



Blogpost

Quando una scadenza può
limitare un diritto:
la questione degli
spostamenti con la
Protezione Temporanea

24/07/2023



Università
Bocconi

BLEST
Bocconi Lab for
European Studies



Quando una scadenza può limitare un diritto: la questione degli spostamenti con la Protezione Temporanea

A partire dal mese di aprile il team di [UASI](#) ha approfondito una questione che comporta un problema pratico rilevante per i beneficiari di Protezione Temporanea arrivati dall'Ucraina in Italia.

La Protezione Temporanea è una forma di protezione collettiva attivata per l'accoglienza e la tutela degli sfollati in fuga dall'Ucraina a partire da [Marzo 2022](#), che fornisce importanti diritti, tra i quali: il diritto di soggiorno, il diritto di assistenza sanitaria e, *de facto*, la **libertà di movimento in area Schengen**.

La Protezione Temporanea, attivata con la [decisione del Consiglio dell'Unione Europea del 4 marzo 2022](#), è stata implementata dagli Stati Membri con modalità differenti per quanto riguarda questioni burocratiche ed organizzative. La discrezionalità lasciata agli Stati Membri ha determinato situazioni di confusione e disomogeneità tra le pratiche nazionali, causando incertezza nell'ambito dei movimenti tra i confini, in particolare, al momento del rientro dall'Ucraina verso l'Unione Europea.

Il problema affrontato da UASI riguarda, nello specifico, la scelta varata lo scorso marzo dal Governo italiano ed attuata con il [decreto-legge n. 16 del 2023](#) di *prorogare automaticamente* i permessi di soggiorno per Protezione Temporanea fino al prossimo 31 dicembre 2023.

La diretta conseguenza della *proroga automatica* è il fatto che gli attuali beneficiari e possessori dei permessi di soggiorno per Protezione Temporanea non devono (e non possono) sostituire presso le questure le tessere *fisiche* del permesso di soggiorno, che continuano quindi a riportare una data in apparenza scaduta risalente al 4 marzo 2023.



Questa situazione ha provocato timori e, soprattutto, complicazioni concrete alle frontiere per i beneficiari di Protezione Temporanea che, dopo essere tornati in Ucraina anche solo temporaneamente per numerose motivazioni (ad esempio, per soccorrere i propri parenti, richiedere certificati e documenti, controllare la situazione di edifici o esercizi commerciali, testimoniare sugli avvenimenti della guerra in tribunale, etc.) rientrano in Europa.

Tali complicazioni si sono create proprio perché le autorità di frontiera hanno sollevato dubbi rispetto alla validità dei loro permessi di soggiorno all'apparenza scaduti.

In questi ultimi mesi, abbiamo divulgato un sondaggio per raccogliere dati chiari e reali sulla questione problematica che stiamo analizzando, utilizzando diversi strumenti di diffusione: il network costruito in questi mesi tramite le attività di sportello e formazione; le ONG, come Intersos, e le associazioni, come ASGI, che collaborano con noi, i gruppi Facebook e i nostri social.

Dai risultati del sondaggio, è emerso che le frontiere maggiormente critiche sono state quella ungherese, polacca e lituana.

Come clinica abbiamo percepito la necessità di affrontare e cercare di risolvere il problema del superamento delle frontiere causato dalle date di scadenza dei tesserini, questione denunciata sempre più di frequente dai rifugiati ucraini presenti in Italia.

Il loro timore principale risulta essere proprio quello di lasciare temporaneamente l'Italia e non riuscire in seguito a rientrare, restando bloccati al confine di altri paesi.

Infatti, c'è il rischio di incontrare agenti della polizia di frontiera estera che richiedano di esibire il permesso di soggiorno e successivamente ostacolino il passaggio, dato che sul tesserino del permesso la data di scadenza stampata risulta essere quella dello scorso 4 marzo 2023.

Inoltre, anche la presentazione (in lingua italiana) del decreto che dichiara la proroga della Protezione Temporanea non sempre è accettata dall'autorità, con il risultato che si creano problemi di irregolarità all'ingresso.



Riportiamo, a titolo di esempio, la seguente testimonianza su una famiglia che, mentre stava rientrando in Europa dall'Ucraina, è stata fermata al confine *ungherese* dalla polizia di frontiera che si è rifiutata di leggere i documenti italiani, sostenendo di non avere alcun ordine per farlo o regolamento interno in merito. La polizia ha quindi emesso un *avvertimento* per tutti i componenti della famiglia sulla base della data di scadenza del permesso di soggiorno italiano senza fornire spiegazioni e ha inserito i loro nominativi in un database classificandoli come *“Trasgressori della regolamentazione sul permesso di soggiorno”*.

Altre persone ci hanno raccontato di aver portato con sé una serie di documenti tradotti (tra cui certificati di frequenza scolastica, certificati di salute e/o lavoro) per dimostrare di aver diritto a tornare in Italia dopo aver soggiornato per un breve periodo in Ucraina. Inoltre, sono stati riscontrati problemi pratici anche all'interno del territorio italiano, sempre a causa della data scaduta nei permessi di soggiorno, come: rifiuti da parte di scuole private italiane di accettare studenti ucraini per via di incomprensioni legate alla data di scadenza; difficoltà nell'apertura di conti correnti, e problemi nella registrazione di contratti di lavoro sulle relative piattaforme online.

Oltre alle attività appena sopra esposte, UASI si è messa in contatto dapprima con il Consolato Ucraino con sede a Milano, poi con diverse questure in Lombardia e regioni limitrofe spiegando la situazione e proponendo delle possibili azioni risolutive.

In particolare, abbiamo chiesto alle questure se fosse possibile produrre e pubblicare sul proprio sito internet una [traduzione legalizzata](#) del predetto decreto-legge che ha disposto il rinnovo automatico dei permessi, così da mettere a disposizione un documento ufficiale che possa dimostrare la validità del permesso di soggiorno agli ufficiali di frontiera. Infatti, ad oggi, le questure mettono a disposizione all'interno delle proprie piattaforme solamente una comunicazione in italiano dell'avvenuto rinnovo automatico, menzionando il decreto-legge.



Alcune questure hanno inserito nelle proprie piattaforme anche delle traduzioni in ucraino delle informazioni principali contenute nel decreto-legge, tuttavia, non trattandosi di [traduzioni legalizzate](#) di documenti ufficiali, non costituiscono una reale soluzione al problema esposto in quanto prive di valore giuridico per gli ufficiali di frontiera straniera. Non viene quindi fornito alcun documento ufficiale che sia in grado di dimostrare la validità attuale del permesso di soggiorno dei rifugiati che si trovano ad esibire un tesserino apparentemente scaduto agli ufficiali di frontiera.

In attesa di riscontri, abbiamo anche contattato il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, il quale ha però risposto dichiarando di non ritenere sussistente un effettivo problema in merito, essendo stata data comunque *ampia informazione* delle procedure di proroga alle frontiere italiane. Il problema tuttavia non si ravvisa nelle zone di frontiera italiane ma in quelle estere come Ungheria-Ucraina o Polonia-Ucraina dove, come precedentemente esposto, abbiamo ricevuto numerose testimonianze di ostacoli alla legittima circolazione dei rifugiati.

Infine, nella consapevolezza del fatto che non si tratta di una tematica che riguarda una sola regione ma delinea l'esercizio del diritto alla libertà di movimento di tutti i rifugiati presenti nel territorio nazionale, abbiamo inviato una [petizione](#) alle Camere Parlamentari, uno strumento che speriamo possa portare a una soluzione pratica definitiva del problema con un intervento diretto da parte delle istituzioni stesse.

Comparando la nostra situazione con altri Paesi Europei, l'Italia rappresenta un caso particolare dato che non è stato emesso un nuovo documento identificativo con una nuova scadenza. Altri Paesi, hanno infatti optato per l'invio di nuovi documenti corretti. Giova ricordare inoltre che la possibilità di movimento tra Unione Europea e Ucraina con la Protezione Temporanea è stata affermata sia dalla [Commissione Europea](#) che dal [Vademecum](#) della Protezione Civile Italiana.



In conclusione, dall'insieme delle attività e ricerche svolte, la soluzione più auspicabile risulta essere quella di ottenere la pubblicazione del decreto quantomeno in lingua ucraina e/o inglese sui siti delle questure, del Ministero degli Interni e della Protezione Civile, cosicché i beneficiari di Protezione Temporanea abbiano un documento scritto *ufficiale* da poter presentare in frontiera come prova di quanto previsto per la proroga della Protezione Temporanea nel nostro Paese.

Attendiamo, infine, un riscontro dalla petizione inviata.

Autori: Mezzacasa Ilaria (ilaria.mezzacasa@studbocconi.it), Renda Federico (federico.renda@studbocconi.it) e Risoli Adele Pietrina (adele.risoli@studbocconi.it)



Università
Bocconi

BLEST
Bocconi Lab for
European Studies

Коли термін дії може обмежити права:

Питання подорожей з тимчасовим дозволом на проживання

З квітня команда [UASI](#) ґрунтовно досліджує значну проблему, що виникла в українців, які користуються посвідкою на проживання з метою тимчасового захисту.

Тимчасовий захист – це форма колективного захисту, що застосовується для прийому та забезпечення переміщених осіб, які тікають з України [з березня 2022 року](#), та яка забезпечує фундаментальні права, зокрема: право на перебування в країні, право на охорону здоров'я і, *де-факто*, **свободу пересування в межах Шенгенської зони.**

Тимчасовий захист був впроваджений [рішенням Ради Європейського Союзу від 4 березня 2022 року](#), і держави-члени вирішили пов'язані з цим бюрократичні та організаційні питання по-різному, на власний розсуд. Це призвело до плутанини та неоднорідності між національними практиками, і як наслідок спричинило невизначеність щодо пересування між кордонами – зокрема, при поверненні з України до Європейського Союзу.

Проблема, якою займається UASI, стосується, зокрема, рішення уряду Італії, прийнятого в березні минулого року і реалізованого Декретом-законом № 16 від 2023 року, про *автоматичне продовження* посвідок на проживання з метою тимчасового захисту до 31 грудня 2023 року.



Прямим наслідком *автоматичного продовження* є той факт, що нинішні бенефіціари та власники посвідок на проживання з метою тимчасового захисту не повинні (і не можуть) замінити фізичні посвідки, які мають термін дії 4 березня 2023 року і тому здаються простроченими та недійсними.

Така ситуація викликала як побоювання, так і конкретні ускладнення на кордонах для користувачів тимчасового захисту, які повертаються до Європи після відвідування України, навіть тимчасово, з численних причин (наприклад, для порятунку родичів, отримання довідок і документів, перевірки стану будівель або бізнесу, надання свідчень про події під час війни в суді тощо).

Ці ускладнення виникли саме через сумніви прикордонних органів щодо дійсності цих начебто прострочених посвідок на проживання.

Протягом останніх кількох місяців ми поширювали [опитування](#), щоб зібрати чіткі та реальні дані щодо цього проблемного питання. Ми проводимо аналіз, використовуючи різні інструменти поширення: мережу, створену за останні кілька місяців завдяки нашим навчальним заходам; НУО, такі як "Інтерсос", та асоціації, такі як ASGI, які співпрацюють з нами; групи у Facebook та наші соціальні мережі. За результатами опитування з'ясувалося, що найбільш критичними були угорський, польський та литовський кордони.

Як юридична клініка, ми усвідомили необхідність розглянути і спробувати вирішити проблему перетину кордону, спричинену закінченням терміну дії ідентифікаційних карток – проблему, на яку все частіше скаржаться українські біженці в Італії.



Основне побоювання полягає в тому, що біженці можуть тимчасово виїхати з Італії, а потім не мати можливості повернутися назад, застрягнувши на кордоні.

Дійсно, існує ризик зіткнутися зі співробітниками прикордонної поліції, які вимагатимуть пред'явити дозвіл на проживання і згодом перешкоджатимуть перетину кордону, оскільки на картці надрукований термін дії 4 березня 2023 року.

Більше того – навіть пред'явити органам влади постанову про продовження тимчасового захисту (італійською мовою) не завжди допомагає, в результаті чого виникають проблеми з порушенням правил в'їзду.

Приклад: наводимо свідчення про сім'ю, яка, повертаючись з України до Європи, була зупинена на угорському кордоні прикордонною поліцією. Прикордонники відмовилися читати італійські документи, стверджуючи, що у них немає внутрішніх інструкцій з цього приводу. Після цього поліція без будь-яких пояснень винесла попередження всім членам сім'ї на підставі дати закінчення терміну дії італійського дозволу на проживання, а також внесла їхні імена в базу даних і класифікувала як *"порушників правил перебування в Італії"*.

Інші свідки розповіли, що везли з собою низку перекладених документів (зокрема, свідоцтва про відвідування школи, довідки про стан здоров'я та/або роботу), щоб довести своє право повернутися до Італії після короткого перебування в Україні.

Крім того, практичні проблеми через прострочений термін дії посвідок на проживання виникали і на території Італії – а саме відмови приватних італійських шкіл приймати українських учнів; труднощі з відкриттям поточних рахунків, а також проблеми з реєстрацією трудових договорів на відповідній онлайн-платформі.



На додаток до вищезазначених заходів, UASI зв'язалася спочатку з українським консульством у Мілані, а потім з кількома поліцейськими управліннями в Ломбардії та сусідніх регіонах, роз'яснюючи ситуацію та пропонуючи можливі заходи для її виправлення.

Зокрема, ми запитали, чи можливо підготувати та опублікувати на сайті поліції [легалізований переклад](#) вищезгаданого декрету-закону, який передбачав автоматичне продовження дозволів, щоб зробити доступним офіційний документ, який би підтверджував дійсність дозволу на проживання для прикордонників.

На жаль, на сьогоднішній день управління поліції розміщують на своїх платформах лише повідомлення італійською мовою про автоматичне поновлення, посилаючись на декрет-закон. Насправді, деякі квестури розмістили на своїх платформах переклад українською мовою основної інформації, що міститься в декреті-законі, однак, оскільки це не є [легалізованим перекладом](#) офіційних документів, він не вирішує проблему, оскільки не має юридичної сили для працівників прикордонної служби.

Таким чином, наразі не передбачено жодного офіційного документа, який би підтверджував поточну дійсність "простроченої" посвідки на проживання біженців.

Очікуючи на відповідь, ми також звернулися до Департаменту громадянських свобод та імміграції Міністерства внутрішніх справ, який, однак, відповів, що не вбачає реальної проблеми в цьому питанні, оскільки було надано достатньо широку інформацію про процедури продовження терміну перебування на італійських кордонах.



Проте основна проблема полягає не в італійських прикордонних районах, а в закордонних, таких як угорсько-український або польсько-український, з яких, як вже було зазначено, ми отримали численні свідчення про перешкоди законному пересуванню біженців.

Нарешті, усвідомлюючи, що це питання не стосується одного регіону, а окреслює реалізацію права на свободу пересування для всіх біженців, ми направили [петицію](#) до палат Парламенту – сподіваємося, пряме втручання цієї інституції сприятиме остаточному вирішенню проблеми.

У порівнянні з іншими європейськими країнами Італія являє собою особливий випадок, оскільки не було видано нові документи з актуальним терміном дії. Інші країни, по суті, вирішили надіслати нові виправлені документи.

Слід також пам'ятати, що можливість пересування між Європейським Союзом та Україною з тимчасовим захистом була підтверджена як [Європейською комісією](#), так і італійською службою цивільного захисту [Vademecum](#).

На даний момент, з усіх проведених заходів та досліджень найбільш очікуваним рішенням є публікація наказу принаймні українською та/або англійською мовами на веб-сайтах квестур, Міністерства внутрішніх справ та цивільного захисту – щоб бенефіціари тимчасового захисту мали офіційний письмовий документ, який вони могли б пред'явити на кордоні як доказ продовження терміну дії тимчасового захисту в нашій країні.

Наразі ми чекаємо відповіді на надіслану петицію.



Автори

Mezzacasa Ilaria (ilaria.mezzacasa@studbocconi.it)

Renda Federico (federico.renda@studbocconi.it)

Risoli Adele Pietrina (adele.risoli@studbocconi.it)



Università
Bocconi

BLEST
Bocconi Lab for
European Studies