



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 4.6.2025
COM(2025) 650 final

2025/0650 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO

**che proroga la protezione temporanea introdotta dalla decisione di esecuzione
(UE) 2022/382 fino al 4 marzo 2027**

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• Motivi e obiettivi della proposta

Il 4 marzo 2022 il Consiglio ha adottato la decisione di esecuzione 2022/382¹ e ha attivato la direttiva del Consiglio 2001/55/CE del 20 luglio 2001 (di seguito, "direttiva sulla protezione temporanea")² per determinate categorie³ di persone sfollate a partire dal 24 febbraio 2022 incluso, a seguito dell'invasione militare dell'Ucraina da parte delle forze armate russe che ha avuto inizio in tale data. A norma dell'articolo 4, paragrafo 1, di detta direttiva, la durata iniziale della protezione temporanea è pari ad un anno e può essere prorogata automaticamente di sei mesi in sei mesi, per un periodo massimo di un anno. La protezione temporanea è stata automaticamente prorogata di un anno, fino al 4 marzo 2024.

A norma dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva sulla protezione temporanea, qualora persistano motivi per la concessione della protezione temporanea, il Consiglio può decidere di prorogare di un anno detta protezione temporanea a maggioranza qualificata e su proposta della Commissione, la quale esamina parimenti qualsiasi richiesta, presentata dagli Stati membri, affinché essa sottoponga al Consiglio una proposta. La protezione temporanea è stata prorogata di ulteriori periodi di un anno ciascuno, dapprima fino al 4 marzo 2025⁴ e successivamente fino al 4 marzo 2026.

L'obiettivo della presente proposta è prorogare di un ulteriore anno la protezione temporanea introdotta dalla decisione di esecuzione 2022/382 del Consiglio. La proroga avrà l'effetto di mantenere la protezione temporanea per le categorie di persone individuate in detta decisione di esecuzione per il periodo dal 5 marzo 2026 al 4 marzo 2027.

A marzo 2025 quasi 4,3 milioni di sfollati dall'Ucraina⁵, di cui un terzo minori, godono di protezione temporanea nell'UE⁶. Il numero di beneficiari di protezione temporanea negli Stati membri dell'UE è rimasto stabile, attestandosi sui 4,3 milioni circa, con una lieve e costante tendenza all'aumento (dai 4,15 milioni del settembre 2023 ai 4,21 milioni dell'aprile 2024, fino ai 4,26 milioni del marzo 2025). La Germania, la Polonia e la Cecchia rimangono gli Stati

¹ Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio, del 4 marzo 2022, che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea.

² 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.

³ L'articolo 2 della decisione di esecuzione 2022/382 del Consiglio stabilisce che la protezione temporanea si applica: a) ai cittadini ucraini residenti in Ucraina prima del 24 febbraio 2022; b) agli apolidi e ai cittadini di paesi terzi diversi dall'Ucraina che beneficiavano di protezione internazionale o di protezione nazionale equivalente in Ucraina prima del 24 febbraio 2022; e c) ai familiari delle persone di cui alle lettere a) e b). Gli Stati membri applicano tale decisione o una protezione adeguata ai sensi del loro diritto nazionale nei confronti degli apolidi e dei cittadini di paesi terzi diversi dall'Ucraina che sono in grado di dimostrare il loro soggiorno legale 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.

⁴ Decisione di esecuzione (UE) 2023/2409 del Consiglio, del 19 ottobre 2023, che proroga la protezione temporanea introdotta dalla decisione di esecuzione (UE) 2022/382 (europa.eu).

⁵ Oltre 4,4 milioni, compresi gli Stati membri dell'UE, l'Islanda, il Liechtenstein, la Norvegia e la Svizzera.

⁶ Salvo diversa indicazione, tutti i dati sulla protezione temporanea e internazionale provengono da Eurostat (Banca dati - Eurostat).

membri che ospitano il maggior numero di beneficiari di protezione temporanea (poco meno di 1,2 milioni in Germania, quasi 1 milione in Polonia e circa 365 000 in Cechia). Dall'attivazione della direttiva sulla protezione temporanea, gli Stati membri hanno compiuto sforzi considerevoli per sostenere le persone sfollate dall'Ucraina al fine di facilitarne l'integrazione nelle società che le accolgono, anche nei settori dell'istruzione e della formazione, e l'inserimento nel mercato del lavoro, e hanno continuato anche ad adoperarsi per aumentare la capacità di accoglienza e la pianificazione di emergenza. La risposta dell'UE all'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina resta caratterizzata da una forte componente di solidarietà, in primo luogo nei confronti dell'Ucraina e del suo popolo, come dimostrato dagli sforzi degli Stati membri e dei loro cittadini che ospitano gli sfollati, e in secondo luogo tra gli stessi Stati membri.

La direttiva sulla protezione temporanea implica che una persona può godere dei diritti connessi allo status in un solo Stato membro alla volta; pertanto i beneficiari di protezione temporanea che si trasferiscono in un altro Stato membro per godere di tale protezione non dovrebbero beneficiare dell'assistenza sociale in due Stati membri simultaneamente. Allo stesso tempo, al fine di garantire che i diritti connessi alla protezione temporanea siano esercitati in un solo Stato membro alla volta e di evitare registrazioni multiple per la protezione temporanea, gli Stati membri dovrebbero respingere le domande di permesso di soggiorno presentate sulla base dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2001/55/CE qualora risulti evidente che l'interessato ha già ottenuto un permesso di soggiorno sulla medesima base in un altro Stato membro e gode pertanto dei diritti connessi alla protezione temporanea ivi prevista (cfr. a tale riguardo la sentenza della Corte (Decima Sezione) del 27 febbraio 2025 nella causa C-753/23 [Krasiliva], punto 30).

Lo scopo della piattaforma per la registrazione della protezione temporanea, operativa dal 31 maggio 2022, è consentire agli Stati membri di scambiarsi informazioni per far sì che i beneficiari di una protezione temporanea o di una protezione adeguata ai sensi del diritto nazionale possano effettivamente godere dei loro diritti nello Stato membro ospitante, limitando nel contempo eventuali abusi. Per assicurare il corretto funzionamento della piattaforma, rimane importante caricare regolarmente i dati, compresi quelli delle registrazioni inattive, e procedere prontamente al follow-up, se necessario, in caso di doppie registrazioni. Finché sarà in vigore la protezione temporanea, la piattaforma continuerà a funzionare. A tale riguardo la proroga della protezione temporanea non comporta alcuna modifica del funzionamento della piattaforma.

Mentre, da un lato, Eurostat elabora le statistiche europee ufficiali in materia di protezione temporanea, dall'altro è necessario, per garantire un quadro tempestivo della situazione a fini operativi, un'amministrazione coerente e un controllo del rilascio dei permessi di soggiorno, che gli Stati membri carichino periodicamente dati accurati e tempestivi sulla piattaforma di registrazione per la protezione temporanea, compresi i dati relativi alle registrazioni inattive.

La necessità di continuare a fornire protezione, associata alla possibilità per i beneficiari di protezione temporanea di scegliere lo Stato membro in cui goderne, ha avuto un impatto sul sistema di accoglienza degli Stati membri, in particolare quelli che ospitano un numero elevato di beneficiari di protezione temporanea, cui si somma l'effetto del dover affrontare simultaneamente un gran numero di domande di protezione internazionale o del dover far fronte a una carenza di alloggi. Sotto questo aspetto è importante continuare, in futuro, ad adoperarsi per garantire un maggiore equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri.

Garantire autonomia agli sfollati e assicurare la loro transizione verso sistemazioni di lunga durata resta una priorità.

In questo contesto, garantire soluzioni sostenibili e a lungo termine rimane fondamentale per il futuro. Sebbene, data l'incertezza che caratterizza la situazione in Ucraina, gli sfollati debbano continuare ad essere protetti, è importante parallelamente aprire la strada a una transizione agevole dalla protezione temporanea, che rispecchi meglio la situazione e risponda alle necessità di coloro che soggiornano nell'UE, oltre a tener conto della capacità dell'Ucraina e delle sue esigenze in termini di ricostruzione. Un simile approccio strategico e graduale consentirebbe agli sfollati, agli Stati membri e all'Ucraina di essere collettivamente preparati per quando la situazione in Ucraina favorirà i rientri in condizioni sicure e stabili e non sussisteranno più motivi per il mantenimento della protezione temporanea. Oltre a fornire ai beneficiari l'accesso a una serie di diritti armonizzati, l'attivazione della direttiva sulla protezione temporanea continua ad attenuare il rischio che i sistemi di asilo degli Stati membri non riescano a gestire gli afflussi senza effetti negativi sull'efficienza del loro funzionamento. Tra febbraio 2022 e febbraio 2025 sono state presentate nell'UE circa 72 600 domande di protezione internazionale da cittadini ucraini, rispetto alle 52 000 presentate tra febbraio 2022 e giugno 2024. Nei mesi di gennaio e febbraio 2025 le domande di protezione internazionale presentate da cittadini ucraini sono aumentate dell'86 % rispetto allo stesso periodo del 2024, con la Francia e la Polonia che si posizionano rispettivamente al primo e al secondo posto tra i principali paesi destinatari di tali domande. I numeri complessivamente limitati continuano tuttavia a dimostrare che la protezione temporanea ha conseguito i suoi obiettivi, compreso quello di evitare un sovraccarico dei sistemi di asilo negli Stati membri.

Secondo un sondaggio realizzato dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) nel novembre 2024⁷, la percentuale di sfollati che progettano o sperano di rientrare in futuro in Ucraina è diminuita rispetto a sei mesi prima (dal 59 % al 57 %), mentre la percentuale degli indecisi circa un eventuale rientro e quella di coloro che affermano di non nutrire alcuna speranza di rientrare sono aumentate (la prima dal 24 % al 27 %, la seconda dall'11 % al 12 %). Secondo quanto segnalato dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM)⁸, la stragrande maggioranza degli intervistati (il 70 %) vorrebbe rientrare in Ucraina se e quando ci saranno condizioni di sicurezza.

Inoltre, secondo il sondaggio⁹ condotto dall'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), nel 2024 circa un intervistato su tre ha dichiarato l'intenzione di tornare (20 %) o di essere propenso a farlo (14 %), registrando un calo significativo rispetto al rapporto di un intervistato su due nel 2023.

I sondaggi citati confermano che la maggioranza degli sfollati provenienti dall'Ucraina ritiene di non essere ancora in grado di rientrare nel paese in condizioni di sicurezza e stabilità.

In Ucraina la guerra di aggressione della Russia prosegue senza interruzioni. La Russia continua a colpire deliberatamente e sistematicamente le infrastrutture civili e le zone abitate. Secondo la missione di monitoraggio dei diritti umani delle Nazioni Unite in Ucraina, il numero di vittime civili nel marzo 2025 è aumentato del 70 % rispetto allo stesso mese del 2024. Ciò rappresenta un'escalation significativa e sottolinea l'impatto costante della guerra sulla popolazione civile.

Gli attacchi imprevedibili di aerei e droni da parte delle forze russe continuano a rappresentare una seria minaccia in tutto il paese, raggiungendo regioni ben oltre le linee del fronte. Tali attacchi evidenziano l'ampia portata geografica e la natura indiscriminata

⁷ Lives on hold: Intentions and Perspectives of Refugees, Refugee Returnees and IDPs from Ukraine, November 2024

⁸ Ukraine Regional Response: Needs, Intentions, and Border Crossings | Displacement Tracking Matrix

⁹ Surveys of Arriving Migrants from Ukraine: Movements and Returns Report (December 2024).

dell'aggressione in corso. Gli attacchi aerei colpiscono anche le infrastrutture energetiche, lasciando milioni di persone senza elettricità, acqua e/o riscaldamento. Nel settore dell'energia si è registrato un aumento del 93 % dei beni danneggiati o distrutti nel 2024, comprese le infrastrutture per la produzione, la trasmissione e la distribuzione di energia elettrica.

Secondo le stime dell'OIM¹⁰, ad aprile 2025 gli sfollati interni in Ucraina erano 3 757 000. Due terzi (66 %) degli sfollati interni risultavano tali da oltre due anni, mentre il 79 % da oltre un anno. La percentuale più elevata di sfollati interni da oltre due anni si è riscontrata tra coloro che risiedevano nell'area occidentale del paese. Secondo le informazioni contenute nella quarta relazione *Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4)*¹¹, 4 642 735 persone risultavano ufficialmente registrate come sfollati interni presso il ministero delle Politiche sociali. Nel 2024 la povertà e l'insicurezza alimentare sarebbero ulteriormente aumentate. Gli effetti della guerra non sono uguali per tutti: sono maggiori per le donne, in particolare per quanto riguarda l'occupazione e i bisogni essenziali delle famiglie, nonché per le persone con disabilità, i bambini e i giovani, gli sfollati interni e gli anziani. Oltre 12 000 persone sono state uccise, più di 28 000 sono rimaste ferite e milioni hanno perso la propria abitazione.

Secondo le stime dell'Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari (OCHA), a gennaio 2025 oltre 12,7 milioni di persone nel paese avrebbero necessitato di assistenza umanitaria urgente nel 2025¹².

Questo quadro di instabilità, combinato alla difficile situazione umanitaria in Ucraina, potrebbe portare a ulteriori arrivi su larga scala nell'Unione e alla conseguente necessità di fornire protezione ad altre persone sfollate.

L'attuale incertezza e instabilità della situazione all'interno dell'Ucraina mostra che, per il momento, non sussistono le condizioni per la cessazione della protezione temporanea dei beneficiari ad oggi presenti negli Stati membri dell'UE, né per coloro che potrebbero ancora necessitarne. È quindi necessario continuare a proteggerli all'interno dell'Unione. Allo stesso modo, continua a essere a rischio il funzionamento efficiente dei sistemi di asilo nazionali nel caso in cui la protezione temporanea dovesse cessare entro breve e tutte queste persone presentassero contemporaneamente una domanda di protezione internazionale.

Alla luce degli sviluppi di cui sopra, la Commissione ritiene che attualmente persistano i motivi per la concessione della protezione temporanea e che questa debba pertanto essere prorogata come risposta necessaria e adeguata alla situazione attuale. La proroga dovrebbe essere adottata quanto prima e per un altro anno, ossia per il periodo dal 5 marzo 2026 al 4 marzo 2027, conformemente all'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva sulla protezione temporanea. Questo per garantire che alle persone sfollate dall'Ucraina e ospitate negli Stati membri dell'UE siano assicurate la massima stabilità e prospettive possibili nelle circostanze attuali.

Ciò è in linea con l'impegno dell'Unione a sostenere l'Ucraina e il suo popolo per tutto il tempo necessario, nonché il suo sostegno a una pace globale, giusta e duratura, fondata sui principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. Qualora le circostanze dovessero evolvere in modo tale da consentire l'osservanza di un cessate il fuoco sostenibile prima del 4 marzo 2027, la Commissione europea può in tal caso presentare al Consiglio una proposta a norma dell'articolo 6 della direttiva sulla protezione temporanea. Tale disposizione consente al Consiglio di porre fine alla protezione temporanea con decisione adottata a

¹⁰ Ukraine - Conditions of Return Assessment Factsheet - Round 9 (December 2024).

¹¹ Ukraine - Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4): February 2022 - December 2024.

¹² Ukraine Humanitarian Needs and Response Plan 2025 (April 2025) [EN/UK] - Ukraine | ReliefWeb.

maggioranza qualificata su proposta della Commissione, la quale è altresì tenuta a esaminare qualsiasi richiesta presentata dagli Stati membri affinché sottoponga al Consiglio una proposta in tal senso. Una tale decisione del Consiglio deve fondarsi 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.

Gli Stati membri dovrebbero inoltre avere la possibilità di intraprendere tempestivamente le necessarie misure amministrative e giuridiche (come il rinnovo dei permessi di soggiorno) per prepararsi alla proroga della protezione temporanea.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

La presente proposta è pienamente coerente con l'*acquis* dell'UE in materia di asilo, in quanto la direttiva sulla protezione temporanea costituisce parte integrante del sistema europeo comune di asilo ed è stata adottata per far fronte a una situazione straordinaria di afflusso massiccio di sfollati, come sta tuttora avvenendo con l'invasione su vasta scala dell'Ucraina da parte della Russia. Essa è altresì pienamente coerente con l'obiettivo, perseguito dall'Unione europea, della realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia aperto a quanti, spinti dalle circostanze, chiedono legittimamente protezione nell'Unione europea.

Gli elementi della proposta sono coerenti anche con gli atti giuridici che compongono il patto sulla migrazione e l'asilo adottati nel maggio 2024. Il Parlamento e il Consiglio hanno convenuto di mantenere la direttiva sulla protezione temporanea all'interno del pacchetto di strumenti a disposizione dell'UE per le situazioni di arrivi di massa. La direttiva sulla protezione temporanea si è rivelata uno strumento essenziale per fornire una protezione immediata nell'UE e, in questa fase, continua ad essere lo strumento più appropriato per far fronte agli sfollamenti causati dalla guerra di aggressione russa nei confronti dell'Ucraina.

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

La presente proposta è pienamente coerente con la necessità di consentire agli Stati membri di trattare le potenziali domande di protezione internazionale in modo ordinato, senza sovraccaricare i loro sistemi di asilo, e di continuare a prevedere, in caso di afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina, le misure necessarie per evitare tale sovraccarico dei sistemi nazionali di asilo. È inoltre coerente con l'azione esterna dell'Unione, con le misure restrittive dell'UE e con altre azioni adottate in risposta all'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina. La presente proposta fa parte di una serie completa di azioni dell'UE in risposta alla guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

- **Base giuridica**

La base giuridica della proposta è l'articolo 4, paragrafo 2, della 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, considerando che i motivi della protezione temporanea persistono. Tale disposizione prevede che, qualora persistano motivi per la concessione della protezione temporanea, il Consiglio può deliberare a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione, di prorogare detta protezione temporanea di un anno.

- **Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)**

Il titolo V del TFUE relativo allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia conferisce all'Unione europea determinate competenze da esercitarsi conformemente all'articolo 5 del trattato sull'Unione europea, ossia se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri da soli ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.

La situazione in Ucraina a seguito della guerra di aggressione della Russia continua ad avere ripercussioni sull'intera Unione europea. L'UE ha reagito con una risposta unitaria e senza precedenti, ma è evidente che il paese richiede ancora soluzioni e sostegno da parte dell'UE, oltre ad un forte coordinamento a livello di Unione. È infatti necessario che tutti gli Stati membri continuino a rispondere efficacemente e in modo unitario alla situazione e garantiscano le stesse norme e che, per i 4,3 milioni di persone attualmente ospitate nell'Unione, si applichi una serie armonizzata di diritti in tutta l'UE. In aggiunta al persistente afflusso massiccio, non si possono escludere ulteriori arrivi su larga scala a causa dell'instabilità della situazione in Ucraina. È chiaro che le iniziative intraprese dai singoli Stati membri non possono rispondere in modo soddisfacente alla necessità di un approccio comune dell'Unione a quella che, innegabilmente, rappresenta una sfida comune per l'intera UE.

Tale approccio comune non può essere conseguito in misura sufficiente dai singoli Stati membri ma, a motivo della portata e degli effetti della presente proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, può essere conseguito e coordinato meglio a livello dell'Unione, come indicato anche dagli stessi Stati membri. L'Unione deve pertanto intervenire e può adottare misure in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea.

- **Proporzionalità**

Conformemente al principio di proporzionalità di cui all'articolo 5, paragrafo 4, del trattato sull'Unione europea, la proposta di decisione di esecuzione del Consiglio prevede una proroga della protezione temporanea per un periodo di tempo limitato, vale a dire un anno per il gruppo specifico di persone cui già si applica.

La misura proposta è limitata a quanto necessario in considerazione delle dimensioni e della gravità della situazione in Ucraina, che impedisce a circa 4,3 milioni di sfollati attualmente presenti negli Stati membri dell'UE di rientrare nel loro paese in condizioni sicure e stabili. La proroga proposta costituisce inoltre una risposta proporzionata tenuto conto della situazione attuale, in quanto la protezione temporanea ha preservato il sistema di asilo degli Stati membri dell'UE da un eventuale sovraccarico causato da un numero elevato di domande da parte delle persone in arrivo sul loro territorio.

- **Scelta dell'atto giuridico**

A norma dell'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva sulla protezione temporanea, è richiesta una decisione di esecuzione del Consiglio per prorogare la protezione temporanea di un anno qualora persistano motivi per la sua concessione.

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

- Definizione delle politiche basata su elementi probanti**

La rete dell'UE per la preparazione e per la gestione delle crisi nel settore della migrazione, incentrata sull'Ucraina¹³, e la piattaforma di solidarietà "Ucraina" continuano ad operare per fornire, rispettivamente, una conoscenza situazionale comune delle implicazioni migratorie dell'invasione russa su vasta scala dell'Ucraina e del livello di preparazione dell'UE e degli Stati membri e per garantire una risposta coordinata alla crisi attraverso scambi regolari. In tale contesto, si è discusso in entrambe le sedi di un aumento della preparazione generale a livello dell'UE, anche per quanto riguarda la pianificazione di emergenza, e si stanno costantemente raccogliendo informazioni e dati sulla situazione attuale e sui movimenti di persone. Nell'ambito delle riunioni della piattaforma di registrazione per la protezione temporanea le parti continuano a discutere, su base ad hoc, su come garantire al meglio, tra gli Stati membri, lo scambio adeguato di informazioni sui beneficiari di una protezione temporanea e di una protezione adeguata ai sensi del diritto nazionale, individuando nel contempo le doppie registrazioni all'interno dello stesso Stato membro e fra uno Stato membro e l'altro. Alla luce del numero significativo di minori e giovani sfollati, tali sforzi tengono sempre più conto dei dati relativi all'integrazione nei sistemi di istruzione e formazione.

La Commissione europea, organizzazioni quali la Banca mondiale e le Nazioni Unite e lo stesso governo ucraino stanno a loro volta valutando regolarmente la situazione in Ucraina. La Banca mondiale pubblica relazioni sulla valutazione rapida dei danni e delle esigenze in Ucraina¹⁴.

Dall'inizio della guerra, l'OIM si è adoperata per fornire una miglior comprensione della situazione degli sfollati e per tracciare gli sfollamenti interni in Ucraina e i flussi di mobilità, oltre a monitorare, tramite sondaggi, le intenzioni di coloro che fuggono dalla guerra e di coloro che attraversano la frontiera per tornare in Ucraina e a valutare le condizioni di tale rientro. L'UNHCR continua a pubblicare regolarmente informazioni sulle intenzioni e sulle prospettive degli sfollati (anche interni) dall'Ucraina. Dai sondaggi e dai documenti delle suddette organizzazioni internazionali emerge una situazione ancora variabile e incerta, che non consente quindi il rimpatrio in condizioni sicure e stabili. Secondo le stime dell'UNHCR, ad aprile 2025 le persone in fuga dall'Ucraina nel mondo erano 6,9 milioni¹⁵.

- Consultazioni dei portatori di interessi e assunzione e uso di perizie**

Per raccogliere informazioni basate su dati concreti la Commissione ha regolarmente consultato, attraverso la rete per la preparazione e per la gestione delle crisi nel settore della migrazione e la piattaforma di solidarietà, le autorità degli Stati membri, il servizio europeo per l'azione esterna e le agenzie competenti dell'UE, le autorità ucraine e le organizzazioni internazionali, mantenendo nel contempo scambi con le organizzazioni non governative e della società civile.

¹³ La piattaforma, istituita dalla Commissione per coordinare la risposta operativa tra gli Stati membri a norma dell'articolo 3, paragrafo 2, della decisione 2022/382 del Consiglio, ha tra i suoi compiti anche la raccolta di informazioni, l'esame delle esigenze individuate negli Stati membri e il coordinamento del seguito operativo in risposta a tali esigenze.

¹⁴ Gruppo della Banca mondiale, "Ukraine Third Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4)" (febbraio 2022 – dicembre 2024).

¹⁵ Situazione dei rifugiati ucraini.

La Commissione, in cooperazione con le presidenze di turno del Consiglio dell'Unione europea, ha consultato gli Stati membri sul futuro della protezione temporanea oltre marzo 2025 sia a livello ministeriale, sia attraverso una serie di riunioni tenutesi nell'aprile 2025 in seno al gruppo "Integrazione, migrazione ed espulsione" (IMEX), al comitato strategico sull'immigrazione, le frontiere e l'asilo (CSIFA) e al gruppo "Asilo" del Consiglio. In queste occasioni gli Stati membri hanno sottolineato la necessità di prorogare quanto prima la protezione temporanea per un ulteriore anno per mantenere una risposta comune europea. Nell'ultima riunione del CSIFA dell'aprile 2024, gli Stati membri hanno riconosciuto che l'attuale situazione instabile non consente di modificare l'ambito di applicazione della protezione temporanea. Ciononostante, qualora in futuro le condizioni lo permettano e al fine di garantire coerenza con una transizione graduale e coordinata dalla protezione temporanea, si terranno ulteriori discussioni sull'ambito di applicazione della protezione temporanea.

Discussioni parallele e complementari si sono svolte sulla piattaforma di solidarietà, in cui gli Stati membri hanno espresso all'unanimità la necessità di prorogare la protezione temporanea di un ulteriore anno per mantenere una risposta comune europea, fornire chiarezza ai beneficiari e consentire agli Stati membri di intraprendere le misure amministrative e giuridiche necessarie a livello nazionale (come il rinnovo dei permessi di soggiorno). Parallelamente, la Commissione ha intrattenuo contatti regolari con le autorità ucraine per raccogliere informazioni sulla situazione sul campo. Allo stesso tempo, nelle medesime sedi si sono svolti scambi e riflessioni sulla necessità di fornire, parallelamente a un'ulteriore proroga, le condizioni per garantire una transizione agevole dalla protezione temporanea che assicuri flessibilità per poter rispondere in maniera più efficace alla situazione instabile e riflettere meglio la condizione degli sfollati nell'UE e di quelli in Ucraina. Inoltre, conformemente all'articolo 3 della direttiva sulla protezione temporanea, la Commissione ha specificamente consultato l'UNHCR, che ha continuato a valutare la situazione e a realizzare sondaggi sulle intenzioni degli sfollati, fornendo contributi pertinenti. Nel mese di marzo 2025 un gruppo di 109 organizzazioni della società civile ha pubblicato una dichiarazione comune¹⁶ sulla situazione degli sfollati provenienti dall'Ucraina, con la quale ha anche invitato la Commissione a proporre un'ulteriore proroga della protezione temporanea.

- **Diritti fondamentali**

La presente proposta rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti, in particolare, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché gli obblighi derivanti dal diritto internazionale, compresa la convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati, come modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

Dall'inizio della guerra di aggressione russa contro l'Ucraina, le esigenze di finanziamento connesse all'applicazione della direttiva sulla protezione temporanea sono state coperte dal bilancio degli attuali strumenti di finanziamento dell'UE per il periodo 2014-2020 e 2021-2027, in particolare nell'ambito degli strumenti pertinenti in materia di affari interni e della politica di coesione¹⁷.

¹⁶ Dichiarazione comune firmata da 109 organizzazioni umanitarie e della società civile a favore di soluzioni a lungo termine per gli sfollati ucraini.

¹⁷ "Azione di coesione a favore dei rifugiati in Europa", il cosiddetto pacchetto "CARE" (CARE, CARE-plus e Fast-CARE).

5. ALTRI ELEMENTI

- **Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta**

L'articolo 1 stabilisce la proroga di un anno (dal 5 marzo 2026 al 4 marzo 2027) della protezione temporanea per gli sfollati di cui all'articolo 2 della decisione di esecuzione 2022/382 del Consiglio.

L'articolo 2 stabilisce la data di entrata in vigore della decisione.

Proposta di

DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO

**che proroga la protezione temporanea introdotta dalla decisione di esecuzione
(UE) 2022/382 fino al 4 marzo 2027**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

vista la 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 stessi¹⁸, in particolare l'articolo 4, paragrafo 2,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) Il 4 marzo 2022 il Consiglio ha adottato la decisione di esecuzione (UE) 2022/382¹⁹ che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea.
- (2) A norma dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 2001/55/CE, la protezione temporanea è stata dapprima richiesta per un periodo iniziale di un anno, fino al 4 marzo 2023, ed è stata in seguito automaticamente prorogata di un ulteriore anno fino al 4 marzo 2024.
- (3) Il 19 ottobre 2023 il Consiglio ha adottato la decisione di esecuzione (UE) 2023/2409²⁰ che proroga la protezione temporanea introdotta dalla decisione di esecuzione (UE) 2022/382 fino al 4 marzo 2025. L'11 giugno 2024 il Consiglio ha adottato la decisione di esecuzione (UE) 2024/1836²¹ che proroga la protezione temporanea introdotta dalla decisione di esecuzione (UE) 2022/382 fino al 4 marzo 2026.

¹⁸ GU L 212 del 7.8.2001, pag. 12, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj>.

¹⁹ Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio, del 4 marzo 2022, che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea (GU L 71 del 4.3.2022, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/382/oj).

²⁰ Decisione di esecuzione (UE) 2023/2409 del Consiglio, del 19 ottobre 2023, che proroga la protezione temporanea introdotta dalla decisione di esecuzione (UE) 2022/382 (GU L, 2023/2409, 24.10.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2023/2409/oj).

²¹ Decisione di esecuzione (UE) 2024/1836 del Consiglio, del 25 giugno 2024, che proroga la protezione temporanea introdotta dalla decisione di esecuzione (UE) 2022/382 (GU L, 2024/1836, 3.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/1836/oj).

- (4) Nel contesto dell'attivazione della direttiva 2001/55/CE, gli Stati membri hanno unanimemente convenuto, con una loro dichiarazione²², di non applicare l'articolo 11 di detta direttiva in relazione alle persone che godono della protezione temporanea in un determinato Stato membro, conformemente alla decisione di esecuzione (UE) 2022/382, e che si trasferiscono in un altro Stato membro senza autorizzazione, salvo diverso accordo tra Stati membri su base bilaterale.
- (5) Dato che una persona può godere dei diritti connessi alla protezione temporanea in un solo Stato membro alla volta, per garantire che questa condizione sia rispettata ed evitare registrazioni multiple per la protezione temporanea, gli Stati membri dovrebbero respingere le domande di permesso di soggiorno presentate sulla base dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2001/55/CE qualora risulti evidente che l'interessato ha già ottenuto un permesso di soggiorno sulla medesima base in un altro Stato membro e gode pertanto in tale Stato membro dei diritti connessi alla protezione temporanea, compresa l'assistenza sociale. Ciò sarebbe coerente con la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa C-753/23, particolare il punto 30.
- (6) Per garantire un quadro tempestivo della situazione a fini operativi, un'amministrazione coerente e un controllo del rilascio dei permessi di soggiorno, gli Stati membri dovrebbero caricare periodicamente dati accurati e tempestivi sulla piattaforma di registrazione per la protezione temporanea, compresi i dati relativi alle registrazioni inattive.
- (7) Gli sfollati dall'Ucraina che beneficiano attualmente della protezione temporanea nell'Unione sono quasi 4,3 milioni. Il numero complessivo di registrazioni di persone che beneficiano della protezione temporanea si è stabilizzato a circa 4,3 milioni, con una lieve e costante tendenza all'aumento e pochi casi di persone che riferiscono di essere in fase di rientro in Ucraina su base permanente. La situazione in Ucraina non consente il rientro della maggior parte degli sfollati nel loro paese in condizioni sicure e stabili. Secondo le stime dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni, all'aprile 2025 gli sfollati interni in Ucraina erano 3 757 000. Due terzi (66 %) degli sfollati interni risultano tali da oltre due anni, mentre il 79 % da oltre un anno. La percentuale più elevata di sfollati interni da oltre due anni si è riscontrata tra coloro che risiedevano nell'area occidentale del paese (78 %). Secondo le stime dell'Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari, nel 2025 più di 12,7 milioni di persone nel paese necessitano di un'assistenza umanitaria urgente.
- (8) Non si possono inoltre escludere ulteriori arrivi su larga scala a causa delle difficili condizioni umanitarie, dell'instabilità e dell'incertezza della situazione in Ucraina dovuta alla guerra di aggressione della Russia, tra cui gli attacchi aerei ripetuti e sempre più violenti sferrati in tutto il paese contro la popolazione civile. Il rischio di un'ulteriore intensificazione del conflitto permane. Al tempo stesso continua a essere a rischio il funzionamento efficiente dei sistemi di asilo nazionali nel caso in cui la protezione temporanea dovesse cessare entro breve e tutti coloro che ne beneficiano presentassero contemporaneamente una domanda di protezione internazionale.
- (9) Poiché è improbabile che l'elevato numero di sfollati nell'Unione che beneficiano di protezione temporanea diminuisca finché continuerà la guerra contro l'Ucraina, è necessario prorogare tale protezione temporanea per affrontare la situazione delle persone che ne beneficiano attualmente nell'Unione o che ne avranno bisogno a partire dal 5 marzo 2026, in quanto essa garantisce una protezione immediata e l'accesso

²²

Dichiarazione degli Stati membri.

a una serie armonizzata di diritti, riducendo al minimo le formalità in caso di afflusso massiccio nell'Unione. La proroga della protezione temporanea dovrebbe inoltre contribuire a garantire che i sistemi di asilo degli Stati membri non siano sovraccaricati da un aumento significativo del numero di domande di protezione internazionale che potrebbero essere presentate da persone che beneficiano della protezione temporanea fino al 4 marzo 2026, nel caso in cui la protezione temporanea dovesse cessare entro tale data, o da persone in fuga dalla guerra in Ucraina che arrivino nell'Unione dopo tale data e prima del 4 marzo 2027.

- (10) Pertanto, considerando che persistono motivi per la concessione della protezione temporanea, è opportuno prorogare fino al 4 marzo 2027 la protezione temporanea a favore delle categorie di sfollati di cui alla decisione di esecuzione (UE) 2022/382.
- (11) La presente decisione rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.
- (12) Il Consiglio ribadisce il proprio impegno a sostenere l'Ucraina e il suo popolo per tutto il tempo necessario, nonché il proprio sostegno a una pace globale, giusta e duratura, fondata sui principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale, e, in caso di un cessate il fuoco sostenibile, è pronto ad agire conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2001/55/CE.
- (13) L'Irlanda è vincolata dalla direttiva 2001/55/CE e partecipa pertanto all'adozione e all'applicazione della presente decisione.
- (14) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Danimarca non partecipa all'adozione della presente decisione di esecuzione, non è da essa vincolata, né è soggetta alla sua applicazione,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La protezione temporanea concessa alle persone sfollate dall'Ucraina di cui all'articolo 2 della decisione di esecuzione (UE) 2022/382 e prorogata dalle decisioni di esecuzione (UE) 2023/2409 e (UE) 2024/1836 è prorogata di un ulteriore anno fino al 4 marzo 2027.

Articolo 2

La presente decisione entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*