



## Blogpost

# PROTEZIONE TEMPORANEA A LIVELLO DELL'UNIONE EUROPEA E COMPARAZIONE TRA STATI

Di: Alessia Crescenzi; Veronica  
Donadi; Beniamino Polverari.

25/11/2024



Università  
Bocconi

BLEST  
Bocconi Lab for  
European Studies



# PROTEZIONE TEMPORANEA A LIVELLO DELL'UNIONE EUROPEA E COMPARAZIONE TRA STATI

## Attuale regime vigente a livello di Unione Europea

La [Direttiva 2001/55/CE](#) contiene le norme sulla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e affrontano le conseguenze dell'accoglienza degli stessi.

A partire dal 24 febbraio 2022, l'invasione militare russa in Ucraina ha comportato un afflusso di sfollati verso l'Unione Europea per i quali era impossibile il ritorno nel loro Paese d'origine. Di fronte a questa emergenza, la Commissione Europea ha espresso preoccupazione per la capacità dei sistemi d'asilo dei vari Stati membri di gestire efficacemente la situazione e di garantire a queste persone diritti che assicurassero loro un'adeguata protezione. Per questa ragione, la Commissione ha deciso di concedere agli sfollati provenienti dall'Ucraina la protezione temporanea, disciplinata nella suddetta Direttiva.

In base all'articolo 4 della Direttiva, la protezione temporanea ha durata di un anno e, qualora non cessi per una decisione del Consiglio su proposta della Commissione, può essere prorogata automaticamente ogni sei mesi per un periodo massimo di un anno. Infine, se persistono motivi per la concessione della protezione temporanea, il Consiglio, su proposta della Commissione, può prorogarla di un ulteriore anno. Pertanto, la durata massima sarebbe di tre anni.

Tuttavia, a giugno 2024, il Consiglio ha [deciso](#) di estendere la durata della protezione temporanea fino al 4 marzo 2026. Non bisogna dimenticare però che i permessi per protezione temporanea potrebbero essere revocati, anche prima della scadenza, qualora il Consiglio decidesse di sospendere questa forma di protezione (maggiori informazioni [qui](#) in particolare all'articolo 6).



La protezione temporanea garantisce diritti minimi omogenei in tutta l'Unione Europea che comprendono diritti di soggiorno e accesso all'alloggio, accesso al mercato del lavoro, protezione sociale e assistenza medica, accesso all'istruzione; il livello di assistenza può variare da Stato membro a Stato membro.

La direttiva all'articolo 2 lett. a) e all'articolo 5 stabilisce che l'applicazione della protezione temporanea avviene su base collettiva, considerando un gruppo di persone sfollate a causa di un conflitto, violenze generalizzate o violazioni sistematiche dei diritti umani. In particolare, l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati è accertata con decisione del Consiglio.

Di conseguenza, il riconoscimento della protezione temporanea è automatico: i cittadini ucraini vengono ammessi nel territorio dell'Unione Europea, possono circolare liberamente per un periodo di novanta giorni e scegliere il Paese membro in cui intendono beneficiare dei diritti di protezione temporanea, chiedendo anche un permesso di soggiorno.

In Italia ai beneficiari di questa misura viene rilasciato un permesso di soggiorno per protezione temporanea (maggiori informazioni all'art. 2 DPCM 28 marzo 2022 [qui](#) e all'interno della guida UASI [qui](#)), con durata prorogata fino al 31 dicembre 2024.

Siccome la Direttiva in esame non l'ha previsto, con l. [51/2022](#) è stata introdotta la possibilità di convertire i permessi di soggiorno per protezione temporanea in permessi di soggiorno per lavoro a beneficio di coloro che svolgono un lavoro in forma regolare in Italia. A tal fine, è necessario dimostrare un reddito pari o superiore a € 6.947,33 (nel 2024) e di disporre di idonea sistemazione (contratto di locazione, rogito ecc.), mentre ai lavoratori autonomi è richiesto di soddisfare i requisiti richiesti per l'esercizio dell'attività (iscrizione ad albi ecc.).

Il permesso di soggiorno per lavoro è un titolo più stabile rispetto alla protezione temporanea perché non dipende dalla durata del conflitto armato e conferisce molteplici diritti connessi. Inoltre, la conversione del permesso di soggiorno per protezione temporanea in permesso di soggiorno per lavoro avviene al di fuori delle quote annuali previste dal Decreto Flussi (maggiori informazioni [qui](#)) perché introdotta per consentire l'integrazione dei beneficiari di protezione temporanea nel mercato del lavoro italiano.



In alternativa al permesso di soggiorno per lavoro, i beneficiari della protezione temporanea possono richiedere la protezione internazionale che sfocia nello *status* di rifugiato, nella protezione sussidiaria o nella protezione speciale. Tuttavia, la domanda di protezione internazionale presentata dal beneficiario di protezione temporanea verrà esaminata una volta cessata la protezione temporanea. Un'altra possibilità consiste nella richiesta del permesso per assistenza minori ex art. 31 TUI (maggiori informazioni [qui](#)), il quale viene rilasciato al minore straniero e ai suoi genitori in presenza di particolari esigenze di tutela.

## **Il regime di protezione temporanea in Germania e in Polonia**

L'esempio italiano evidenzia come, negli ultimi anni, le pratiche nazionali abbiano progressivamente iniziato a discostarsi dalle disposizioni del diritto dell'Unione Europea nella gestione della permanenza dei rifugiati ucraini oltre il periodo inizialmente previsto. In questo contesto, risulta utile comparare i due Stati membri che, ad oggi, accolgono il maggior numero di beneficiari di protezione temporanea: la Germania e la Polonia. Nello stato teutonico, si contano più di 1 milione e cento mila rifugiati, mentre nel secondo si registra una cifra pari a 976 mila persone che beneficiano dello status [sopracitato](#).

Questi dati, tuttavia, rimarrebbero fini a sé stessi se non venissero messi a confronto, *in primis*, con la popolazione residente e, *in secundis*, con il contesto verificatosi nel febbraio del 2022, all'inizio della guerra. Tra i due paesi separati dalla linea Oder-Neiße emerge uno squilibrio verso la Polonia, con la presenza di oltre 20 rifugiati con protezione temporanea su 1000 abitanti, mentre in Germania il rapporto scende a 13.



Proseguendo nell'analisi, a [febbraio-marzo](#) 2022 il numero beneficiari di protezione temporanea era sostanzialmente identico in terra tedesca, mentre in Polonia (lo Stato membro più prossimo all'Ucraina) si riscontravano più di un milione e mezzo di rifugiati con tale status. Ciò evidenzia come, grazie al modello di “free movement” applicato ai beneficiari di protezione temporanea, l'Unione Europea sia riuscita a implementare un sistema efficace di distribuzione di questi rifugiati all'interno dell'UE.

Per quanto compete la durata, in Polonia l'attuale sistema per l'ottenimento della protezione temporanea è stato esteso al settembre 2025, mentre la Germania ha optato per un'estensione fino al 4 marzo 2026.

Dal punto di vista invece del contenuto della protezione temporanea, il sistema polacco è basato sulla *PESEL UKR Card*, documento che garantisce il riconoscimento dei diritti connessi alla protezione temporanea. La procedura non è gravosa, essendo necessario presentarsi nelle municipalità dove si risiede oppure in appositi [centri](#), muniti di determinati [documenti](#). Secondo le indicazioni del Governo polacco, a partire dal 2025 i cittadini Ucraini dovranno effettuare una procedura per richiedere la *CUKR Card* (che andrà a sostituirsi alla precedente) tramite piattaforme [online](#): questa tessera di fatto garantirà un ulteriore permesso di soggiorno della durata di tre anni (sempre concernente la protezione temporanea) ma i requisiti si preannunciano più stringenti.

In Germania si prevede la registrazione presso un centro [PIK](#) (*Personalisierungs infrastruktur komponente*), oppure la possibilità di ricorrere alla piattaforma [FREE](#). Come spiegato sopra, i diritti connessi sono omogenei in tutta l'Unione Europea, anche se in Germania si sottolinea un efficiente sistema di assistenza per gli [studenti](#) Ucraini, tramite videolezioni e assistenza di tutor bilingue.



Infine, un ultimo punto rilevante è quello concernente la conversione del permesso di soggiorno per protezione temporanea in permesso di soggiorno per lavoro.

In Germania è [possibile](#), ma va sottolineato che a livello [procedurale](#) è mancata un'armonizzazione tra i vari Land tedeschi. In generale, è necessario contattare l'ufficio immigrazione locale (*Ausländerbehörde*) dopo essersi registrati presso l'ufficio di stato civile. Vengono richiesti diversi [documenti](#) tra cui un valido passaporto e ulteriori attestati legati alla professione esercitata. E' importante notare che i requisiti variano a seconda della professione svolta, tenendo conto anche delle differenze regionali, ma in ogni caso è necessario possedere una certificazione linguistica di livello almeno A2.

Per la Polonia, invece, si prevede per i rifugiati beneficiari di protezione temporanea la possibilità di richiedere la [Karta pobytu](#), che permette di convertire la Pesel card in un permesso di lavoro.

Ci sono due annotazioni: in primo luogo, è possibile ottenere un permesso che va da 1-3 anni fino a 10 tramite la Karta pobytu; in secondo luogo, è necessario rivolgersi all'ufficio del Voivodato dove si risiede, adempiendo ad una procedura il cui costo ammonta a 440 zloty e che tra i requisiti richiede un reddito minimo lordo pari a 4.300 zloty (poco meno di 1.000 euro).



## Un Quadro Europeo per la Protezione Temporanea: sfide di coordinamento

Il confronto tra i regimi di protezione temporanea adottati in Germania e Polonia rivela differenze significative nella gestione e implementazione di questa misura di emergenza. Mentre la Germania adotta un approccio più strutturato e inclusivo, offrendo più solide opportunità di integrazione e un maggiore supporto ai beneficiari, la Polonia, pur accogliendo un numero di rifugiati elevato, tende a limitare l'accesso a determinati servizi e diritti.

Le differenze riscontrate evidenziano la necessità di un maggiore coordinamento a livello europeo, per evitare che l'attuazione della Direttiva sulla Protezione Temporanea rimanga disomogenea e frammentata. Sebbene la Direttiva offra un quadro giuridico comune, la sua applicazione varia sensibilmente tra gli Stati Membri, con ripercussioni dirette sui beneficiari. Di conseguenza, dal nostro punto di vista, l'Unione Europea dovrebbe promuovere una maggiore armonizzazione tra le politiche nazionali adottando alcune misure. Innanzitutto, standardizzare le condizioni di accoglienza: è necessario introdurre linee guida chiare e vincolanti per garantire che i beneficiari di protezione temporanea abbiano accesso a diritti e servizi in modo equo in tutti gli Stati Membri, indipendentemente dal Paese in cui si registrano.

Inoltre, un sistema di redistribuzione basato sulla capacità di accoglienza e sulle risorse disponibili in ciascun Paese aiuterebbe a bilanciare meglio la pressione migratoria. Attualmente esiste un [sistema di redistribuzione de facto](#), ma non è sufficiente a garantire un'equa distribuzione del carico. Si potrebbe integrare con un nuovo modello redistributivo che tenga conto delle preferenze dei beneficiari.



È essenziale implementare un sistema di monitoraggio efficace, come quello offerto dalla [Solidarity Platform](#) per valutare periodicamente l'efficacia delle misure adottate e identificare eventuali criticità emergenti. Un monitoraggio centralizzato a livello UE garantirebbe che tutti i Paesi rispettino gli standard minimi previsti, con l'obiettivo di migliorare costantemente il sistema di protezione temporanea.

Infine, è consigliabile adottare il coinvolgimento attivo degli Stati Membri: per garantire un'applicazione efficace di queste riforme, è fondamentale il coinvolgimento attivo degli Stati Membri nel processo decisionale. Questo favorirebbe l'adozione di politiche che tengano conto delle peculiarità e delle esigenze dei singoli Paesi, promuovendo al contempo una risposta unitaria e coerente.

Un maggiore coordinamento a livello europeo è essenziale per garantire una risposta più equa e sostenibile alle future emergenze migratorie. L'Unione Europea dovrebbe rafforzare il proprio ruolo di guida nella gestione della protezione temporanea, promuovendo una maggiore solidarietà tra gli Stati Membri e rispondendo in modo uniforme e coerente alle esigenze di protezione. Ciò non solo ridurrebbe le disuguaglianze tra i vari regimi di protezione, ma faciliterebbe anche una distribuzione più equa dei beneficiari, migliorando la loro integrazione nelle società ospitanti e contribuendo a una gestione più ordinata e sostenibile della crisi.

La crisi ucraina ha dimostrato che la protezione temporanea non è solo una misura di emergenza, ma può rappresentare il punto di partenza per una gestione più ordinata e inclusiva delle migrazioni in Europa. L'Unione Europea ha l'opportunità di sfruttare questa esperienza per gettare le basi di un sistema di asilo comune che rifletta i valori di solidarietà e rispetto dei diritti umani su cui si fonda (Carta Europea dei Diritti Fondamentali), in particolare negli articoli 1 (Dignità umana), 18 (Diritto di asilo) e 21 (Non discriminazione). Assicurando una condivisione equa del compito di accogliere e proteggere chi fugge da conflitti, persecuzioni e violenze, l'Unione può non solo rafforzare la propria coesione interna, ma anche riaffermare il proprio ruolo di leader nella difesa dei diritti umani a livello globale.

