷ Art. 7, direttiva 2001/55/CE.

⁶⁸ Art. 5, par. 1, direttiva 2001/55/CE.

⁶⁹ Art. 6, direttiva 2001/55/CE.

⁷⁰ Art. 7, direttiva 2001/55/CE.

⁷¹ Cfr. Art. 3, d.lgs 85/2003.

Sul piano dei contenuti, il d.p.c.m. deve prevedere le procedure per il rilascio agli sfollati degli eventuali visti per l'ingresso nel territorio nazionale e del permesso di soggiorno esteso allo studio e al lavoro⁷² e, soprattutto, deve disporre le misure assistenziali da garantire ai beneficiari di protezione temporanea⁷³; queste misure devono essere stabilite dal legislatore nazionale d'intesa con la Conferenza unificata, prevedendo l'eventuale coinvolgimento di associazioni ed enti di volontariato nonché, più in generale, gli altri interventi necessari per attuare la decisione del Consiglio⁷⁴.

Dinanzi alla crisi umanitaria ucraina, l'istituto della protezione temporanea è stato attivato con la decisione (UE) 2022/382 del Consiglio europeo del 4 marzo 2022 (adottata all'unanimità) attraverso la quale si è sancita l'esistenza nell'Unione di un afflusso massiccio di sfollati derivante dall'inizio dell'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa⁷⁵. Il Consiglio ha deciso di introdurre una protezione temporanea – per la durata inizialmente di un anno – a favore delle seguenti categorie di soggetti:

- a) i cittadini ucraini residenti in Ucraina sfollati dal 24 febbraio 2022 (data di inizio dell'invasione russa);
- b) i cittadini di paesi terzi diversi dall'Ucraina che in essa beneficiavano dello status di rifugiato o di protezione equivalente prima del 24 febbraio 2022 e che da tale data sono sfollati;
- c) ai familiari delle persone appartenenti alle precedenti categorie⁷⁶. Accanto a queste categorie, si prevede l'introduzione di un regime di tutela transitoria – che, preferibilmente, dovrebbe assumere la forma di un'applicazione dei contenuti della

⁷² Art. 4, lett. “d” e lett. “e”), d.lgs 85/2003.

⁷³ Art. 4, lett. “g”), d.lgs 85/2003.

⁷⁴ Art. 4, lett “i”), d.lgs 85/2003.

⁷⁵ Art. 1 decisione (UE) 2022/382. Sull'attivazione della protezione temporanea a causa del conflitto russo-ucraino v. S. CARRERA, M.I. CIGER, L. VOSYLIUTE, L. BRUMAT, *The EU grants temporary protection for people fleeing war in ukraine. Time to rethink unequal solidarity in EU asylum policy*, in *CEPS Policy Insights*, n. 9, march 2022; D. VITIELLO, *The Nansen Passport and the EU Temporary Protection Directive*, cit., A. DI PASCALE, *Volere è potere! L'attivazione della protezione temporanea per l'accoglienza dei profughi ucraini nell'Unione europea*, in *Eurojus.it*, 14 marzo 2022; C. SCISSA, *La protezione temporanea per le persone in fuga dall'Ucraina in UE e in Italia: alcuni profili critici*, in *Questione Giustizia*, n. 1, 2022, pp. 79-83.

⁷⁶ Art. 2, par. 1 decisione (UE) 2022/382.

decisione europea, lasciando comunque agli Stati la decisione in merito – anche nei confronti:

d) degli apolidi e dei cittadini di paesi terzi diversi dall'Ucraina i quali 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 origine⁷⁷. Inoltre, gli Stati membri possono applicare i contenuti della decisione anche:

e) agli altri apolidi o cittadini di paesi terzi diversi dall'Ucraina che soggiornano legalmente in Ucraina per un breve periodo (per esempio, per motivi di studio o lavoro) e che non possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese o regione di origine;

f) di ulteriori categorie di sfollati, qualora tali soggetti siano stati fatti evacuare per le stesse ragioni e dal medesimo paese o regione d'origine ai sensi della decisione (art. 2, par. 3).

Nella prospettiva di implementare la “piattaforma di solidarietà”⁷⁸ nell'applicazione della protezione temporanea, la seconda parte della Decisione è dedicata alle attività di cooperazione tra gli Stati membri e di monitoraggio delle misure implementate. In questo senso, si prevede che gli Stati agiscano nel quadro della rete dell'UE per la preparazione e per la gestione delle crisi nel settore della migrazione (prevista dalla raccomandazione UE 2020/1366). D'altro canto, si prevede che condividano le informazioni pertinenti allo scenario migratorio attraverso i dispositivi integrati per la risposta politica alle crisi dell'Unione (IPCR); in tale ambito, alla Commissione spetta un ruolo di monitoraggio e coordinamento: essa verifica la capacità di accoglienza di ciascuno Stato e cura lo scambio di informazioni tra i Paesi membri, anche per individuare (o raccogliere) necessità di

⁷⁷ Art. 2, par. 2, decisione (UE) 2022/382.

⁷⁸ Sul concetto di solidarietà in ambito europeo cfr. A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2016, p. 5 ss; G. CAVAGGION, *Riflessioni su principio di solidarietà e processo di integrazione europea nella prospettiva della crisi economico-sanitaria*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2022, p. 221 ss.

eventuale e ulteriore sostegno, agendo in cooperazione con le altre istituzioni europee⁷⁹.

In attuazione della direttiva 2001/55/CE, il governo italiano ha disposto l'applicazione della protezione temporanea mediante d.p.c.m. 28 marzo 2022⁸⁰. Ai sensi di questo atto, la protezione temporanea si applica, dal 4 marzo, oltre che ai cittadini ucraini residenti in Ucraina prima del 24 febbraio 2022, agli apolidi e a cittadini di paesi terzi diversi dall'Ucraina che prima del 24 febbraio 2022 beneficiavano di protezione internazionale (o di protezione nazionale equivalente in Ucraina); ai familiari delle persone di cui ai punti precedenti⁸¹; nei confronti di coloro che – apolidi o cittadini di paesi terzi diversi dall'Ucraina – possono dimostrare che soggiornavano 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»⁸².

Conformemente alla cornice normativa europea, ai soggetti rientranti nelle precedenti categorie, previa richiesta in questura del luogo del domicilio, è concesso il permesso di soggiorno per protezione temporanea. Il permesso di soggiorno è rilasciato, in formato elettronico e a titolo gratuito, dal questore e ha durata annuale⁸³.

Ai sensi del secondo comma dell'art. 1, i soggetti titolari del permesso di soggiorno per protezione temporanea possono accedere alle prestazioni del Servizio sanitario nazionale, al mercato del lavoro e ai servizi di sostegno allo studio; in questo senso, il successivo art. 5 specifica che i titolari di questo beneficio possono:

- i) accedere all'assistenza sanitaria sul territorio nazionale, a parità di trattamento rispetto ai cittadini italiani, a seguito di iscrizione nelle Asl

⁷⁹ Art. 2, par. 3, decisione (UE) 2022/382.

⁸⁰ G.U. n. 89 del 15 aprile 2022. Attraverso il d.p.c.m. 28 marzo 2020 si sono convalidati tutti gli atti adottati, le attività svolte e le prestazioni effettuate «per motivi di urgenza», fino alla sua data di entrata in vigore, finalizzate alla realizzazione degli interventi da esso previsti (art. 8).

⁸¹ Art. 1, c. 2, d.p.c.m. 28 marzo 2022.

⁸² Art. 2, c. 3, d.p.c.m. 28 marzo 2022. Sul punto, v. C. SCISSA, *La protezione temporanea per le persone in fuga dall'Ucraina in UE e in Italia: alcuni profili critici*, cit., p. 83.

⁸³ Art. 2, c. 1 e c. 3, d.p.c.m. 28 marzo 2022.

di domicilio al fine di perfezionare l'attribuzione del medico di medicina generale (e/o del pediatra di libera scelta);

- ii) in ogni caso, fino alla presentazione della richiesta del permesso di soggiorno, è comunque garantita l'assistenza sanitaria con le modalità stabilite dal TUI⁸⁴ e mediante iscrizione attraverso il rilascio del codice STP-Straniero temporaneamente presente, concesso dalle autorità competenti (*i.e.* ASL, Aziende Ospedaliere – AO, Policlinici Universitari e IRCCS).

In generale, con riferimento alle misure assistenziali connesse al beneficio della protezione internazionale⁸⁵, il d.p.c.m. 28 marzo prevede che la loro disciplina sia recata mediante le ordinanze adottate dal capo del Dipartimento della protezione civile che, fra l'altro, devono anche assicurare un coordinamento generale con i provvedimenti adottati «in applicazione delle pertinenti normative di settore, con particolare riguardo alle disposizioni in materia di minori non accompagnati»⁸⁶. In tal senso, il d.p.c.m. fa comunque salvo quanto previsto in regime di maggior favore in materia di diritto allo studio dalla normativa di rango legislativo⁸⁷ e, nel contempo, quanto stabilito dall'ocpd 872/2022 in materia di attività lavorativa.

In quanto ai nessi tra protezione temporanea e protezione internazionale, il d.p.c.m. dispone che i titolari della prima possano presentare in qualunque momento domanda di protezione⁸⁸. L'esame della richiesta è post-posto alla cessazione della protezione temporanea⁸⁹. In generale, se la richiesta di accedere alla protezione internazionale presentata in Italia dai soggetti per i quali è prevista la tutela temporanea non preclude la possibilità di accedere a quest'ultima, il riconoscimento della protezione internazionale preclude l'accesso al beneficio della protezione temporanea.

⁸⁴ Cfr. art. 35 d.lgs 286/1998.

⁸⁵ Cfr. art. 4, c. 1, lettera g), d. lgs 85/2003.

⁸⁶ Art. 5, c. 2, d.p.c.m. 28 marzo 2022.

⁸⁷ Art. 38, d.lgs 286/1998; art. 21 d.lgs. 142/2015; art. 14, l. 47/2017.

⁸⁸ Cfr. Art. 25 d.lgs. 25/2008.

⁸⁹ Art. 3, d.p.c.m. 28 marzo 2022.

Nell'ambito della normativa nazionale, particolare interesse ricoprono le disposizioni di favore riguardanti i cittadini ucraini già presenti sul territorio nazionale⁹⁰. Rispetto a questo profilo, si consente ai cittadini ucraini che hanno presentato domanda di emersione dei rapporti di lavoro⁹¹, per i quali il relativo procedimento è ancora in fase di definizione, di poter uscire e, del pari, fare rientro nel territorio nazionale, ma ai soli fini di prestare soccorso ai propri familiari.

3. Osservazioni conclusive

Per concludere l'analisi dei provvedimenti approvati nell'ambito dell'emergenza migratoria, possiamo formulare alcune brevi osservazioni generali.

Il governo ha risposto all'incipiente necessità di assicurare il soccorso e l'assistenza ai rifugiati provenienti dall'Ucraina approvando un *corpus* normativo di ampia portata, in parte derogatorio rispetto alla disciplina vigente, e strutturato mediante l'approvazione di decreti-legge e di ordinanze di protezione civile (soprattutto con l'ocdpc 272/2022 e l'ocdpc 881/2022).

Da un punto di vista generale, le misure adottate dal legislatore hanno incentivato l'articolazione di uno specifico sistema di governance dell'emergenza migratoria orientato verso la realizzazione di soluzioni di accoglienza diffuse sul territorio, sulla base di un'azione sinergica tra i vari livelli di governo, da un lato, e tra questi e i cittadini (sia come singoli, sia come associati), dall'altro.

In questo assetto, al Dipartimento di protezione civile è stato conferito un ampio ruolo di indirizzo e di coordinamento a livello nazionale, che si realizza, a sua volta, mediante un'interlocuzione con le istituzioni europee, da una parte, e con gli organi statali, le regioni e le province autonome, e gli enti locali, dall'altra. Dal canto loro, le regioni e le province autonome hanno dato seguito alle norme nazionali individuando i soggetti attuatori e predisponendo i necessari strumenti di coordinamento nell'ambito di loro competenza (e.g. l'istituzione dei comitato

⁹⁰ Art. 6, d.p.c.m. 28 marzo 2022.

⁹¹ Cfr. Art. 103, c. 1, d.l. 34/2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla l. 77/2020.

operativi regionali, l'attivazione di unità di crisi e/o di gruppi di studio); nella stessa ottica, esse hanno svolto un ruolo di primo piano nell'attivazione dei posti necessari per garantire lo svolgimento delle attività di accoglienza diffusa sul territorio nazionale (con la collaborazione dei comuni); un ambito, questo, nel quale erano già intervenute durante le prime fasi dell'emergenza migratoria, ad esempio mediante la stipula di convenzioni e accordi quadro con le associazioni di categoria per l'individuazione di strutture ricettive destinate all'eventuale alloggio temporaneo dei rifugiati⁹².

In termini generali, l'attuale governance dell'emergenza sembrerebbe conformarsi a quel principio di "corresponsabilità necessaria"⁹³ tra i vari livelli di governo in materia di immigrazione sancito non solo dall'art. 118, comma 3 Cost., ma anche – come ribadito dalla Corte costituzionale con sent. 194/2019⁹⁴ – dagli artt. 40 e 42 del TUI, ai sensi dei quali, rispettivamente le regioni – in collaborazione con le province, i comuni, e le associazioni e le organizzazioni di volontariato – predispongono centri di accoglienza destinati ad ospitare, anche in strutture ospitanti cittadini italiani o cittadini di altri Paesi dell'Unione europea, stranieri regolarmente soggiornanti per motivi diversi dal turismo, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza; nella stessa ottica, l'art. 42 TUI dispone che lo Stato, le regioni, le province e i comuni, nell'ambito delle proprie competenze, anche in collaborazione con le associazioni di stranieri e con le organizzazioni stabilmente operanti in loro favore, nonché in collaborazione con le autorità o con enti pubblici e privati dei Paesi di origine, favoriscono misure di integrazione sociale.

Anche per questi motivi, soprattutto nella prospettiva del progressivo passaggio dalle attività di soccorso dei rifugiati a quelle della loro assistenza e integrazione nella più ampia comunità territoriale, il sistema di accoglienza messo

⁹² Per un quadro riassuntivo delle misure regionali v. il prospetto a cura della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome: <http://www.regioni.it/emergenza-ucraina-normativa-regionale-2022/>.

⁹³ C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale*, cit., p. 150.

⁹⁴ Su questo profilo v. G. TARLI BARBIERI, *Immigrazione e competenze*, cit., p. 1674.

in campo in questa occasione opera anche grazie al coinvolgimento di almeno altri due soggetti: gli Enti del Terzo Settore (ETS) e gli istituti scolastici.

Per quanto riguarda i primi, l'attribuzione del compito di realizzare «ulteriori forme di accoglienza» rispetto a quelle fornite tradizionalmente previste dalla normativa in materia di asilo e immigrazione, da un lato, e il compito di garantire «ulteriori forme di sostentamento», dall'altro – per un totale di circa 75 mila potenziali beneficiari – sono due elementi che confermano la centralità ordinamentale degli ETS quali soggetti «espressione di un pluralismo sociale rivolto a perseguire la solidarietà che l'art. 2 Cost. pone “tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico”» (sent. 75/1992 e sent. 76/2022) che, anche negli scenari di crisi, contribuiscono allo sviluppo della personalità, anche grazie a «a un modello di “amministrazione condivisa”» con le pubbliche amministrazioni (sent. 131/2020)⁹⁵, sia sul territorio nazionale, sia all'estero⁹⁶.

Invero, il ruolo strategico assunto dagli ETS nella gestione (anche) di questa emergenza è – al contempo – una conseguenza e una conferma della loro necessaria centralità anche in materia di immigrazione; centralità che si radica nell'intreccio tra i principi di cui agli art. 2, 3, 4, 9, 18 e 118 quarto comma della Costituzione⁹⁷ e che consente – anche al di là delle norme del TUI⁹⁸ – a questi soggetti di contribuire alla realizzazione di una «moderna visione della dimensione della solidarietà» la quale «andando oltre i tradizionali schemi di beneficenza e assistenza, e superando l'ancoraggio ai dovere e agli obblighi normativamente imposti, costituisce, per un verso, un modo per concorrere a realizzare quella eguaglianza sostanziale che consente lo sviluppo della personali, cui si riferisce il secondo comma dell'art. 3 Cost., mentre, per altro verso, mira a ottenere – non solo dallo

⁹⁵ Su cui v. E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Forum Quaderni costituzionali*, n. 3, 2020, p. 49 ss.

⁹⁶ Sul punto, particolare rilievo ha l'aggiornamento del “Piano minori stranieri non accompagnati provenienti dall'ucraina”, del 25 marzo 2022 reperibile all'indirizzo: <https://www.interno.gov.it/it/notizie/emergenza-profughi-ucraini-aggiornato-piano-minori-stranieri-non-accompagnati>.

⁹⁷ Art. 1, d.lgs. 117/2017. Sul punto L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, cit., p. 67.

⁹⁸ In merito v. F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA, *Il ruolo del Terzo settore nelle politiche per gli immigrati*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, il Mulino, 2013, p. 289 ss.

Stato, dagli enti e dalla sempre più variegata realtà delle formazioni sociali, bensì da tutti i cittadini – la collaborazione per conseguire essenziali beni comuni quali la ricerca scientifica, la promozione artistica e culturale, nonché la sanità»⁹⁹, e per rendere effettivo lo “*statuto di ospitalità*” previsto dal nostro ordinamento che, come è stato efficacemente sottolineato, anche in virtù del combinato disposto degli artt. 2 e 3 Cost., prevede «la necessaria estensione allo straniero, in quanto persona, dei diritti fondamentali (nonché dei doveri inderogabili), nei limiti costituzionalmente previsti», mentre allo Stato spetta il «diritto “sovrano” di disciplinare l’accesso al proprio territorio, effettuando, come riconosciuto dalla Corte costituzionale, il necessario bilanciamento con “svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l’ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione”»¹⁰⁰.

Nella stessa ottica, come accennato, anche il sistema nazionale di istruzione¹⁰¹ ricopre un ruolo centrale. Le norme di riferimento destinate ai minori stranieri presenti sul territorio nazionale in materia di diritto all’istruzione, di accesso ai servizi educativi e di partecipazione alla vita della comunità scolastica sono recate dall’art. 38 del TUI e dall’art. 45 del regolamento attuativo¹⁰². In applicazione dei principi stabiliti dall’art. 2 del TUI, primi due commi dell’art. 38 affermano rispettivamente che i minori stranieri presenti sul territorio sono soggetti all’obbligo scolastico, applicandosi a essi le norme vigenti «in materia di diritto all’istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica» e che «l’effettività del diritto allo studio è garantita dallo Stato, dalle regioni e dagli enti locali anche mediante l’attivazione di appositi corsi ed iniziative per l’apprendimento della lingua italiana». Attraverso le disposizioni

⁹⁹ Corte cost. sent. 500/1993. Come è stato efficacemente affermato da A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all’interno della comunità*, cit., p. 3: «il sistema giuridico della solidarietà, declinato in svariate figure di doveri costituzionali nonché in previsioni di situazioni giuridiche a carattere sociale, da un lato “incorpora” il concetto di uguaglianza sostanziale e dall’altro assume una particolare rilevanza e trova una sua prima specificazione attraverso l’art. 3 Cost., che contribuisce a delineare il principio solidaristico in termini di integrazione della persona nella vita dell’ordinamento e della collettività»⁹⁹.

¹⁰⁰ C. BERTOLINO, *Una prospettiva di normalizzazione del fenomeno migratorio. L’accoglienza possibile*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 169-170.

¹⁰¹ Nella stessa prospettiva, andrebbe incluso anche il sistema universitario italiano (su cui cfr. *supra*).

¹⁰² d.P.R. 394/1999. Sul punto v. i rilievi di F. BIONDI DAL MONTE, *I richiedenti asilo e i diritti dell’integrazione*, in *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*, n. 2, 2020, p. 134 ss.

successive, il TUI stabilisce che le istituzioni scolastiche «nel quadro di una programmazione territoriale degli interventi, anche sulla base di convenzioni con le regioni e gli enti locali» (comma cinque)¹⁰³ devono promuovere, fra l'altro, l'accoglienza degli stranieri adulti regolarmente soggiornanti attraverso l'attivazione di corsi e iniziative tra le quali, per esempio:

- i corsi di alfabetizzazione nelle scuole elementari e medie (comma 5, lett. "a");
- l'articolazione di «un'offerta culturale» destinata agli stranieri adulti regolarmente soggiornanti che intendano conseguire il titolo di studio della scuola dell'obbligo (comma 5, lett. "b");
- la predisposizione di percorsi integrativi degli studi sostenuti nel Paese di provenienza per conseguire il titolo dell'obbligo o il diploma di scuola secondaria superiore (comma 5, lett. "c");
- la realizzazione e attuazione di corsi di lingua italiana (comma 5, lett. "d").

Sul piano operativo, come accennato, alle norme richiamate hanno fatto esplicitamente riferimento le note inviate da marzo dal Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione del Ministero dell'Istruzione agli Uffici scolastici regionali, ai singoli dirigenti e ai coordinatori didattici delle istituzioni scolastiche per predisporre le prime misure di accoglienza scolastica¹⁰⁴. Proprio in questo senso, fra l'altro, la nota n. 576 del 24 marzo 2022 ha individuato la necessità di articolare gli interventi seguendo un processo scandito in tre fasi. La prima fase, che si sviluppa dal momento dell'arrivo sul territorio nazionale fino alla conclusione dell'anno scolastico 2021-2022, è volta favorire la socializzazione dei rifugiati, ma anche la gestione dei traumi derivanti dal conflitto e all'acquisizione

¹⁰³ In base al TUI, alle regioni spetta anche il compito di promuovere programmi culturali per i diversi gruppi nazionali, anche coinvolgendo gli enti locali e attraverso l'eventuale attivazione di specifici corsi presso le scuole superiori o gli istituti universitari (art. 38, c. 6).

¹⁰⁴ Note n. 381 del 4 marzo 2022 "Accoglienza scolastica degli studenti ucraini esuli. Prime indicazioni e risorse"; n. 576 del 24 marzo 2022 "Studenti profughi dall'Ucraina. Contributi alla riflessione pedagogica e didattica delle scuole."; n. 781 15 aprile 2022 "Indicazioni operative in merito all'accoglienza scolastica per gli studenti ucraini".

delle prime competenze comunicative in italiano, anche per facilitare la continuità educativa (il cd. “tempo lento dell’accoglienza”). La seconda fase, collocata nel periodo estivo, tra la fine dell’a.s. 2021-2022 e l’inizio di quello successivo, mira al consolidamento e al rafforzamento dei profili precedenti grazie, soprattutto, ai *patti di comunità* sviluppati nel territorio in cui hanno sede e operano gli istituti scolastici. La terza fase, da realizzare durante tutto l’a.s. 2022-2023, prevede la messa in campo «con modalità diversificate in relazione ai contesti particolari e alle condizioni generali che si realizzeranno» di strumenti volti a favorire l’integrazione dei discenti, anche tramite il perfezionamento di strumenti operativi (e.g. il Piano Didattico Personalizzato - PDP, l’attivazione di altri percorsi personalizzati e l’adozione di strumenti compensativi e misure dispensative).

Anche nell’ambito dell’emergenza migratoria la Scuola si conferma, in definitiva, come un attore indispensabile per realizzare quella “cittadinanza sociale”, inclusiva degli aspetti più decisivi nella formazione della persona¹⁰⁵, *activae civitatis*, sanciti dal programma costituzionale tratteggiato dagli art. 2 e 3 Cost., in virtù soprattutto della sua articolazione quale comunità *aperta a tutti* che da un lato «interagisce con la più vasta comunità sociale e civica» (art. 1 d.P.R. 416/1974) e, dall’altro, anche negli scenari di crisi, esercita una funzione di «promozione culturale, sociale e civile» (art. 12, l. 517/1977)¹⁰⁶.

¹⁰⁵ A.M. POGGI, *La Repubblica e l’istruzione: alla ricerca del sistema nazionale*, in *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*, n. 3, 2021, p. 137.

¹⁰⁶ Sul punto F. ANGELINI, *La democrazia nella scuola*, in A.M. POGGI, F. ANGELINI, L. CONTE, *La scuola nella democrazia. La democrazia nella scuola*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 125; in materia cfr., altresì, G. MATUCCI, *Le agenzie educative e i diritti dei singoli fra unità, identità e autonomia*, in *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*, n. 2, 2021, p. 55 ss; L. VIOLINI, *La scuola come comunità? Modelli per una riorganizzazione*, in *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*, n. 3, 2021, p. 111 ss).