

# EMERGENZA UCRAINA. ACCOGLIENZA DEI CITTADINI UCRAINI NEL RISPETTO DEI VINCOLI DERIVANTI DALL'ORDINAMENTO COMUNITARIO E DAGLI OBBLIGHI INTERNAZIONALI.

*di Fabio, Martino BATTISTA, Segretario Generale di Provincia*

*di Gaetano Di Vito, Avvocato*

*di Pasquale Eramo, dottore in Giurisprudenza*

*Il conflitto bellico che la Russia ha messo in atto nei confronti dell'Ucraina, ha provocato una situazione umanitaria emergenziale. Infatti, milioni di persone sono state costrette a cercare protezione in altri Stati, tra cui l'Italia, che, prontamente, ha attivato misure urgenti di accoglienza per garantirne il soccorso e l'assistenza.*

*The war conflict that Russia has waged against Ukraine has caused an emergency humanitarian crisis. Millions of people have been forced to seek protection in other states, including Italy, which promptly activated urgent reception measures to ensure relief and assistance.*

Sommario: 1. Premessa. 2. Le fonti del diritto internazionale. 2.1 La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani. 2.2 La Convenzione sullo stato dei rifugiati di Ginevra del 1951. 2.3 Il Trattato del Nord-Atlantico. 3. Le fonti dell'ordinamento dell'Unione europea in tema di protezione di cittadini di paesi terzi. 3.1 Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. 3.2 La Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001. 4. La protezione temporanea. 4.1 Profili generali. 4.2 Attuazione della protezione temporanea. 5. Disposizioni di protezione civile per l'accoglienza, il soccorso e l'assistenza della popolazione Ucraina. 5.1 Attività di accoglienza: Procedure in deroga alla disciplina vigente. 5.2 Misure per la tutela dei minori: Piano minori stranieri non accompagnati. 5.3 Altre misure di sostentamento e aiuto. 6. Controllo e monitoraggio dell'attuazione delle misure di accoglienza e di sostentamento. 7. Cybersicurezza delle reti. 8. Conclusioni

## *1. Premessa.*

Il conflitto bellico scoppiato il 24 febbraio 2022 con l'invasione russa dell'Ucraina ha provocato una emergenza umanitaria di enormi dimensioni<sup>1</sup>.

A causa dei combattimenti, milioni di persone sono state costrette a cercare protezione in altri Stati, tra cui l'Italia<sup>2</sup>, ove, prontamen-

te, sono state attivate misure urgenti di accoglienza e di protezione civile per garantirne il soccorso e l'assistenza.

A tal fine, ci si è avvalsi di due principali strumenti: la decretazione d'urgenza<sup>3</sup>, di cui

---

russa, infatti, agli uomini tra i 18 ed i 60 anni è vietato lasciare il paese.

<sup>3</sup> Finora sono stati adottati i seguenti provvedimenti: decreto-legge 25 febbraio 2022, n. 14, convertito con modificazioni dalla legge 5 aprile 2022, n. 28; decreto-legge 28 febbraio 2022, n. 16, abrogato dall'articolo 1, comma 2, della legge 5 aprile 2022, n. 28, secondo cui restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo decreto-legge 28 febbraio 2022, n. 16; decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, convertito con modificazioni dalla legge 20 maggio 2022,

---

<sup>1</sup> Il 2 marzo 2022, l'Assemblea Generale dell'ONU ha adottato una risoluzione che condanna l'azione militare russa contro l'Ucraina.

<sup>2</sup> Sono poco più di 80.000 (il dato è aggiornato al 25 maggio 2022), i cittadini ucraini che hanno richiesto un permesso di soggiorno per protezione temporanea in Italia (fonte: Dipartimento della Protezione Civile). Si tratta per lo più di donne. Dall'inizio dell'invasione

all'articolo 77 della Costituzione, ed il potere di ordinanza di protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile), quest'ultimo esercitato con l'adozione di ordinanze<sup>4</sup>, ai sensi dell'articolo 25, comma 1, in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza<sup>5</sup> e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea<sup>6</sup>.

In tale contesto emergenziale, suscita particolare interesse la disciplina sulle modalità di acquisizione di lavori, servizi e forniture, in deroga a talune disposizioni del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei

---

n. 51 (sul contenuto di quest'ultima legge, si veda la nota di lettura dell'ANCI del 25 maggio 2022).

<sup>4</sup> Ad oggi, il Capo del Dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha adottato le seguenti ordinanze: 2 marzo 2022, n. 870; 4 marzo 2022, n. 872; 6 marzo 2022, n. 873; 13 marzo 2022, n. 876; 21 marzo 2022, n. 877; 26 marzo 2022, n. 880; 29 marzo 2022, n. 881; 30 marzo 2022, n. 882; 31 marzo 2022, n. 883; 24 maggio 2022, n. 895.

<sup>5</sup> Con deliberazione del 25 febbraio 2022, il Consiglio dei ministri ha dichiarato lo stato di emergenza per tre mesi. Con successiva deliberazione del 12 maggio 2022, lo stato di emergenza è stato prorogato sino al 31 dicembre 2022.

<sup>6</sup> Le ordinanze di protezione civile rientrano nel *genus* delle ordinanze *extra ordinem* di necessità e urgenza. La giurisprudenza costituzionale (in particolare, con le sentenze 28 maggio 1987, n. 201, e 14 aprile 1995, n. 127) ha elaborato un insieme di limiti al potere di ordinanza, quali il rispetto dei principi dell'ordinamento, la proporzionalità tra evento e misura adottata, il carattere meramente provvisorio delle ordinanze, la capacità solo derogatoria, anziché abrogativa o modificativa, delle norme di legge, l'indicazione adeguata dei settori dell'ordinamento derogati e la strumentalità della deroga alla soluzione della emergenza (Marzuoli C., *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, in AA.VV., *Il diritto amministrativo dell'emergenza*, Milano, 2006, 12 ss.). Si veda anche la distinzione tra ordinanze di necessità e urgenza ed atti necessitati, in Corte costituzionale, sentenza 22 ottobre 2021, n. 198, secondo cui gli "atti" necessitati e le "ordinanze" necessitate hanno entrambi come presupposto l'urgente necessità del provvedere, ma i primi sono emessi in attuazione di norme legislative che ne prefissano il contenuto, le altre sono emesse - nell'esplicazione di poteri soltanto genericamente prefigurati dalle norme che li attribuiscono e perciò suscettibili di assumere vario contenuto - per adeguarsi duttilmente alle mutevoli situazioni (massima n. 44316).

contratti pubblici)<sup>7</sup>, per la realizzazione degli interventi di assistenza e accoglienza dei profughi ucraini.

Tuttavia, per la stretta interconnessione, pare opportuno esaminare, preliminarmente, seppur in modo non esaustivo, e solo parziale in questa sede, le fonti di diritto internazionale e dell'Unione europea poste a fondamento della protezione garantita ai profughi ucraini.

Perno di tale disciplina, nell'ordinamento interno, è l'articolo 10 della Costituzione, secondo cui l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute (comma 1); la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali; lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge (comma 3); non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici (comma 4)<sup>8</sup>.

## 2. Le fonti di diritto internazionale.

### 2.1 La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani.

Le misure adottate per assicurare assistenza e accoglienza ai profughi ucraini sono basate, anzitutto, sulla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, approvata e proclamata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

---

<sup>7</sup> Cfr., al riguardo, la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 ottobre 2004, recante "Indirizzi in materia di protezione civile in relazione all'attività contrattuale riguardante gli appalti pubblici di lavori, di servizi e di forniture di rilievo comunitario".

<sup>8</sup> Imprescindibile è anche il richiamo all'articolo 11 della Costituzione, secondo cui l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo. Parimenti, l'articolo 117, comma 1, della Costituzione, prevede che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

La Dichiarazione, invero, pur non essendo formalmente vincolante per gli Stati membri, in quanto dichiarazione di principi, ha un'importanza storica fondamentale, ed è la prima testimonianza della volontà della comunità internazionale di riconoscere universalmente i diritti che spettano a ciascun essere umano. Le norme che compongono la Dichiarazione sono ormai considerate, dal punto di vista sostanziale, come principi generali del diritto internazionale, e come tali vincolanti per tutti i soggetti di tale ordinamento.

L'articolo 14 della Dichiarazione dispone che ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni (comma 1), e che questo diritto non potrà essere invocato qualora l'individuo sia realmente ricercato per reati non politici o per azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite (comma 2).

### *2.2 La Convenzione sullo stato dei rifugiati di Ginevra del 1951<sup>9</sup>.*

La Convenzione sullo stato dei rifugiati di Ginevra del 1951, modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967, costituisce il cardine del diritto internazionale in materia di protezione dei migranti.

Essa definisce lo status di "rifugiato" individuando i diritti dei migranti forzati e gli obblighi legali degli Stati di proteggerli. Essa è il documento internazionale fondamentale per chi cerca accoglienza a causa di situazioni insostenibili nel paese d'origine, come guerre, catastrofi naturali e persecuzioni.

Il principio fondamentale su cui la Convenzione si fonda è quello per cui nessun rifugiato può essere respinto verso un Paese in cui la propria vita o libertà potrebbero essere seriamente minacciate (questo principio è considerato una norma di diritto internazionale consuetudinario).

<sup>9</sup> La Convenzione è stata adottata il 28 luglio 1951 dalla Conferenza dei plenipotenziari sullo status dei rifugiati e degli apolidi convocata dalle Nazioni Unite, ed è entrata in vigore internazionale il 22 aprile 1954. Autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione in Italia dati con legge 24 luglio 1954, n. 722 (Gazzetta Ufficiale n. 196 del 27 agosto 1954). Data della ratifica: 15 novembre 1954 (Gazzetta Ufficiale n. 294 del 23 dicembre 1954). Entrata in vigore per l'Italia: 13 febbraio 1955.

Secondo la Convenzione, il rifugiato è colui "che temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra".

Quanto al rapporto tra fonti di rango internazionale, si evidenzia che la Convenzione è direttamente richiamata dall'articolo 78, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che prescrive la conformità ad essa, e agli "altri trattati pertinenti", della politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, così integrando il diritto dell'Unione (v. *infra*).

### *2.3 Il Trattato del Nord-Atlantico.*

Il Trattato del Nord-Atlantico è stato firmato a Washington il 4 aprile 1949, e ratificato dall'Italia con la legge 1 agosto 1949, n. 465.

Il Trattato costituisce la base giuridica e negoziale dell'alleanza atlantica, ed ha creato una alleanza di difesa collettiva in base all'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite che riafferma il diritto degli Stati alla legittima difesa individuale e collettiva.

Giova riportare, per la forza evocativa, il preambolo del Trattato: "Gli Stati che aderiscono al presente Trattato riaffermano la loro fede negli scopi e nei principi dello Statuto delle Nazioni Unite e il loro desiderio di vivere in pace con tutti i popoli e con tutti i governi. Si dicono determinati a salvaguardare la libertà dei loro popoli, il loro comune retaggio e la loro civiltà, fondati sui principi della democrazia, sulle libertà individuali e sulla preminenza del diritto. Aspirano a promuovere il benessere e la stabilità nella regione dell'Atlantico settentrionale. Sono decisi a unire i loro sforzi in una difesa collettiva e per la salvaguardia della pace e della sicurezza. Pertanto, essi aderiscono al presente Trattato Nord Atlantico".

Ancorché privo di riferimenti alla protezione dei rifugiati, il Trattato, quale ulteriore strumento per assicurare la pace, la giustizia e la sicurezza internazionali, rappresenta, sicuramente, una aggiuntiva e solida base giuridica dell'azione svolta dallo Stato italiano per dominare l'emergenza umanitaria in atto.

Infine, è interessante sottolineare come il Trattato sia l'unico trattato di diritto internazionale ad essere espressamente citato (in particolare, sono indicati gli articoli 3 e 4) nel preambolo dei decreti legge adottati sin qui per affrontare le conseguenze della crisi ucraina.

### *3. Le fonti dell'ordinamento dell'Unione europea in tema di protezione di cittadini di paesi terzi.*

#### *3.1 Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.*

I provvedimenti adottati sinora dallo Stato italiano per assicurare accoglienza e protezione ai cittadini ucraini hanno come iniziale base giuridica euro-unitaria alcune disposizioni del TFUE.

L'articolo 67, paragrafo 2, del TFUE, dispone, in primo luogo, che l'Unione garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo<sup>10</sup>, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi (gli apolidi sono equiparati ai cittadini dei paesi terzi).

Si deve fare riferimento, poi, all'articolo 78, paragrafi 1 e 3, del TFUE.

---

<sup>10</sup> L'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 18 dicembre 2000 dispone che il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato che istituisce la Comunità europea. L'articolo 19 della Carta, inoltre, vieta le espulsioni collettive e protegge gli individui dall'allontanamento, dall'espulsione o dall'extradizione verso uno Stato in cui esiste un grave rischio di pena di morte, tortura o altre pene o trattamenti disumani o degradanti. Gli Stati membri dell'UE hanno concordato una politica comune europea in materia di asilo, che comprende la protezione sussidiaria e la protezione temporanea.

Il paragrafo 1 stabilisce che l'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti.

Il paragrafo 3, invece, prevede che qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Il Consiglio delibera previa consultazione del Parlamento europeo.

Rilevante è, infine, l'articolo 80 del TFUE, secondo cui le politiche dell'Unione relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione, e la loro attuazione, sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario (se necessario, gli atti dell'Unione contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio).

#### *3.2 La Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001.*

La Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001<sup>11</sup>, fissa le 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.

L'articolo 2 della Direttiva definisce, in particolare:

1) «protezione temporanea»: la procedura

---

<sup>11</sup> La Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, è stata attuata in Italia con il 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".

di carattere eccezionale che garantisce, nei casi di afflusso massiccio o di imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti da paesi terzi che non possono rientrare nel loro paese d'origine, una tutela immediata e temporanea alle persone sfollate, in particolare qualora vi sia anche il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievole per il suo corretto funzionamento, per gli interessi delle persone di cui trattasi e degli altri richiedenti protezione;

2) «sfollati»: i cittadini di paesi terzi o apolidi che hanno dovuto abbandonare il loro paese o regione d'origine o che sono stati evacuati, in particolare in risposta all'appello di organizzazioni internazionali, ed il cui rimpatrio in condizioni sicure e stabili risulta impossibile a causa della situazione nel paese stesso, anche rientranti nell'ambito d'applicazione dell'articolo 1A della convenzione di Ginevra o di altre normative nazionali o internazionali che conferiscono una protezione internazionale, ed in particolare: i) le persone fuggite da zone di conflitto armato o di violenza endemica; ii) le persone che siano soggette a rischio grave di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani o siano state vittime di siffatte violazioni;

3) «afflusso massiccio»: l'arrivo nella Comunità (ora Unione) di un numero considerevole di sfollati, provenienti da un paese determinato o da una zona geografica determinata, sia che il loro arrivo avvenga spontaneamente o sia agevolato, per esempio mediante un programma di evacuazione;

4) «rifugiati»: i cittadini di paesi terzi o apolidi ai sensi dell'articolo 1A della convenzione di Ginevra<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> La differenza tra status di rifugiato e status di protezione sussidiaria, entrambi tesi a garantire protezione internazionale ai migranti, si basa su una serie di parametri oggettivi e soggettivi che si riferiscono alla storia personale dei richiedenti, alle ragioni delle richieste e ai paesi di provenienza. E' ammissibile alla protezione sussidiaria, quale diversa forma di protezione internazionale, il cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno. Sono esclusi dalla protezione

L'articolo 5 della Direttiva, infine, dispone che l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati è accertata con decisione del Consiglio adottata a maggioranza qualificata su proposta della Commissione.

3.3 La Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio, del 4 marzo 2022.

La Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio, del 4 marzo 2022, vincolante per i suoi destinatari ed obbligatoria in tutti i suoi elementi (articolo 288 del TFUE)<sup>13</sup>, ha accertato l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE, introducendo per loro una protezione temporanea.

Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, la Decisione si applica alle seguenti categorie di persone che sono sfollate dall'Ucraina a partire dal 24 febbraio 2022 incluso:

a) cittadini ucraini residenti in Ucraina prima del 24 febbraio 2022;

b) apolidi e cittadini di paesi terzi diversi dall'Ucraina che beneficiavano di protezione internazionale o di protezione nazionale equivalente in Ucraina prima del 24 febbraio 2022;

c) familiari delle persone di cui alle lettere a) e b).

Ai sensi dei paragrafi 2 e 3: “2. Gli Stati membri applicano la presente decisione o una protezione adeguata ai sensi del loro diritto nazionale nei confronti degli apolidi e dei cit-

---

gli stranieri già assistiti da un organo o da un'agenzia delle Nazioni Unite diversi dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

<sup>13</sup> Sugli obblighi degli Stati membri in tema di ricollocazione di cittadini di paesi terzi in situazioni di emergenza, nella sentenza Commissione/Polonia, Ungheria e Repubblica ceca (Meccanismo temporaneo di ricollocazione di richiedenti protezione internazionale) (C-715/17, C-718/17 e C-719/17), pronunciata il 2 aprile 2020, la Corte di Giustizia dell'unione europea ha accolto i ricorsi per inadempimento presentati dalla Commissione contro questi tre Stati membri, diretti a far dichiarare che, non avendo indicato a intervalli regolari, e almeno ogni tre mesi, un numero adeguato di richiedenti protezione internazionale che essi erano in grado di ricollocare rapidamente nel loro rispettivo territorio e non avendo, di conseguenza, ottemperato ai loro ulteriori obblighi di ricollocazione, tali Stati membri erano venuti meno agli obblighi ad essi incombenti in forza del diritto dell'Unione (fonte: [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)).

tadini di paesi terzi diversi dall'Ucraina che possono dimostrare che soggiornavano legalmente in Ucraina prima del 24 febbraio 2022 sulla base di un permesso di soggiorno permanente valido rilasciato conformemente al diritto ucraino e che non possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese o regione di origine. 3. A norma dell'articolo 7 della direttiva 2001/55/CE, gli Stati membri possono applicare la presente decisione anche ad altre persone, compresi gli apolidi e i cittadini di paesi terzi diversi dall'Ucraina, che soggiornavano legalmente in Ucraina e che non possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese o regione di origine”.

In questo modo, per la prima volta, è stata attivata la procedura prevista dalla Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001.

Ai cittadini residenti in Ucraina che hanno lasciato lo Stato dopo il 24 febbraio 2022, è stato garantito l'ingresso nell'Unione europea senza nessun adempimento burocratico ulteriore rispetto a quelli già previsti (esibizione di un documento personale di identità senza obbligo di visto).

Inoltre, è stato loro concesso di soggiornare nel territorio dell'Unione europea per almeno un anno, prorogabile fino a un massimo di due anni (e comunque fino a quando il rimpatrio non sia “sicuro e stabile”). Ciò ha evitato di attivare nei confronti dei cittadini ucraini la procedura per il riconoscimento della protezione internazionale prevista dal diritto europeo per i cittadini di Stati terzi rispetto all'Unione europea, oppure procedure analoghe previste a livello nazionale.

Altresì, la protezione temporanea consente ai cittadini ucraini di spostarsi all'interno dell'Unione europea e di poter soggiornare anche in Stati diversi rispetto a quelli di primo ingresso.

In attuazione della Decisione, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha adottato il decreto 28 marzo 2022, recante “*Misure di protezione temporanea per le persone provenienti dall'Ucraina in conseguenza degli eventi bellici in corso*”.

Il DPCM, all'articolo 1, comma 2, riconosce la protezione temporanea in favore delle persone che sono sfollate dall'Ucraina a parti-

re dal 24 febbraio 2022 incluso, a seguito dell'invasione militare delle forze armate russe che ha avuto inizio in tale data, appartenenti alle seguenti categorie:

a) cittadini ucraini residenti in Ucraina prima del 24 febbraio 2022;

b) apolidi e cittadini di paesi terzi diversi dall'Ucraina che beneficiavano di protezione internazionale o di protezione nazionale equivalente in Ucraina prima del 24 febbraio 2022;

c) familiari delle persone di cui alle lettere a) e b).

La protezione temporanea, inoltre, è estesa agli apolidi e cittadini di paesi terzi diversi dall'Ucraina che 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 (articolo 1, comma 3).

#### *4. La protezione temporanea*

##### *4.1 Profili Generali*

All'indomani dell'invasione dell'Ucraina da parte delle truppe militari russe, il Consiglio Europeo, fin da subito, ha qualificato tale atto come causa idonea a turbare e a mettere in pericolo la sicurezza mondiale, quindi europea. L'irruzione militare oltre i confini ucraini, riconosciuti a livello internazionale, costituendo atto di lesione dell'integrità territoriale e dell'indipendenza ucraina rappresenta un'indiscutibile violazione del diritto internazionale. In conseguenza di ciò, in vaste regioni, ormai terreno di conflitto armato, si assiste ad uno scisma avente effetti diretti sulla stabilità dell'Unione Europea. L'elevata percentuale di migranti verso gli Stati membri dell'Unione ha indotto il Consiglio Europeo, per la prima volta<sup>14</sup>, a dare attuazione alla Direttiva 2001/55 CE in tema di protezione temporanea. La direttiva contiene norme minime sulla concessione della protezione temporanea adottabili soltanto ove si accerti un afflusso massiccio di sfollati, che non potendo ritornare nel loro paese d'origine, sono in

<sup>14</sup> Su proposta della Commissione con Decisione 2022/382.

cerca di protezione nei territori dell'Unione. Inoltre, la stessa contiene una serie di misure volte a redistribuire tra gli Stati membri il peso dei maggiori sforzi richiesti e sostenuti, in via primaria, dagli Stati "frontiera" che *prima facie* subiscono le conseguenze negative di tale afflusso. La Direttiva disciplina il regime *de minimis*: pertanto, ove più favorevoli, continueranno a trovare applicazione le discipline nazionali. Valutata la capacità della protezione temporanea di influire sugli obblighi internazionali in tema di rifugiati e, quindi, sulla politica in materia di asilo, si ritiene necessario stabilire un accordo, il quale avviene mediante consultazioni, con l'alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR)<sup>15</sup>. La disciplina sulla protezione temporanea non deve pregiudicare il riconoscimento dello *status* di rifugiato derivante dagli obblighi internazionali e che trova espresso riconoscimento nella convenzione di Ginevra.<sup>16</sup> Dato il carattere eccezionale che giustifica l'attivazione della protezione, in via consequenziale, le misure attuative della medesima hanno, quanto al profilo soggettivo e alla durata, un carattere limitato nel tempo.

Agli Stati membri è riconosciuta la possibilità di escludere una persona da tale beneficio qualora sussistano seri motivi per ritenere che abbiano commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra, un crimine contro l'umanità, un reato grave di natura non politica al di fuori dello Stato membro o atti contrari ai principi e alle finalità delle Nazioni Unite.

La protezione temporanea è una misura avente durata limitata nel tempo: inizialmente di un anno e qualora non cessi per cause di cui all'art. 6, paragrafo 1, lett. b), la protezione può essere prorogata per un ulteriore anno, di sei mesi in sei mesi, su proposta della Commissione al Consiglio

La presenza di un afflusso massiccio di sfollati è valutata con decisione del Consiglio, adottata a maggioranza qualificata su propo-

sta della Commissione. Tale proposta della Commissione, quanto la decisione del Consiglio, deve necessariamente contenere:

- la descrizione dei gruppi specifici di persone cui si applicherà la protezione temporanea;
- la data di decorrenza della protezione temporanea;
- le informazioni fornite dall'UNHCR e da altre organizzazioni internazionali competenti.

La specifica individuazione di gruppi di persone cui si applica la misura di protezione non costituisce limite invalicabile da parte degli Stati membri. Questi ben possono ammettere a tale misura categorie ulteriori di sfollati per le medesime ragioni e del medesimo paese, purché ne venga data comunicazione al Consiglio e alla Commissione.

In conseguenza della decisione, gli Stati membri adottano le misure necessitate per far fronte all'afflusso di sfollati, in particolar modo fornendo agli stessi documenti comprovanti il titolo di soggiorno. In considerazione dell'urgenza che giustifica l'attivazione della direttiva 2011/55/CE, vengono ridotte al minimo le formalità necessarie per il rilascio dei visti, che dovrebbero essere gratuiti o, quantomeno, avere un costo ridotto.

Gli articoli dal 9 al 16 della Direttiva delineano il trattamento minimo che gli Stati sono tenuti a garantire agli sfollati. Esso comprende: il rilascio di un documento, in lingua per loro comprensibile, contenente l'elencazione delle norme disciplinanti la protezione temporanea, la possibilità di svolgere attività lavorativa, la possibilità di partecipare a percorsi d'istruzione specifici e di formazione personale. Gli Stati membri garantiscono alle persone non autosufficienti ammesse alla protezione temporanea quanto necessario in termini di assistenza sociale, di sostentamento e di cure mediche.

La Direttiva accorda particolare attenzione al nucleo familiare già costituito nel paese d'origine, onde garantire l'unitarietà dello stesso e per questo considera facenti parti della famiglia i seguenti soggetti:

- il coniuge del richiedente il ricongiungimento o il partner seppur non legato da vincolo matrimoniale, ma che man-

<sup>15</sup> Art. 3 della Direttiva 2011/55/CE prevede che la stessa istituzione, applicazione e cessazione della protezione deve essere oggetto di consultazione.

<sup>16</sup> Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967, già ratificata da tutti gli Stati membri.

tenga una relazione stabile con esso. I figli legittimi, naturali o adottati del richiedente il ricongiungimento o del coniuge;

- altri parenti stretti che vivevano insieme al richiedente il ricongiungimento o ad esso totalmente o parzialmente dipendenti;

Nel dare attuazione all'esigenza di ricongiungimento familiare, gli Stati valutano le richieste con particolare riguardo alla volontà di questi e al superiore interesse dei minori, curandone il trasferimento e provvedendo al ritiro del titolo di soggiorno rilasciato dallo Stato membro abbandonato.

L'art. 16 disciplina le misure da adottare in riferimento ai minori non accompagnati. Gli Stati assicurano la rappresentanza di questi mediante tutela legale o mediante rappresentanza assunta da organizzazioni deputate all'assistenza e al benessere dei minori o comunque mediante qualsiasi altra forma adeguata di rappresentanza. Gli stessi provvedono all'allocazione dei minori presso famiglie ospitanti, centri di accoglienza o altri alloggi confacenti per minori o, in ultima istanza, presso la persona che ne ha agevolato la fuga dal territorio di origine.

Non è preclusa alle persone che godono della protezione temporanea la possibilità di presentare domanda di asilo che, qualora non sia stata vagliata prima della scadenza della protezione temporanea, deve necessariamente essere valutata al termine di quest'ultima.<sup>17</sup> Tuttavia la Direttiva lascia libertà agli Stati di decidere che lo *status* di richiedente asilo non sia cumulabile con il beneficio della protezione temporanea. In mancanza di posizioni dello Stato, in merito sembra del tutto compatibile l'esistenza del doppio *status*.

Terminata la protezione temporanea, gli Stati membri adottano i necessari provvedimenti al fine di consentire il rimpatrio degli ex sfollati. *Medio tempore*, ossia dalla data di cessazione della protezione temporanea alla data di rimpatrio, la posizione degli ex sfollati sarà normata dalle disposizioni in materia di protezione e di stranieri negli Stati membri,

<sup>17</sup> Competente per l'esame della domanda di asilo è lo Stato che ha accettato il trasferimento di tale persona nel suo territorio.

fatta salva la possibilità di cui all'art. 21, paragrafo 3 della Direttiva, che riconosce agli Stati membri la possibilità di prorogare, a titolo individuale, gli obblighi di cui al capo III, articoli 8 – 19, fino alla data del rimpatrio.

Con la Decisione di esecuzione n. 382 del 4 marzo 2022 il Consiglio<sup>18</sup>, ai sensi dell'art. 5 della Direttiva 2001/55/CE, ha accertato l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina e, per l'effetto, ha attivato il meccanismo di protezione temporanea.<sup>19</sup> Va precisato che soltanto da questa fase la tutela offerta dalla protezione temporanea acquisisce giuridicamente la qualifica di diritto soggettivo; al contrario, precedentemente alla data di adozione della Decisione, essa era qualificabile come una mera situazione di aspettativa.<sup>20</sup> La decisione va obbligatoriamente richiamata in quanto individua l'ambito soggettivo di applicazione del beneficio e la nozione di protezione adeguata quale alternativa alla protezione temporanea.<sup>21</sup>

Per protezione adeguata ai sensi del diritto nazionale deve intendersi un'alternativa alla protezione temporanea, avente carattere non necessariamente coincidenti con quelli di quest'ultimo beneficio. ma che, comunque, devono essere orientati al rispetto della dignità umana e dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.<sup>22</sup> Condizione necessaria è che sussista l'impossibilità di ritornare nel proprio paese o regione d'origine in condizioni sicure e stabili la cui definizione non è presente nella stessa decisione, ma si ritiene ricondurre o, quantomeno, interpretare, unitamente all'art. 6 paragrafo 2 della Direttiva, che richiama situazioni di conflitto armato o di violenza endemica e il rischio di grave vio-

<sup>18</sup> Consultabile in eur-lex.europa.eu.

<sup>19</sup> Art. 2, paragrafo 1, lett. a) della Direttiva 2001/55/CE.

<sup>20</sup>C. Favilli, La protezione internazionale nell'ordinamento dell'Unione Europea, in Procedure e garanzie del diritto di asilo, 2011, pag. 119; M. Flaminio, M. Acierno, Il sistema di protezione internazionale per i cittadini ucraini anche alla luce dei nuovi interventi normativi, Relazione su novità normativa n. 36, www.cortedicassazione.it, pag. 7

<sup>21</sup> Vedi *supra* § 3.3.

<sup>22</sup> Commissione Europea, Comunicazione c 126 I/1, eur-lex.europa.eu, pag. 3.



lazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani nel paese di origine.

La direttiva 2011/55/CE consiglia una procedura celere di accoglimento delle istanze e così il diritto nazionale non prevede alcuna procedura specifica per la domanda di protezione temporanea o adeguata. Le persone richiedenti il beneficio sono tenute soltanto a comprovare, a seconda delle situazioni, la loro cittadinanza<sup>23</sup>, la residenza in Ucraina, il legame familiare, il riconoscimento della protezione internazionale o equivalente in Ucraina. Alternative alla protezione temporanea, nonché uniche strade percorribili per quanti non rientrano tra i beneficiari della stessa, è quella del ricongiungimento familiare secondo quanto disposto dalla direttiva 2003/86/CE. In tal caso, sarà necessario provare il vincolo familiare con un cittadino di un paese terzo che soggiorni legalmente in uno Stato membro, oppure che siano familiari di un cittadino dell'Unione che abbia usufruito dei diritti sanciti dalla direttiva 2004/38/CE in tema di libertà di circolazione tra gli Stati membri.

#### *4.2 Attuazione della protezione temporanea.*

L'attuazione della Direttiva è trattata, nell'ordinamento nazionale, dal D.lgs. 85/2003 in base al quale si dispone che le misure di protezione sono decise con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale stabilisce la data di decorrenza, le categorie di sfollati, le misure per il rilascio dei visti e dei permessi di soggiorno nonché le misure assistenziali. Sulla scorta di quanto previsto dal summenzionato Decreto legislativo, è stato adottato il D.P.C.M. del 28 marzo 2022 il quale tratteggia gli elementi necessari per l'attuazione della Decisione 2022/382. Il Presidente del Consiglio dei Ministri italiano non ha accolto, mediante tale atto, l'esortazione del Consiglio finalizzato ad estendere la protezione temporanea a cate-

rie ulteriori di quelle di cui all'art. 7 della Direttiva. Pertanto, queste ultime persone, nel territorio italiano, potranno beneficiare soltanto dei diritti riconosciuti dalla Direttiva 2003/86/CE e dalla Direttiva 2004/38/CE.

Di riflesso, sul piano interno, ai sensi dell'art. 29 del Codice della protezione civile, è stata adotta la Delibera del Consiglio dei Ministri del 25 febbraio 2022<sup>24</sup>, con la quale è stato deliberato un primo stato di emergenza per garantire gli interventi necessari in territorio estero e il 28 febbraio 2022, sempre lo stesso Consiglio dei Ministri dichiarava<sup>25</sup> lo stato di emergenza nazionale fino al 31 dicembre 2022, onde garantire il necessario soccorso e assistenza alla popolazione ucraina nel territorio nazionale. In quest'ultima delibera è stato disposto che per l'organizzazione e l'attuazione delle misure ivi previste, si provveda con ordinanze adottate dal Capo del Dipartimento della Protezione Civile (art. 2, co. 1).

Con l' OCDPC n. 870 del 2 marzo 2022<sup>26</sup> sono state adottate le prime misure per il soccorso e l'assistenza della popolazione ucraina all'estero. Il Dipartimento della Protezione Civile, avvalendosi dell'ausilio dei soggetti di cui agli articoli 4 e 13 del D.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 e in raccordo con l'Emergency Response and Coordination Center (ERCC) della Commissione Europea, interviene a supporto delle autorità competenti in ucraina per garantire il soccorso e l'assistenza della popolazione inviando, negli hub logistici individuati, personale del volontariato di protezione civile, attrezzature e materiali individuati nell'ambito del Meccanismo Unionale di Protezione Civile.

### *5. Disposizioni di protezione civile per l'accoglienza, il soccorso e l'assistenza della popolazione Ucraina*

#### *5.1 Attività di accoglienza: Procedure in*

<sup>23</sup> Passaporti, carte d'identità nazionali, fogli matricolari e carte d'identità militari, libretti di navigazione, patenti di battelliere e passaporti per marittimi, certificati di cittadinanza e altri documenti ufficiali di cui risulta la cittadinanza anche se scaduti, Comunicazione c 126 I/1 della Commissione Europea, cit., pag. 4.

<sup>24</sup> Consultabile in [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).

<sup>25</sup> Delibera del Consiglio dei Ministri del 28 febbraio 2022, [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).

<sup>26</sup> Con la stessa ordinanza vengono definite agli artt. 3 e 4 le speciali indennità spettanti ai volontari e alla Croce Rossa Italiana per l'attività prestata.

*deroga alla disciplina vigente.*

Alle Prefetture, le quali assicurano il necessario raccordo con i Commissari<sup>27</sup> o loro delegati, è demandato il compito di assicurare l'accoglienza sul territorio nazionale dei cittadini ucraini, comprese le operazioni di identificazione<sup>28</sup> e del reperimento di strutture ricettive. Le Prefetture, per le proprie competenze, potranno provvedere al reperimento di idonee strutture, anche in deroga allo schema di capitolato d'appalto normato con D.M. del 29 gennaio 2021, previa debita informativa al Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione.

Nelle more dell'espletamento delle procedure, e si ritiene anche nei casi di urgenza derivanti dalla saturazione dei posti reperiti dalle Prefetture nell'ambito della distribuzione nazionale,<sup>29</sup> debbano provvedere i Commissari e i Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dell'art. 2, lett. b) dell'OCDPC 872/2022. Quest'ultimi provvedono, in via esclusiva, a coordinare il trasporto di persone limitatamente ai loro territori di competenza e all'assistenza sanitaria da prestarsi anche in località prossime ai confini regionali. Per tali fini le Regioni e le Province autonome potranno utilizzare le strutture allestite per l'emergenza Covid-19 adottate in attuazione di quanto disposto dall'art. 4, co. 1

<sup>27</sup> I Presidenti di Regioni sono nominati Commissari delegati con l'art. 2 dell'OCDPC 872/2022 invece, per le Province autonome di Trento e di Bolzano i Commissari sono nominati secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti provinciali, art. 10, co. 2 dell'OCDPC 872/2022, [www.protezionecivile.gov.it](http://www.protezionecivile.gov.it).

<sup>28</sup> Da effettuarsi attraverso i centri di accoglienza di cui agli artt. 9 e 11 del D.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, attraverso il Servizio centrale di cui all'art. 1 *sexies* del D.lg. 30 dicembre 1989 mediante il Sistema di accoglienza e integrazione in conformità a quanto previsto dall'art. 3 del D. lg. 28 febbraio 2022, n. 16. A tal uopo con l'art. 33 del D.lgs 21 marzo 2022, n. 21 è consentito, per una più rapida trattazione delle istanze avanzate, protrarre a tutto il 2022, anche con modifica dei contratti in essere, e senza ricorrere a una nuova procedura di affidamento, l'impiego di lavoratori interinali impiegati presso le Commissioni preposte al vaglio delle domanda di protezione internazionale e sia dei contratti a termini utilizzati dal Ministero dell'interno per l'emersione dei rapporti di lavoro irregolare.

<sup>29</sup> Le prefetture rappresentano specifiche esigenze ai Commissari delegati e alle Province autonome per far fronte all'alloggiamento temporaneo, art. 3, co. 4 dell'OCDPC 872/2022.

del D.lg. 17 marzo 2020, n. 18. I Commissari delegati per l'attuazione dei compiti loro affidati possono nominare uno o più soggetti attuatori in riferimento ai rispettivi ambiti territoriali o conferire incarichi dirigenziali in deroga all'art. 19, co. 2, limitatamente alla durata minima, e ai limiti previsti dal co. 6 del già richiamato articolo del D.lgs. 165/2001, aventi durata comunque non superiore allo stato di emergenza e con oneri a carico dei rispettivi bilanci.

Con l'art. 31 del D.lg. 21 marzo 2022, n. 22, vengono previste ulteriori forme di accoglienza diffusa da attuare attraverso i Comuni, gli enti del Terzo settore, i Centri di servizio per il volontariato, gli enti e le associazioni iscritte al registro di cui all'articolo 42 del D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e gli enti religiosi civilmente riconosciuti. Tale forma di accoglienza, diversa da quella di cui agli articoli 9 e 11 del d.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, deve comunque garantire i servizi e i costi minimi di cui al summenzionato sistema SAI. In attuazione di tale previsione normativa il Dipartimento della Protezione Civile provvede alla pubblicazione di uno o più avvisi per l'acquisizione di manifestazioni di interesse di rilievo nazionale, rivolti ai soggetti di cui all'art. 31 del D.lg. 21/2022, ammettendo la possibilità di partecipazione anche in forma aggregata. La manifestazione di interesse deve contenere una dichiarazione esplicita del proponente in cui si impegna alla stipula di un accordo di partenariato volto ad assicurare il coinvolgimento del Comune. All'esito della procedura, i soggetti aggiudicatari sigleranno apposite convenzioni con il Dipartimento della Protezione Civile, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia, volte a definire le modalità organizzative di gestione delle misure di accoglienza diffusa. Al fine di rendere più celeri le procedure per l'attivazione dei posti del sistema di accoglienza ed integrazione (S.A.I.), attivabili dagli enti locali che abbiano ottenuto il relativo finanziamento, sono previste procedure in de-

roga<sup>30</sup> alla disciplina ordinaria e in particolar modo:

- procedure di affidamento che possono derogare agli articoli 32, 36, da 59 a 65 e 106 del D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50,<sup>31</sup> e comunque nel rispetto generale dei principi di economicità, efficacia, correttezza e trasparenza, nonché delle disposizioni del codice antimafia e delle misure di prevenzione di cui al d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159. Viene così concessa la possibilità di non dare serrata applicazione a tutte le fasi della procedura di affidamento individuate all'art. 32 tra le quali, in particolar modo, la necessaria previsione degli affidamenti negli atti di programmazione delle stazioni appaltanti e del termine dilatorio di cui al comma 9, cd. clausola *stand still*, in virtù della quale, i contratti non possono essere stipulati, fatte salve le ipotesi in cui ricadano in uno dei casi di cui alla lett. a) o b) del medesimo comma, prima di trentacinque giorni dall'invio dell'ultima comunicazione.<sup>32</sup> Termine concesso alle ditte partecipanti e non risultate aggiudicatrici di poter presentare ricorso avverso l'aggiudicazione definitiva. La deroga di cui all'art. 36 permette di non dare attuazione al principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti nonché la possibilità di procedere all'affidamento dei lavori servizi e fornitori di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 35 secondo modalità differenti da quelle individuate per i vari importi dell'affidamento di cui alle lettere

<sup>30</sup> Art. 8 OCDPC 872/2022, [www.protezionecivile.gov.it](http://www.protezionecivile.gov.it).

<sup>31</sup> Gli artt. 32, 36 e 106 sono stati aggiunti dall'art. 9 dell'OCDPC 881/2022, [www.protezionecivile.gov.it](http://www.protezionecivile.gov.it).

<sup>32</sup> Nelle procedure ordinarie può darsi luogo alla stipula immediata del contratto in due ipotesi. Nella prima è necessario che a seguito di pubblicazione di bando o avviso con cui si indice una gara o inoltro degli inviti sia stata presentata o sia stata ammessa una sola offerta e non siano state tempestivamente proposte impugnazioni del bando o dell'invito o queste impugnazioni risultano già respinte con decisione definitiva. Nella seconda quando si proceda con un appalto basato su un accordo quadro di cui all'art. 54 del Codice, o con appalti specifici basati sul sistema dinamico di acquisizione di cui all'art. 55 del Codice, nel caso di acquisto effettuato attraverso mercato elettronico nei limiti di cui all'art. 3, lett. bbb), infine, nel caso di affidamenti effettuati ai sensi dell'art. 36 co. 2, lett. a) e b).

a), b), c) e d). In via consequenziale, alle stazioni appaltanti è dato modo di derogare alle norme contenute nel Capo II del Codice, da 59 a 65 disciplinanti le procedure di scelta del contraente per i settori ordinari, ossia della procedura aperta, della procedura ristretta, della procedura competitiva con negoziazione, della procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, del dialogo competitivo e del partenariato per l'innovazione;

- l'accesso al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, limitatamente all'attivazione dei posti per l'emergenza ucraina, è consentito in deroga all'articolo 7, c. 2, ammettendo termini più brevi per la presentazione delle domande di finanziamento, all'art. 8, c. 4 così da permettere per i progetti in scadenza di finanziamento di presentare nuovamente domanda di prosecuzione per i posti precedentemente ammessi al finanziamento, all'art. 9, c. 2 al fine di procedere ad aumento dei posti nelle more dell'attivazione di quelli in corso di finanziamento, all'art. 11, c. 2 ammettendo limiti massimi più elevati di capienza in base alle fasce di popolazione e all'art. 19, c. 1, lett. k) in riferimento ai costi di locazione in linea con i parametri dell'Agenzia delle Entrate;
- alle linee guida allegate al decreto del Ministero dell'Interno del 18 novembre 2019;
- all'art. 14, co. 2 del Decreto Legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito con modificazioni il 18 dicembre 2020, n. 173, recante disposizioni in tema di invarianza finanziaria.

Inoltre, sulla base di idonea motivazione, i Commissari delegati, le Province autonome di Trento e di Bolzano e i soggetti attuatori possono derogare alle seguenti disposizioni:<sup>33</sup>

- Regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, recante disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale, articoli 3, 5, 6, secondo comma, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15, 19 e 20 riguardanti in via principale gli obblighi di comunicazione al Consiglio di Stato al fine di ottenere il ne-

<sup>33</sup> Art. 9 dell'OCDPC 872/2022, [www.protezionecivile.gov.it](http://www.protezionecivile.gov.it).

cessario parere quando l'importo dei progetti di contratti o successive modifiche superino gli importi ivi previsti o per dar luogo alla rescissione degli stessi per cause non previste nel contratto o per transazioni dirette a prevenire o troncature contestazioni giudiziarie.

- Legge 7 agosto 1990, n. 241 e ss.mm.ii. art. 2 bis, 7, 8, 9, 10, 10 bis, 14, 14 bis, 14 ter, 14 quater, 14 quinquies, 16, 17, 19 e 20. Alla luce di tali deroghe, per eventuali ritardi nell'osservanza dei termini previsti per la conclusione del procedimento amministrativo l'utenza finale non potrà accampare diritto alcuno ad indennizzo o risarcimento danni. Inoltre, non troveranno applicazione le disposizioni inerenti alla comunicazione di avvio del procedimento, di diritto di intervento, di preavviso di rigetto, di conferenza di servizi anche semplificata, di s.c.i.a. e di silenzio assenso;
- D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, articoli da 6 a 22 bis, 23, 24, 25, e 49. In tema di espropriazione per pubblica utilità, sono derogate le disposizioni inerenti le regole generali sulla competenza, le disposizioni disciplinanti le fasi che precedono il decreto di esproprio, della sottoposizione del bene al vincolo preordinato all'esproprio, le fasi della dichiarazione di pubblica utilità e dei criteri di determinazione dell'indennità di esproprio;
- art. 191, co. 3 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, allo scopo di permettere agli enti locali di contingentare i termini previsti dalla relativa procedura di riconoscimento della spesa per le "somme urgenze";

Con una norma di chiusura si permette di derogare a leggi e ad altre disposizioni regionali strettamente connesse alle attività previste dall'OCDPC 872/22.

Per l'espletamento delle attività di cui all'OCDPC 872/2022, i Commissari delegati possono avvalersi, ove ricorrano i presupposti, delle procedure di cui all'art. 1 co. 2, lett. a) del D.lg. 16 luglio 2020, n. 769, convertito con legge 11 settembre 2020, n. 120, fino all'importo di € 214.900,00 IVA esclusa per le forniture di beni e servizi e per l'esecuzione di lavori. Limite così nuovamente aumentato a fronte dei precedenti 150.000

euro previsti dalla normativa emergenziale soprarichiamata per l'incentivazione degli investimenti pubblici in conseguenza delle ricadute economiche negative derivanti dall'emergenza sanitaria da Covid-19. Con riferimento alle procedure di somma urgenza, i termini per la redazione della perizia giustificativa di cui al co. 4 dell'art. 163 del Codice e per il controllo dei requisiti di partecipazione di cui al co. 7 dell'art. 163 medesimo testo, possono essere derogati. Di conseguenza, è derogato il termine di cui al secondo periodo del co. 10 dell'art. 163 del Codice.<sup>34</sup>

Riguardo alla disciplina del Codice dei Contratti pubblici si può procedere in deroga agli articoli:<sup>35</sup>

- 21, al fine di permettere gli affidamenti necessari senza previa adozione dei documenti di programmazione per l'acquisto di beni, servizi e lavori;
- 32,33,34, al fine di ridurre i tempi delle procedure di affidamento, art. 36 co. 2 lett. a) permettendo l'affidamento di importi inferiori a € 214.900,00 mediante la procedura di affidamento diretto anche senza previa consultazione di due o più operatori economici;
- 70,72,73, riguardo la disciplina inerente all'avviso di preinformazione e pubblicazione del bando di gara;
- 76 e 98, in riferimento alle tempistiche e alle modalità delle comunicazioni ivi previste, da esercitare in misura compatibile con le esigenze emergenziali;
- 35, al fine di agevolare l'acquisto di beni e servizi omogenei e analoghi, caratterizzati da regolarità, da rinnovare periodicamente nel periodo emergenziale;
- 37 e 38, in tema di qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza. In tal modo le stazioni appaltanti anche oltre gli importi di cui all'art. 37 e senza la necessaria qualificazione ivi prevista possono procedere direttamente ed autonomamente all'acquisizione di lavori, servizi e forniture di qualsiasi importo senza dover operare per il tramite delle centrali di

<sup>34</sup> Art. 9, co. 2 dell'OCDPC 872/2022, [www.protezionecivile.gov.it](http://www.protezionecivile.gov.it).

<sup>35</sup> Art. 9, co. 3 dell'OCDPC 872/2022, [www.protezionecivile.gov.it](http://www.protezionecivile.gov.it).

- committenza;
- 40 e 52, al fine di ammettere ulteriori mezzi di comunicazioni a quelli elettronici costituenti obbligo a normativa vigente;
  - 59 co. 1 bis, al fine di autorizzare l'affidamento anche sulla base del progetto definitivo, potendo mettere a carico dell'affidatario la redazione del piano di sicurezza<sup>36</sup> e di coordinamento, che stilerà in fase di elaborazione del progetto esecutivo;
  - 60, 61 e 85 al fine di snellire e ridurre i termini previsti nella procedura aperta e nella procedura ristretta per la scelta del contraente;
  - 95, limitatamente alla possibilità di adottare come criterio di aggiudicazione quello del minor prezzo oltre le ipotesi previste dalla medesima disposizione;
  - 97, relativamente alla possibilità di ammettere la facoltà di esclusione automatica di offerte anormalmente basse fino a quando il numero delle stesse non è inferiore a dieci;
  - 31, al fine di ammettere la nomina del RUP anche tra soggetti idonei estranei agli enti appaltanti, o di altri enti, qualora siano assenti o insufficienti le qualifiche interne;
  - 24, allo scopo di consentire l'affidamento dell'incarico di progettazione a soggetti estranei all'ente appaltante nei casi di assenza o insufficienza di personale interno;
  - 25, 26, 27, deroga finalizzata ad autorizzare la semplificazione e l'accelerazione della procedura per la valutazione dell'interesse archeologico e le fasi di verifica preventiva della progettazione e di approvazione dei relativi progetti;
  - 157, allo scopo di snellire e accelerare la procedura per l'affidamento di incarichi di progettazione e connessi ivi prevista;
  - 105, limitatamente alla possibilità di consentire l'immediata efficacia del contratto di subappalto a decorrere dalla data della richiesta dell'appaltatore, dopo le necessarie verifiche sul possesso dei requisiti da effettuarsi secondo le modalità di cui all'articolo 163, co. 7, del D.lgs. n.

50/2016;

- 106, allo scopo di consentire varianti, anche se non previste nei documenti di gara iniziali, e allo scopo di derogare ai termini perentori previsti dai commi 8 e 14 per le necessarie comunicazioni delle modifiche contrattuali all'ANAC;

Nell'espletamento delle procedure possono essere accettati, anche in deroga agli articoli 81 e 85 del Codice, autocertificazioni rese ai sensi del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, circa il possesso dei requisiti per la partecipazione alle procedure di evidenza pubblica, le quali saranno verificate ai sensi dell'articolo 163, co. 7 del Codice mediante la Banca dati centralizzata gestita dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti o mezzi di prova di cui all'art. 86 del Codice ovvero mediante altre idonee modalità. Possono essere previsti premi di accelerazione e penalità adeguate all'urgenza anche in deroga a quanto previsto dall'art. 113 *bis*, del decreto legislativo n. 50/2016.

Al di fuori delle procedure ordinarie il Commissario delegato, le Province autonome e i soggetti attuatori possono verificare le offerte anomale ai sensi dell'art. 97 del D.lgs. n. 50/2016 richiedendo le necessarie spiegazioni per iscritto, assegnando al concorrente un termine non inferiore a 5 giorni (termine ridotto rispetto a quello concesso, a normativa vigente, pari a 15 giorni giusto art. 97, co. 5). Se all'esito della verifica l'offerta risulti anomala, il soggetto aggiudicatario sarà liquidato, per le attività svolte, ai sensi dell'art. 163, co. 5.

Con l'art. 7 dell'OCDPC 895/2022, è stata inserita un'ulteriore deroga caratterizzata dalla possibilità di provvedere, ai fini dell'acquisizione di lavori, servizi e forniture, strettamente connesse alla fase emergenziale, mediante la procedura di cui all'articolo 36 del Codice anche senza la preventiva consultazione di operatori economici e con la procedura negoziata di cui all'art. 63, co. 2, lett. c), senza previa valutazione riguardo alle qualificazioni degli operatori economici (in deroga al comma 6 del citato articolo), con le verifiche circa il possesso dei requisiti secondo il disposto dell'art. 163, co. 7. Il corrispettivo sarà determinato ai sensi dei commi 3 e 9

<sup>36</sup> Piano di cui all'art. 100 del D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

dell'art. 163 del Codice. Qualora esistenti, gli operatori economici devono essere attinti dalle *white list* delle Prefetture, e ove, non possibile, oltre ai controlli di cui sopra, saranno obbligatori anche quelli in materia di antimafia di cui al D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159.

Inoltre, per il compimento delle attività connesse alla definizione della condizione giuridica delle persone provenienti dall'Ucraina, i contratti di somministrazione di lavoro di cui all'art. 33, co. 1, del D.lg. 21 marzo 2022, n. 21, siglati per far fronte alle maggiori esigenze in materia di immigrazione, possono essere modificati anche in deroga all'art. 106 del D. lgs. 18 aprile 2016, n. 50.<sup>37</sup>

### *5.2 Misure per la tutela dei minori: Piano minori stranieri non accompagnati.*

In fase di applicazione delle misure di accoglienza deve accordarsi priorità di tutela al superiore interesse del minore tale da garantire lo sviluppo in condizioni di vita adeguate all'età, alla protezione, al benessere ed allo sviluppo, anche sociale, in modo conforme a quanto previsto dall'art. 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata con L. 27 maggio 1991, n. 176. L'interesse superiore del minore deve essere valutato mediante l'ascolto dello stesso interessato, accordando particolare rilievo all'età, al suo grado di maturità e alle esperienze pregresse, valutando il rischio che il minore possa essere oggetto di tratta di esseri umani.

Particolari misure sono state adottate al fine di garantire la tutela dei minori stranieri non accompagnati (MSNA), da intendersi "il minore non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano".<sup>38</sup> Al fine di garantire il coordinamento nazionale degli interventi con l'art. 2 dell'OCDPC 876/2022, è

stato nominato commissario delegato per i minori non accompagnati il Capo Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno. In via consequenziale, in virtù delle funzioni ad esso conferite, il Commissario ha adottato il Piano minori stranieri non accompagnati,<sup>39</sup> contenente le linee guida, a valenza nazionale, per la gestione degli stessi. Il Piano assicura il necessario coordinamento tra gli enti coinvolti a livello centrale<sup>40</sup> e locale quali: Prefetture, Autorità di P.S., Tribunali per i minorenni e gli uffici di Servizi Sociali costituiti presso i Comuni.

Impregiudicati a favore degli MNSA restano i diritti in materia di protezione dei minori italiani e comunitari a cui si cumulano i diritti di non respingimento alla frontiera, di non espulsione, di accoglienza (compresa l'immediata informativa sui diritti loro spettanti) e il diritto alla protezione temporanea. Inoltre, l'art. 19 del D.lgs. 18 agosto 2015, n. 142,<sup>41</sup> così come integrato dall'art. 6 della L. 7 aprile 2017, n. 47,<sup>42</sup> attribuisce al MNSA il diritto allo svolgimento della cd. indagine familiare, volto a preservare e garantire il diritto all'unità e integrità familiare. L'indagine si compone di una serie di attività<sup>43</sup> finalizzate a rintracciare i genitori o familiari in grado di prendersene cura. Infine, in ogni caso in cui sia previsto il divieto di respingimento o l'espulsione, ai sensi dell'art. 10, co. 1 lett. a) e b) della L. 7 aprile 2017, n. 47, al minore spetta di diritto il rilascio del permesso di soggiorno. Nell'ipotesi di cui alla lettera a),

<sup>39</sup> Consultabile in [www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it).

<sup>40</sup> Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione, Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Direzione centrale Anticrimine e Direzione centrale dell'Immigrazione della Polizia delle frontiere, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Ministero della Giustizia.

<sup>41</sup> Consultabile in [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

<sup>42</sup> Consultabile in [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

<sup>43</sup> Art. 6, co. 7 della L. 7 aprile 2017, n. 47: Nei cinque giorni successivi al colloquio di cui all'art. 19 bis, co. 1, qualora non sussista un rischio per il MNSA o per i suoi familiari, previo consenso informato dello stesso minore, l'esercente la responsabilità genitoriale, anche in via temporanea, trasmette una relazione all'ente convenzionato, ai sensi dell'art 19, co. 7 del D.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, che avvia immediatamente le indagini, [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

<sup>37</sup> Art. 1 dell'OCDPC 883/2022, [www.protezione-civile.gov.it](http://www.protezione-civile.gov.it).

<sup>38</sup> Art. 2 della L. 7 aprile 2017, n. 47, recante disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati, [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)

su richiesta del minore, direttamente o mediante l'esercente la responsabilità genitoriale, anche prima della nomina del tutore ai sensi dell'art. 346 c.c., la validità permane fino al diciottesimo anno di età. Nell'ipotesi di cui alla lettera b), per motivi familiari, nel caso di minore di quattordici anni affidato ai sensi dell'art. 9, co. 4 della L. 4 maggio 1983, n. 184, o sottoposto alla tutela di un cittadino italiano convivente, ovvero minore ultraquattordicenne affidato anch'esso ai sensi del medesimo articolo o sottoposto alla tutela di uno straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato o di un cittadino italiano.

Il principio cardine a cui si ispira l'accoglienza dei MSNA è quello secondo cui, qualora fossero individuati familiari idonei a prendersi cura dello stesso, ciò deve essere preferito al collocamento in comunità. L'affidamento familiare, in virtù di quanto disposto dalla L. 4 maggio 1983, n. 184, può essere avviato con il consenso del soggetto legalmente responsabile riconosciuto o nominato dal Tribunale per i minorenni.<sup>44</sup> In alternativa, l'accoglienza diversa dal collocamento in famiglia è disciplinata dal D.lgs. 142/2015 e si divide in due fasi: la prima, consiste nell'accoglienza dei MNSA in strutture specializzate gestite dal Ministero dell'Interno per il tempo strettamente necessario e comunque non eccedente i 30 giorni; la seconda fase, prevede l'accoglienza tramite le strutture SAI per i soli minori ultraquattordicenni. Nel caso in cui queste strutture non siano capienti, l'accoglienza è temporaneamente assicurata dal Comune. L'accoglienza dei minori infraquattordicenni è invece garantita dal Comune e, in via residuale, per afflussi massicci, i Prefetti possono attivare strutture temporanee per l'accoglienza dei so-

<sup>44</sup> In caso di assenza di tutori volontari disponibili è nominato un tutore istituzionale, soventemente coincidente con il Sindaco del Comune ove è collocata la struttura comunitaria in cui il minore ha trovato accoglienza temporanea, art. 11 della L. 7 aprile 2017, n. 47. Nelle more della nomina del tutore volontario, e comunque in tutti i casi nei quali l'esercizio della responsabilità genitoriale o della tutela sia impedito, esercitano i poteri tutelari i legali rappresentanti delle comunità di tipo familiare e degli istituti di assistenza pubblici o privati in cui si trova il minore, art. 3, co. 1, L. 4 maggio 1983, n. 184, [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

li minori con età superiore ai 14 anni (CAS).<sup>45</sup>

### 5.3 Altre misure di sostentamento e aiuto.

Con l'art. 2 dell'OCDPC 881/2022, il Dipartimento della Protezione Civile riconosce alle persone richiedenti la protezione temporanea, limitatamente alle richieste effettuate in conseguenza dell'emergenza Ucraina e, che abbiano trovato autonoma sistemazione, un contributo di sostentamento pari ad euro 300 mensili pro capite, per la durata massima di tre mesi decorrenti dalla data di ingresso nel territorio nazionale<sup>46</sup> e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2022. Qualora l'adulto che percepisce il contributo abbia con sé un minore è riconosciuto un contributo addizionale di 150 euro per ciascun figlio minore. Per l'affidamento dei servizi di erogazione del contributo, il Dipartimento della Protezione Civile provvede in conformità alle procedure previste dall'art. 163 del d.lgs. n. 50/2016 contenente la disciplina della procedura da adottare nei casi di somma urgenza. Il contributo è erogato mediante un soggetto finanziario<sup>47</sup> che provvederà all'erogazione del contributo secondo quanto disposto dalle lettere da b) a g) dell'art. 2 dell'OCDPC 881/2022. Il contributo non è erogabile a quei soggetti già beneficiari di altre forme di assistenza alloggiativa e, per coloro che riusciranno a procacciarsi un'attività lavorativa, il beneficio potrà continuare ad essere fruito nel limite massimo di 60 giorni.<sup>48</sup>

In materia di prestazioni lavorative, in deroga alle quote massime di stranieri ammessi nel territorio dello Stato, definite annualmente dal programma adottato con D.P.C.M. ai sensi di quanto previsto dall'art. 3, co. 4 del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, è ammesso lo svolgimento di attività lavorativa sia in forma

<sup>45</sup> Art. 19, co. 3 del D.lgs. 18 agosto 2015, n. 142, [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

<sup>46</sup> La data d'ingresso, ove non determinabile in altro modo, viene convenzionalmente fatta coincidere con la data di inoltro della richiesta di protezione temporanea.

<sup>47</sup> Sottoposto ai previsti controlli di Banca d'Italia, dell'AGCOM e della CONSOB.

<sup>48</sup> Art. 4 dell'OCDPC 881/2022, [www.protezionecivile.gov.it](http://www.protezionecivile.gov.it).

subordinata che autonoma alle persone sfollate dall'Ucraina a causa della emergenza in atto.<sup>49</sup> Con l'art. 34 del D.L. 21 marzo 2022, n. 21, in deroga agli artt. 49 e 50 del D.p.r. 31 agosto 1999, n. 394 e alle disposizioni di cui D.lgs. 9 novembre 2007, n. 206, è consentito l'esercizio temporaneo, e comunque fino al 4 marzo 2023, delle professioni sanitarie e socio-sanitarie, nel territorio nazionale, ai professionisti cittadini ucraini residenti in Ucraina prima del 24 febbraio 2022, sia presso strutture pubbliche che private, purché titolari di una qualifica professionale conseguita all'estero e regolata da specifiche direttive dell'Unione Europea. Il dato letterale della disposizione non pare contemplare la possibilità che tali professioni vengano svolte da soggetti differenti dai cittadini ucraini che comunque soggiornavano legalmente in Ucraina a data antecedente a quella del 24 febbraio e sfollati anch'essi a causa della fase emergenziale.

In materia di salute, il Capo del Dipartimento della Protezione Civile, con ordinanza 873/2022, ha disposto che al punto di ingresso, o comunque entro cinque giorni successivi ad esso, devono essere adottate le misure di sanità pubblica, con particolare riferimento alla somministrazione dei vaccini di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 2 dell'Ordinanza. Inoltre, i soggetti beneficiari della protezione temporanea, a decorrere dalla data di presentazione della domanda, hanno pieno accesso all'assistenza sanitaria del Servizio sanitario nazionale italiano.<sup>50</sup> Agli sfollati ucraini in materia di trasporto è consentito, entro il termine di 5 giorni dall'ingresso, viaggiare gratuitamente su treni, sulla rete autostradale nazionale e sui servizi di trasporto marittimo per le isole, al fine di raggiungere il primo luogo di destinazione o di accoglienza con spese a carico dei gestori dei servizi interessati.<sup>51</sup> A tal fine, il personale addetto alla verifica dei titoli di viaggio e alla riscossione dei pedaggi

<sup>49</sup> Art. 7 dell'OCDPC 872/2022, [www.protezionecivile.gov.it](http://www.protezionecivile.gov.it).

<sup>50</sup> L'accesso al sistema sanitario è garantito in regime di esenzione per coloro che non svolgono alcuna attività lavorativa, art. 9 dell'OCDPC 895/2022, [www.protezionecivile.gov.it](http://www.protezionecivile.gov.it).

<sup>51</sup> Art. 3 dell'OCDPC 876/2022, [www.protezionecivile.gov.it](http://www.protezionecivile.gov.it).

è autorizzato a chiedere l'esibizione dei documenti comprovanti la cittadinanza ucraina o a ricevere la dichiarazione che attestino le condizioni di sfollato in conseguenza della guerra per i soggetti comunque provenienti dall'Ucraina.

#### *6. Controllo e monitoraggio dell'attuazione delle misure di accoglienza e di sostentamento.*

Poteri di controllo e monitoraggio sulle attività di accoglienza diffusa sono riconosciuti alle Prefetture e al Dipartimento della Protezione Civile. Quest'ultimo è autorizzato a collaborare con il Corpo della Guardia di Finanza e a svolgere attività ispettive mediante unità costituite da proprio personale.<sup>52</sup> Al fine di valutare l'impatto delle misure adottate in riferimento ai beneficiari delle misure, agli enti del terzo settore, agli enti religiosi civilmente riconosciuti e alle amministrazioni territoriali, il Dipartimento della Protezione Civile è autorizzato a siglare una convenzione con la SDA Bocconi School of management.<sup>53</sup> Inoltre, al fine di permettere i necessari controlli sul ricorrere dei requisiti per l'accesso al contributo di sostentamento di cui all'art. 2 dell'OCDPC 881/2022 i Commissari delegati e i Presidenti delle Province autonome sono tenuti a comunicare quotidianamente, o appena presentino istanza per il permesso di soggiorno per protezione temporanea, i nomi e i codici fiscali delle persone ospitate nelle strutture allestite. Per gli stessi motivi, il Dipartimento, per il tramite delle Prefetture, acquisisce i medesimi dati di coloro che sono ospitati nella rete dei centri CAS e nel sistema SAI.<sup>54</sup> Inoltre, l'OCDPC 895/2022 istituisce un comitato finalizzato ad assicurare il coordinamento nazionale dell'attuazione delle misure di accoglienza diffusa e del contributo di sostentamento a cui prendono parte rappresentanti delle Regioni e Province autonome, degli Enti locali, delle Amministrazioni centrali e degli altri soggetti

<sup>52</sup> Art. 3. co.1 dell'OCDPC 895/2022, [www.protezionecivile.gov.it](http://www.protezionecivile.gov.it).

<sup>53</sup> Art. 5 dell'OCDPC 895/2022, [www.protezionecivile.gov.it](http://www.protezionecivile.gov.it).

<sup>54</sup> Art. 6 dell'OCDPC 895/2022, [www.protezionecivile.gov.it](http://www.protezionecivile.gov.it).



pubblici e privati direttamente interessati.

### 7. *Cybersicurezza delle reti*

Che le guerre del nuovo millennio sarebbero state combattute anche mediante sistemi informatici era situazione comunemente nota da tempo. Così l'art. 29 del D.lgs. 21/2022 contiene disposizioni volte a permettere alle amministrazioni pubbliche l'acquisto di un ulteriore servizio tecnologico di sicurezza informatica qualora i sistemi in loro possesso siano legati a società della Federazione Russa. Invero, l'esigenza deriva dalla necessità di garantire aggiornamenti ai prodotti rilasciati da aziende russe che, alla stregua dell'emergenza e delle sanzioni a queste applicate, non riescono a garantire l'efficacia dei dispositivi endpoint security, antivirus, antimalware ed altri individuati con circolare dell'Agenzia per la cybersicurezza.<sup>55</sup> Le stazioni appaltanti procedono all'acquisto mediante gli strumenti messi a disposizione dalle centrali di committenza, ovvero, ove non disponibili, mediante la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di cui all'art. 63 del Codice dei contratti pubblici, anche in deroga al disposto del comma 6. Dall'acquisto di tali prodotti non può derivare una responsabilità in materia di contabilità pubblica di cui alla L. 14 gennaio 1994, n. 20. Inoltre, al fine di accelerare le attività presupposte per la migliore tutela della sicurezza cibernetica nazionale è ammesso che i contratti del personale addetto allo svolgimento delle funzioni di tutela della sicurezza nazionale, presso l'Agenzia per la cybersicurezza, abbiano durata di quattro anni rinnovabili per altri quattro.

### 8. *Conclusioni*

Oggi, più di prima, si coglie l'importanza di far parte della tanto criticata Unione Europea, che permette, anche agli Stati membri economicamente meno forti, nell'ottica dell'unione, di avere una ed un'unica voce a livello mondiale. Il sistema di salvaguardia

unionale tenta di eliminare, o quanto meno mitigare, i rischi che oggi giorno possono gravare sugli Stati membri e, come nel caso *de quo*, ha dimostrato di avere un ruolo strategico anche in riferimento a questioni che coinvolgono territori al di là dei confini eurounitari. Il conflitto bellico in atto ha comportato, per la prima volta dalla sua adozione, l'attuazione del sistema di protezione temporanea di cui alla direttiva 2001/55/CE. Al momento in cui si scrive, ancora in piena emergenza bellica, non si è in grado di affermare che le disposizioni adottate siano veramente in grado di far fronte alle contingenti esigenze del caso, ma con estrema fermezza, allo stato degli atti, le misure fin qui poste sono riuscite a garantire quell'urgenza necessaria da accordare a queste evenienze. Tale pregio è da riconoscere in via prioritaria alla decretazione d'urgenza e alla natura delle Ordinanze del Capo Dipartimento della Protezione Civile. Quest'ultime, nel rispetto dei superiori principi dell'ordinamento e della proporzionalità tra evento e misura adottata, riescono, anche mediante il potere di derogare alle disposizioni vigenti, a superare le lungaggini burocratiche della "macchina" amministrativa italiana.

<sup>55</sup> Agenzia nazionale per la Cybersicurezza, Circolare n. 4336 del 21 aprile 2022, Diversificazione dei prodotti e dei servizi tecnologici di sicurezza informatica, Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana n. 96 del 26 aprile 2022.

