



Crisi ucraina. Le proposte della Commissione per aiutare le vittime della guerra e la gestione delle frontiere esterne dell'Unione



03/03/2022



DIRITTO EUROPEO E DELLA CONCORRENZA, MOBILITÀ, PROSPETTIVE

Roberto A. Jacchia
Marco Stillo

Dopo aver ripetutamente sanzionato la Federazione Russa per aver riconosciuto le aree degli *oblast* di Donetsk e Luhansk, non controllate dal governo ucraino, come entità indipendenti ed aver lanciato un attacco militare nei confronti delle principali città e aeroporti ucraini¹, l'Unione Europea ha deciso di rafforzare il sostegno umanitario, finanziario ed operativo a favore degli Stati Membri confinanti e di offrire un rifugio sicuro alle persone in

fuga dalla guerra in Ucraina. In tale prospettiva, in data 2 marzo 2022 la Commissione ha deciso, da un lato, di proporre l'attivazione della Direttiva sulla protezione temporanea per offrire assistenza efficace ai profughi e, dall'altro, di presentare degli Orientamenti operativi al fine di supportare le guardie di frontiera degli Stati Membri nel gestire efficacemente gli arrivi alle frontiere dell'Ucraina con l'Unione.

Infatti, si stima che dall'invasione militare dell'Ucraina da parte della Russia, oltre

¹ Per ulteriori informazioni si veda il nostro precedente contributo, disponibile al seguente [LINK](#).



650.000 persone siano fuggite negli Stati Membri confinanti. È altamente probabile che, nei prossimi mesi, l'Unione Europea si troverà a far fronte ad un continuo afflusso di persone costrette a lasciare l'Ucraina a causa del conflitto. La Commissione ha pertanto deciso di presentare una proposta di Direttiva² al fine di consentire al Consiglio di stabilire l'esistenza delle condizioni previste dalla Direttiva 2001/55/CE sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea³.

Più particolarmente, la Direttiva 2001/55/CE si applicherà tanto ai cittadini ucraini e alle persone che risiedono in Ucraina quanto ai cittadini non ucraini e agli apolidi ivi legalmente residenti che non siano in condizione di fare ritorno nel loro Stato o regione di origine, come pure ai loro familiari sfollati a causa del conflitto nonché ai richiedenti asilo e ai beneficiari di protezione internazionale, che hanno dovuto lasciare il paese a partire dal 24 febbraio 2022 a seguito dell'invasione russa⁴. Le altre persone in soggiorno regolare in Ucraina per un breve periodo, e che sono in grado di ritornare in condizioni di sicurezza nel loro paese di origine, non rientrano nell'ambito di applicazione della Direttiva. Ai fini della cooperazione amministrativa necessaria per l'attuazione della protezione temporanea,

inoltre, gli Stati Membri dovrebbero servirsi della rete dell'Unione per la preparazione e per la gestione delle crisi nel settore della migrazione (*EU Migration Preparedness and Crisis Management Network*), che dovrebbe facilitare il monitoraggio e l'anticipazione dei flussi migratori, aumentare la resilienza delle infrastrutture e migliorare il coordinamento tecnico della risposta alla crisi⁵, nonché contribuire a migliorare la consapevolezza della situazione a livello europeo tramite lo scambio di informazioni⁶.

Una volta adottata, la protezione temporanea inizierà ad applicarsi immediatamente per un periodo di un anno, e potrà essere prorogata automaticamente di sei mesi in sei mesi per un anno supplementare⁷. La Commissione, inoltre, potrà proporre in qualsiasi momento al Consiglio di porre fine alla protezione temporanea qualora la situazione in Ucraina consenta il ritorno sicuro e durevole dei beneficiari della protezione temporanea, o di prorogarla di un ulteriore anno se il periodo iniziale non sarà ritenuto sufficiente per consentire agli Stati Membri di gestire efficacemente la situazione o ai beneficiari della protezione temporanea di ritornare in Ucraina in condizioni di sicurezza⁸.

² Com. Comm. COM(2022) 91 final del 02.03.2022, *Proposal for a Council Implementing Decision establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001, and having the effect of introducing temporary protection*.

³ Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, *GUUE L 212 del 07.08.2001*. L'articolo 5 della Direttiva al paragrafo 1 dispone: "... L'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati è accertata con decisione del Consiglio adottata a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, la quale esamina parimenti qualsiasi richiesta presentata dagli Stati membri affinché sottoponga al Consiglio una proposta in tal senso..."

⁴ Si veda l'articolo 2 della proposta.

⁵ Raccomandazione (UE) 2020/1366 della Commissione, del 23 settembre 2020, su un meccanismo dell'UE di preparazione e di gestione delle crisi connesse alla migrazione, *GUUE L 317 del 01.10.2020*.

⁶ Si veda l'articolo 3 della proposta.

⁷ L'articolo 4 della Direttiva 2001/55/CE al paragrafo 1 dispone: "... Fatto salvo l'articolo 6, la durata della protezione temporanea è pari ad un anno. Qualora non cessi in base all'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), la protezione può essere prorogata automaticamente di sei mesi in sei mesi per un periodo massimo di un anno..."

⁸ L'articolo 6 della Direttiva 2001/55/CE dispone: "... La protezione temporanea cessa:

Pur costituendo un documento non vincolante, invece, gli Orientamenti sulla gestione delle frontiere esterne⁹ illustrano le agevolazioni di cui le guardie di frontiera degli Stati Membri beneficiano nello svolgimento dei controlli loro demandati conformemente al c.d. “codice frontiere Schengen”¹⁰, che stabilisce le norme che disciplinano l'attraversamento delle frontiere esterne dell'Unione e le condizioni di ingresso dei cittadini di Stati terzi.

In primo luogo, gli Orientamenti stabiliscono dei criteri per supportare gli Stati Membri nel determinare in quali casi applicare gli snellimenti delle verifiche di frontiera previsti in circostanze eccezionali, che sussistono laddove eventi imprevedibili, come in specie l'invasione dell'Ucraina, provochino un'intensità di traffico tale da rendere eccessivi i tempi di attesa ai valichi di frontiera, e siano state sfruttate tutte le risorse disponibili di organizzazione, di mezzi e di personale¹¹. Più particolarmente, nel decidere l'alleggerimento delle verifiche di frontiera, si dovrebbero considerare, tra le altre cose, i) il possesso della cittadinanza di uno Stato Membro, ii) la nazionalità del viaggiatore; iii) la vulnerabilità e l'età dei viaggiatori, iv)

l'esistenza di un passaporto biometrico, e v) l'esistenza o l'assenza di un valido titolo di viaggio. Per i viaggiatori ai quali non si applicano tali criteri, gli Stati Membri possono anche decidere di effettuare le verifiche di frontiera durante o dopo il loro trasporto verso un luogo sicuro, e non ai valichi di frontiera.

In secondo luogo, gli Stati Membri possono autorizzare i cittadini di Stati terzi ad entrare nel territorio di uno Stato Membro per motivi umanitari o di interesse nazionale od in virtù di obblighi internazionali, anche se gli interessati non soddisfano tutte le condizioni d'ingresso previste dal codice frontiere Schengen¹². Gli Stati Membri, inoltre, dovrebbero, da un lato, sospendere l'applicazione dei divieti d'ingresso previsti dalla Direttiva 2008/115/CE sulle procedure comuni applicabili al rimpatrio di cittadini di Stati terzi il cui soggiorno è irregolare¹³ e, dall'altro, garantire che i cittadini di Stati terzi non ucraini che non rientrano nel campo di applicazione della Direttiva sulla protezione temporanea, o che hanno il diritto di soggiornare nell'Unione per altri motivi, transitino nei loro Stati di origine o di residenza abituale dopo l'ingresso nell'Unione.

a) al raggiungimento della durata massima; oppure

b) in qualsiasi momento, per effetto di una decisione adottata dal Consiglio a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, la quale esamina parimenti qualsiasi richiesta presentata da uno Stato membro affinché sottoponga al Consiglio una proposta in tal senso.

La decisione del Consiglio si fonda sull'accertamento che la situazione nel paese d'origine consente un rimpatrio sicuro e stabile delle persone cui è stata concessa la protezione temporanea, nel rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché degli obblighi degli Stati membri in materia di non respingimento. Essa viene comunicata al Parlamento europeo...”.

⁹ Com. Comm. C(2022) 1404 final del 02.03.2022, *Communication from the Commission providing operational guidelines for external border management to facilitate border crossings at the EU-Ukraine borders*.

¹⁰ Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone, *GUUE L 77 del 23.03.2016*.

¹¹ L'articolo 9 del Regolamento (UE) 2016/399, intitolato “Snellimento delle verifiche di frontiera”, al paragrafo 1 dispone: “... In circostanze eccezionali ed impreviste le verifiche di frontiera alle frontiere esterne possono essere snellite. Tali circostanze eccezionali ed impreviste sono considerate sussistere quando eventi imprevedibili provocano un'intensità di traffico tale da rendere eccessivi i tempi di attesa ai valichi di frontiera e sono state sfruttate tutte le risorse in termini di organizzazione, di mezzi e di personale...”.

¹² Si veda l'articolo 6 del codice, intitolato “Condizioni d'ingresso per i cittadini di paesi terzi”.

¹³ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, *GUUE L 348 del 24.12.2008*. Si veda l'articolo 11 della Direttiva, intitolato “Divieto d'ingresso”.



In terzo luogo, gli Stati Membri dovrebbero consentire gli attraversamenti presso valichi temporanei anche diversi da quelli ufficiali¹⁴, di modo tale da ridurre le attese alle frontiere. Inoltre, essi dovrebbero adottare disposizioni speciali per agevolare l'ingresso e l'uscita dei servizi di soccorso, della polizia e dei vigili del fuoco, nonché istituire corsie speciali ai valichi per garantire l'ingresso e l'uscita delle organizzazioni che prestano assistenza umanitaria alla popolazione sul territorio ucraino.

Gli Stati Membri, infine, possono consentire agli sfollati provenienti dall'Ucraina, in quanto persone indotte, a seguito di circostanze politiche eccezionali, a trasferire la loro residenza

normale da uno Stato terzo nel territorio doganale dell'Unione, di portare con sé effetti personali senza incorrere in dazi doganali¹⁵. Gli Stati Membri potranno altresì autorizzare i movimenti a carattere non commerciale verso i loro territori degli animali da compagnia, anche in deroga alle condizioni previste dal Regolamento (UE) n. 576/2013, a condizione che i) il proprietario abbia richiesto precedentemente un permesso (e questo sia stato concesso dallo Stato membro di destinazione) e ii) gli animali in questione siano isolati sotto sorveglianza ufficiale per il tempo necessario a soddisfare le condizioni richieste, comunque non superiore a sei mesi¹⁶.

¹⁴ L'articolo 5 del codice, intitolato "Attraversamento delle frontiere esterne", al paragrafo 2 dispone: *"... In deroga al paragrafo 1, possono essere previste eccezioni all'obbligo di attraversare le frontiere esterne ai valichi di frontiera e durante gli orari di apertura:*

a) per persone o gruppi di persone, in presenza di una necessità di carattere particolare di attraversamento occasionale delle frontiere esterne al di fuori dei valichi di frontiera o al di fuori degli orari di apertura stabiliti, purché siano in possesso delle autorizzazioni richieste dal diritto nazionale e purché non ostino ragioni di ordine pubblico e di sicurezza interna degli Stati membri. Gli Stati membri possono stabilire regimi specifici in accordi bilaterali. Le eccezioni generali previste dal diritto nazionale e dagli accordi bilaterali sono comunicate alla Commissione a norma dell'articolo 39;
b) per persone o gruppi di persone in caso di un'imprevista situazione d'emergenza;
c) conformemente alle norme specifiche di cui agli articoli 19 e 20 in combinato disposto con gli allegati VI e VII...".

¹⁵ Regolamento (CE) n. 1186/2009 del Consiglio, del 16 novembre 2009, relativo alla fissazione del regime comunitario delle franchigie doganali, *GUUE L 324 del 10.12.2009*. L'articolo 11 del Regolamento dispone: *"... Le autorità competenti possono derogare all'articolo 4, lettere a) e b), all'articolo 6, lettere c) e d), e all'articolo 8 quando una persona è indotta, in seguito a circostanze politiche eccezionali, a trasferire la sua residenza normale da un paese terzo nel territorio doganale della Comunità..."*.

¹⁶ Regolamento (UE) n. 576/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, sui movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia e che abroga il regolamento (CE) n. 998/2003, *GUUE L 178 del 28.06.2013*. L'articolo 32 del Regolamento, intitolato "Deroga alle condizioni degli articoli 6, 9, 10 e 14" dispone: *"... In deroga alle condizioni di cui agli articoli 6, 9, 10 e 14, in casi eccezionali gli Stati membri possono autorizzare i movimenti a carattere non commerciale verso i loro territori degli animali da compagnia non conformi alle condizioni stabilite in detti articoli, a condizione che:*

a) il proprietario abbia richiesto precedentemente un permesso e questo sia stato concesso dallo Stato membro di destinazione;

b) gli animali da compagnia siano isolati sotto sorveglianza ufficiale per il tempo necessario a soddisfare le condizioni richieste, e comunque non superiore a sei mesi:

i) in un luogo approvato dall'autorità competente; e

ii) in conformità delle condizioni enunciate nel permesso.

Il permesso di cui al paragrafo 1, lettera a), può autorizzare il transito in un altro Stato membro a condizione che detto Stato membro abbia precedentemente comunicato allo Stato membro di destinazione il suo consenso...".



Roberto A. Jacchia

PARTNER



r.jacchia@dejalex.com



+39 02 72554.1



Via San Paolo 7
20121 - Milano



Marco Stillo

ASSOCIATE



m.stillo@dejalex.com



+32 (0)26455670



Chaussée de La Hulpe 187
1170 - Bruxelles

MILANO

Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400
milan@dejalex.com

ROMA

Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44
rome@dejalex.com

BRUXELLES

Chaussée de La Hulpe 187 · 1170 Bruxelles, Belgique
T. +32 (0)26455670 · F. +32 (0)27420138
brussels@dejalex.com

MOSCOW

Ulitsa Bolshaya Ordynka 37/4 · 119017, Moscow, Russia
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93
moscow@dejalex.com

