

## **L'emergenza umanitaria legata al conflitto in Ucraina nei paesi del Gruppo di Visegrád**

ARIANNA ANGELI\*

---

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. La decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del 4 marzo 2022 che introduce un regime di protezione temporanea per gli sfollati dall'Ucraina. – 3. Il sistema di protezione degli stranieri ed il recepimento della direttiva 2001/55/CE sulla protezione temporanea in Polonia, Slovacchia e Ungheria. – 4. La legge polacca «Sull'assistenza ai cittadini ucraini in relazione al conflitto armato sul territorio dell'Ucraina» del 12 marzo 2022. – 5. La proclamazione dello stato di emergenza e le misure per fare fronte all'emergenza umanitaria in Slovacchia. – 6. Il X emendamento costituzionale ungherese: il regime provvisorio e la nuova disciplina dello stato di emergenza. – 7. Brevi riflessioni conclusive.

**Data della pubblicazione sul sito:** 28 settembre 2022

### **Suggerimento di citazione**

A. ANGELI, *L'emergenza umanitaria legata al conflitto in Ucraina nei paesi del Gruppo di Visegrád*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2022. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Dottoressa di ricerca in Diritto e scienze umane nell'Università degli studi dell'Insubria; docente di Tutela comparata dei diritti nell'Università degli studi di Milano. Indirizzo mail: [arianna.angeli@unimi.it](mailto:arianna.angeli@unimi.it).

## 1. Premessa

Nel presente contributo si cercherà di comprendere come i paesi del Gruppo di Visegrád – che a partire dal 2015, nel contesto della crisi siriana, hanno assunto una posizione comune sulle tematiche legate alla protezione dei richiedenti asilo e dell’immigrazione ed hanno manifestato una profonda ostilità nei confronti del sistema europeo comune di asilo (CEAS) e della sua potenziale riforma<sup>1</sup> – hanno gestito dal punto di vista normativo il grande afflusso di sfollati nel periodo successivo all’invasione russa dell’Ucraina, a partire dal 24 febbraio 2022. Ci si concentrerà sui tre paesi confinanti con l’Ucraina – Polonia, Slovacchia e Ungheria – ovvero quelli più esposti alle conseguenze del conflitto e che per primi hanno dovuto fare fronte all’emergenza umanitaria.

Non solo considerazioni connesse alla vicinanza geografica, ma anche l’emergere di un senso di prossimità culturale con l’Ucraina, hanno condotto Polonia, Slovacchia e Ungheria a predisporre un sistema di accoglienza per gli sfollati senza precedenti<sup>2</sup>. Si tratta di paesi che con l’Ucraina hanno condiviso esperienze storiche – che non si limitano al periodo comunista ma risalgono molto più indietro nel tempo –, e che per lungo tempo hanno convissuto all’interno di una medesima cornice statutale, dapprima nell’ambito della Confederazione polacco-lituana e successivamente degli Imperi asburgico e zarista<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> R. BYRNE, G. NOLL, J. VEDSTED-HANSEN, *Understanding the crisis of refugee law: Legal scholarship and the EU asylum system*, in *Leiden Journal of International Law*, vol. 33, n. 4, 2020, pp. 871-892; *Riforma del sistema di asilo dell’UE*, disponibile all’indirizzo [www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/](http://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/); REUTERS STAFF, *Visegrad Four grouping push back on new EU migration plan*, in *Reuters*, disponibile all’indirizzo [www.reuters.com/article/us-europe-migrants-hungary-idUSKCN26F1T6](http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-hungary-idUSKCN26F1T6), 24.09.2020.

<sup>2</sup> I. LANDINI, *Visegrad countries U-turn on migration: fresh impetus for EU asylum policy?*, in *Eurac research*, disponibile all’indirizzo [www.eurac.edu/en/blogs/mobile-people-and-diverse-societies/visegrad-countries-u-turn-on-migration-fresh-impetus-for-eu-asylum-policy](http://www.eurac.edu/en/blogs/mobile-people-and-diverse-societies/visegrad-countries-u-turn-on-migration-fresh-impetus-for-eu-asylum-policy), 04.04.2022.

<sup>3</sup> L’Ucraina è storicamente una terra di confine (come la stessa etimologia della parola indica), divisa in due parti dal fiume Dnipro: quella occidentale per molto tempo dominata dalla Confederazione polacco-lituana e successivamente dall’Impero asburgico, e quella orientale, legata all’eredità della Rus’ di Kiev e poi conquistata all’Impero zarista. Nel XIV secolo i territori dell’odierna Ucraina centrale e occidentale furono conquistati dal Regno di Polonia e dal Granducato di Lituania, e nel 1567, con l’unione dei due potentati, divennero parte della Confederazione polacco-lituana. La parte orientale dell’odierna Ucraina divenne parte dell’Impero zarista già intorno alla metà del XVII secolo. Infine, nel 1795 la Confederazione polacco-lituana cessò di esistere ed i suoi territori vennero divisi tra l’Impero asburgico e l’Impero zarista. Il Regno d’Ungheria – di cui faceva parte anche

Dal passato imperiale, o meglio dalle modalità di disfacimento degli Imperi e di tracciamento dei confini dei nuovi Stati, questi paesi hanno però ereditato un insieme di problematiche legate all'eterogeneità etnico-culturale della popolazione, cui si connettono dispute confinarie e irredentismi, che tendono a riemergere in maniera ciclica<sup>4</sup>.

La questione delle minoranze nazionali trovò infatti solo in parte soluzione al termine del secondo conflitto mondiale, attraverso i processi di trasferimento forzato delle popolazioni e le cessioni territoriali, oltre che per effetto delle politiche genocidarie della Germania nazista<sup>5</sup>. Solo la Polonia perse il proprio carattere multinazionale<sup>6</sup>. In Cecoslovacchia rimase una sola minoranza numericamente consistente, ovvero quella ungherese<sup>7</sup>. La composizione etnico-

---

la Slovacchia, regione dell'Ungheria storica abitata da una popolazione slava e amministrata dalla nobiltà magiara – era divenuto anch'esso parte dei possedimenti asburgici, a seguito della sconfitta nella battaglia di Mohács, nel 1525. F. DVORNIK, *Gli Slavi nella storia e nella civiltà europea*, Dedalo, Bari, 1968; C. CARPINELLI, *Radici storiche e problematiche costituzionali del conflitto russo-ucraino*, in *Passaggi costituzionali*, vol. 2, n. 2, 2022.

<sup>4</sup> M. WALDENBERG, *Le questioni nazionali nell'Europa centro-orientale*, il Saggiatore, Milano, 1994, pp. 9 ss.

<sup>5</sup> A. ANGELI, *Il decentramento territoriale*, in A. DI GREGORIO (a cura di), *I sistemi costituzionali dell'Europa centro-orientale*, Cedam, Padova, 2019, p. 259.

<sup>6</sup> Il 9 settembre del 1944 venne raggiunto un accordo tra la Polonia e l'Unione sovietica sullo scambio della popolazione polacca e ucraina, che tra il 1944 e il 1946 portò al rimpatrio in Polonia di circa 2 milioni di sfollati polacchi dalla Galizia orientale e dalla Volinia ed al trasferimento di 500 mila ucraini nell'Unione sovietica. Sulla base di quanto stabilito alla Conferenza di Potsdam, i tedeschi vennero espulsi dalle terre polacche (oltre che dalla Cecoslovacchia e dall'Ungheria). Agli ucraini che decisero di restare venne offerta la possibilità di stabilirsi nella Polonia orientale, nelle regioni dalle quali era stata espulsa la popolazione tedesca. M. WALDENBERG, *Scambi di popolazione tra Polonia e Unione sovietica*, in M. CATTARUZZA, M. DOGO, R. PUPO (a cura di), *Esodi. Trasferimenti forzati di popolazione nel Novecento europeo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2000, pp. 151 ss.

<sup>7</sup> Al termine del secondo conflitto mondiale la composizione nazionale della popolazione della Cecoslovacchia subì grandi trasformazioni. La regione della Rutenia subcarpatica (regione storica ungherese), che nel 1918 era stata inclusa nel nuovo Stato cecoslovacco, venne ceduta all'Unione sovietica. Sulla base di quanto stabilito nei c.d. decreti Beneš – ed in particolare nei decreti del Presidente n. 5, 12, 16, 27, 28, 33, 71, 88, 108 del 1945 –, tedeschi e ungheresi subirono la confisca dei propri beni senza compensazione, vennero privati dei più basilari diritti civili e della cittadinanza ed espulsi dalla Cecoslovacchia. Il 27 febbraio 1946 venne inoltre firmato un accordo tra la Cecoslovacchia e l'Ungheria sullo scambio di popolazione slovacca e ungherese. Il numero dei tedeschi residenti nelle terre ceche passò dunque dal 22,3% della popolazione nel 1930 al 1,3% nel 1950, e tra il 1945 e il 1948, il 20% dei residenti ungheresi in Slovacchia

nazionale della popolazione della Repubblica socialista sovietica Ucraina (RSSU), uno degli Stati fondatori dell'Unione sovietica, divenne invece ancora più complessa. Al termine del secondo conflitto mondiale – con l'annessione della Galizia orientale, che rappresentava il vero cuore dell'etno-nazionalismo ucraino, e della Rutenia subcarpatica, e con la riconquista della Bucovina e della Bessarabia<sup>8</sup> – tutti i territori dell'Ucraina “storica” vennero per la prima volta riuniti. Ciò condusse però all'incorporazione nella RSSU di territori abitati da gruppi nazionali che, anche se numericamente ridotti, possedevano un proprio Stato al di là dei confini (*kin State*), la cui presenza ha creato e continua a creare tensioni con i paesi vicini<sup>9</sup>. In tutti i paesi del blocco socialista le questioni nazionali nel periodo della guerra fredda rimasero solo sopite ed inoltre, come è noto, l'URSS procedette a dislocazioni forzate di popolazioni ed all'insediamento di popolazioni russe in tutte le Repubbliche al fine di ridurre il peso del gruppo etnico prevalente.

A seguito della disgregazione dell'Unione sovietica, il mutuo riconoscimento dei confini definiti nel contesto della seconda guerra mondiale<sup>10</sup>, alla conferenza di Yalta, e l'introduzione di forme di tutela delle minoranze – in conformità con quanto stabilito quindici anni prima alla conferenza di Helsinki<sup>11</sup> e nell'ambito dei procedimenti di adesione all'Unione europea – hanno garantito una grande stabilità nelle relazioni tra i tre paesi del Gruppo di Visegrád e l'Ucraina. Nonostante tensioni connesse ad un passato complesso siano riemerse, anche in

---

vennero deportati in Ungheria. Gli ungheresi rimasti in Slovacchia vennero assoggettati ad un intenso processo di “slovacchizzazione”. Sulla base dei dati rilevati nel censimento del 2021, gli ungheresi-etnici costituiscono l'8,48% della popolazione slovacca. A. DI GREGORIO, *Repubblica Ceca*, il Mulino, Bologna, 2003. Cfr. *Memorandum on the Beneš Decrees*, Center for Legal Analyses-Kalligram Foundation, disponibile all'indirizzo [pdc.ceu.hu/archive/00001015/01/benes\\_decrees.htm](http://pdc.ceu.hu/archive/00001015/01/benes_decrees.htm).

<sup>8</sup> Al termine del secondo conflitto mondiale, delle porzioni delle regioni storiche ucraine della Bucovina e della Bessarabia settentrionale vennero incorporate nel territorio della RSS Ucraina. G. LAMI, *Su alcuni punti nodali della questione ucraina (XIX-XXI secolo)*, in A. FRANCO, O. RUMYANTESEV (a cura di), *L'Ucraina alla ricerca di un equilibrio*, Edizioni Cà Foscari, Venezia, 2019, p. 39.

<sup>9</sup> Sulla base dei dati rilevati nel censimento del 2001, la popolazione dell'Ucraina era composta da ucraini (77,5%), russi (17,2%), e con una percentuale inferiore all'1% da bielorusi, moldavi, tatarci di Crimea, bulgari, ungheresi, polacchi, rumeni, armeni, greci, tatarci. In [www.cia.gov/the-world-factbook/countries/ukraine/](http://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/ukraine/). La diffusione della lingua russa va però ben oltre i confini del gruppo nazionale russo e la distinzione tra russi-etnici e ucraini-etnici non rappresenta fedelmente la contrapposizione in atto. G. LAMI, *Su alcuni punti nodali della questione ucraina (XIX-XXI secolo)*, cit., p. 44.

<sup>10</sup> Polonia e Ungheria riconobbero l'indipendenza dell'Ucraina rispettivamente il 2 e il 3 dicembre 1991, mentre la Federazione cecoslovacca il 5 dicembre 1991.

<sup>11</sup> G. BARBERINI, *Le fonti CSCE/OSCE sulle minoranze nazionali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 27.06.2011.

epoca recente – si pensi ad esempio alle c.d. “guerre sulla memoria”<sup>12</sup>, o alla questione della minoranza ungherese e rutena (o meglio russina) in Ucraina<sup>13</sup> – queste non hanno mai condotto a fratture insanabili. Al contrario, le relazioni di questi tre paesi con l’Ucraina si sono progressivamente rafforzate nel corso degli anni, con la creazione di nuove forme di cooperazione<sup>14</sup>, soprattutto nel contesto del partenariato orientale dell’Unione europea<sup>15</sup>.

L’invasione russa ha riportato alla mente episodi che hanno duramente segnato la memoria collettiva dei paesi Gruppo di Visegrád, e più in generale dei paesi dell’Europa centro-orientale – dalle spartizioni della Polonia, al patto Molotov-Ribbentrop, fino agli eventi di Budapest nel 1956 e di Praga nel 1968 – generando una forte reazione “emotiva” e un profondo senso di solidarietà con il paese aggredito.

Polonia, Slovacchia e Ungheria hanno condannato l’invasione russa e offerto il proprio sostegno all’Ucraina<sup>16</sup>. Considerazioni strategiche, legate all’approvvigionamento energetico – ma anche tensioni latenti con l’Ucraina,

---

<sup>12</sup> A. DI GREGORIO, *Epurazioni e protezione della democrazia*, FrancoAngeli, Milano, 2012; EAD., *Giustizia post-comunista e politiche della memoria nei paesi della CSI*, in C. FILIPPINI (a cura di), *La Comunità di Stati Indipendenti a più di venti anni dalla dissoluzione dell’Urss*, Maggioli, Rimini, 2014; U. BELAVUSAU, A. GLISZCZYNSKA-GRABIAS, M. MÄLKSOO, *Memory Laws and Memory Wars in Poland, Russia and Ukraine*, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. 69, 2021, pp. 95-117; N. KOPOSOV, *Populism and Memory: Legislation of the Past in Poland, Ukraine, and Russia*, in *East European Politics and Societies*, vol. 36, n. 1, 2022, pp. 272-297.

<sup>13</sup> N. KICHERA, *Ensuring and protecting the rights of national minorities in the Visegrad countries (on the example of Slovakia)*, in *Border and Regional Studies*, vol. 8, n. 1, pp. 21-38.

<sup>14</sup> Si pensi ad esempio al Triangolo di Lublino, ovvero l’alleanza regionale istituita nel 2020 tra Polonia, Lituania e Ucraina finalizzata a rafforzare la cooperazione economica, politica, culturale e militare tra i tre paesi. *Lublin Triangle / Poland Lithuania Ukraine*, disponibile all’indirizzo [www.umcs.pl/en/lublin-triangle-poland-lithuania-ukraine.22124.htm](http://www.umcs.pl/en/lublin-triangle-poland-lithuania-ukraine.22124.htm).

<sup>15</sup> A. DI GREGORIO, A. ANGELI, *The Eurasian Economic Union and the European Union. Moving toward a Greater Understanding*, Eleven, The Hague, 2017.

<sup>16</sup> *President: Russia’s Action in Ukraine Is Military Aggression and Occupation*, in *NewsNow*, disponibile all’indirizzo [newsnow.tasr.sk/foreign/president-russias-action-in-ukraine-is-military-aggression-and-occupation/](https://newsnow.tasr.sk/foreign/president-russias-action-in-ukraine-is-military-aggression-and-occupation/), 22.02.2022; ‘Unprovoked and unjustified Russian attack’ on Ukraine: Polish president, in *PolskieRadio*, disponibile all’indirizzo [www.polskieradio.pl/395/7784/Artykul/2907880.Unprovoked-and-unjustified-Russian-attack-on-Ukraine-Polish-president](http://www.polskieradio.pl/395/7784/Artykul/2907880.Unprovoked-and-unjustified-Russian-attack-on-Ukraine-Polish-president), 24.02.2022; MTI-HUNGARY TODAY, *President Áder: Hungary Strongly Condemns Russia’s Attack on Ukraine*, in *HUNGARY today*, disponibile all’indirizzo [hungarytoday.hu/ader-russia-ukraine-hungary-president-attack-1956/](http://hungarytoday.hu/ader-russia-ukraine-hungary-president-attack-1956/), 26.02.2022.

legate alla tutela della minoranza ungherese – hanno però portato l’Ungheria ad assumere un atteggiamento più cauto nei rapporti con la Federazione di Russia, creando tensioni con la vicina Polonia<sup>17</sup>. Il Gruppo di Visegrád, all’interno del quale già da tempo si rilevavano grandi fratture<sup>18</sup>, è apparso anche in questo contesto poco coeso, ed i tre paesi, come si vedrà, hanno affrontato l’emergenza umanitaria con tempi e strumenti differenti.

## 2. La decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del 4 marzo 2022 che introduce un regime di protezione temporanea per gli sfollati dall’Ucraina

L’invasione russa dell’Ucraina ha generato la più grande emergenza umanitaria dalla fine del secondo conflitto mondiale<sup>19</sup>. Sulla base dei dati raccolti dall’Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite, si stima che vi siano circa 7,1 milioni di sfollati nell’Unione europea provenienti dall’Ucraina<sup>20</sup>.

La drammaticità degli eventi ha portato l’Unione europea a concedere per la prima volta un regime speciale di protezione temporanea per gli sfollati, sulla base di quanto previsto dalla direttiva 2001/55/CE «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» del 20 luglio 2001<sup>21</sup>.

La direttiva, originariamente introdotta per rispondere all’emergenza migratoria generata dalle guerre nei Balcani occidentali, ed in particolare nella Bosnia-Erzegovina e nel Kosovo, non aveva fino ad oggi trovato applicazione<sup>22</sup>. Il timore che il meccanismo di emergenza potesse costituire un “fattore di attrazione”

<sup>17</sup> V. MAKSYMOW, *Hungary: Kyiv’s minority rights stance ‘limits’ any support in conflict*, in *Euractiv*, disponibile all’indirizzo [www.euractiv.com/section/politics/short\\_news/hungary-kyivs-minority-rights-stance-limits-any-support-in-conflict/](http://www.euractiv.com/section/politics/short_news/hungary-kyivs-minority-rights-stance-limits-any-support-in-conflict/), 27.01.2022; A. COAKLEY, *Putin’s Trojan Horse Inside the European Union. No matter what Moscow does, Hungary’s prime minister consistently carries water for the Kremlin*, in *Foreign Policy*, 03.02.2022.

<sup>18</sup> A. DI GREGORIO, *La crisi dello Stato di diritto come occasione di perfezionamento del perimetro costituzionale europeo?*, in *DPCE*, n. 1, 2022, pp. 124-129.

<sup>19</sup> *The war has caused the fastest and largest displacement of people in Europe since World War II*, disponibile all’indirizzo [ukraine.un.org/en/175836-war-has-caused-fastest-and-largest-displacement-people-europe-world-war-ii](http://ukraine.un.org/en/175836-war-has-caused-fastest-and-largest-displacement-people-europe-world-war-ii).

<sup>20</sup> *Ukraine Refugee Situation*, disponibile all’indirizzo [data.unhcr.org/en/situations/ukraine](http://data.unhcr.org/en/situations/ukraine).

<sup>21</sup> Disponibile all’indirizzo [eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex%3A32001L0055](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex%3A32001L0055).

<sup>22</sup> C. PANZERA, *Crisi umanitarie e diritto d’asilo in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 9, 2022.

per i migranti che tentano di entrare nel territorio dell'Unione aveva condotto gli Stati membri ad assumere una posizione cauta<sup>23</sup>.

Il “sistema comune di protezione temporanea” è un meccanismo di emergenza al quale è possibile fare ricorso nell'eventualità di “massicci afflussi di sfollati” provenienti da paesi terzi – che non possono rientrare nel proprio paese d'origine a causa di conflitti armati o di violazioni sistematiche e generalizzate dei diritti umani –, per fornire protezione immediata e collettiva alle persone e ridurre la pressione sui sistemi nazionali di asilo dei paesi membri<sup>24</sup>. L'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati è accertata con decisione del Consiglio, adottata a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione, nella quale si individuano i gruppi specifici di persone alle quali si applica la protezione temporanea e la data dalla quale decorre la protezione temporanea (art. 5). Alle persone che beneficiano del regime di protezione temporanea vengono assicurati diritti di soggiorno, accesso al mercato del lavoro, accesso all'alloggio, assistenza sociale, assistenza medica e per i minori non accompagnati la tutela legale e l'accesso all'istruzione (artt. 8-14). La durata della protezione temporanea è di un anno, prorogabile automaticamente per un periodo massimo di un anno. Per il terzo anno è richiesta invece una decisione in tal senso del Consiglio, adottata su proposta della Commissione a maggioranza qualificata (art. 4).

Nelle conclusioni del 24 febbraio 2022, il Consiglio europeo ha condannato con fermezza l'aggressione “non provocata e ingiustificata” della Russia nei confronti dell'Ucraina<sup>25</sup>. Poco dopo, il 4 marzo 2022, il Consiglio europeo, su proposta della Commissione, ha approvato all'unanimità la decisione di esecuzione (UE) 2022/382 «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»<sup>26</sup>. Il Consiglio ha così preso atto della situazione “straordinaria ed eccezionale” generata dal conflitto in Ucraina (considerando 16), nonché della forte pressione migratoria sui confini orientali dell'Unione che si è prodotta in conseguenza delle ostilità, in particolare su Polonia, Slovacchia, Ungheria e Romania (considerando 5).

<sup>23</sup> A. CORRERA, *Protezione temporanea per la popolazione ucraina: una svolta per la politica di asilo dell'Unione europea?*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 1, 2022.

<sup>24</sup> *L'UE offre protezione temporanea agli sfollati*, disponibile all'indirizzo [www.consilium.europa.eu/it/infographics/temporary-protection-displaced-persons/](http://www.consilium.europa.eu/it/infographics/temporary-protection-displaced-persons/).

<sup>25</sup> *Conclusioni del Consiglio europeo sull'aggressione militare non provocata e ingiustificata della Russia nei confronti dell'Ucraina*, 24 febbraio 2022, disponibile all'indirizzo [www.consilium.europa.eu/media/54503/st00018-it22.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/54503/st00018-it22.pdf).

<sup>26</sup> Disponibile all'indirizzo [eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382&from=IT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382&from=IT).

La protezione temporanea si applica alle persone fuggite dall'Ucraina, in possesso della cittadinanza ucraina<sup>27</sup>, e agli apolidi ed ai cittadini di paesi terzi che beneficiavano della protezione internazionale o di una protezione nazionale equivalente in Ucraina prima del 24 febbraio 2022 ed ai loro familiari. I paesi membri applicano inoltre la decisione di esecuzione, o una protezione “adeguata” ai sensi del proprio diritto nazionale, agli apolidi ed ai cittadini di paesi terzi diversi dall'Ucraina che soggiornavano legalmente nel territorio dell'Ucraina, sulla base di un permesso di soggiorno permanente rilasciato dalle autorità ucraine e che non possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese o regione di origine (art. 2, commi 1-3, decisione di esecuzione UE 2022/382).

La “decisione di esecuzione UE 2022/382” viene definita compatibile con i regimi nazionali di protezione temporanea, con i quali è stata data attuazione alla direttiva n. 2001/55/CE. Gli Stati membri che dispongono di un regime nazionale più favorevole rispetto a quanto previsto da tale direttiva possono continuare ad applicare tale regime. In caso contrario, lo Stato membro è tenuto a garantire i diritti aggiuntivi previsti dalla direttiva 2001/55/CE (considerando 17).

Nelle pagine che seguono si cercherà di comprendere come Polonia, Slovacchia e Ungheria abbiano recepito la direttiva 2001/55/CE sulla protezione temporanea e come abbiano dato attuazione alla decisione di esecuzione (UE) 2022/382, nel contesto dell'emergenza umanitaria legata al conflitto in Ucraina.

### **3. Il sistema di protezione degli stranieri ed il recepimento della direttiva 2001/55/CE sulla protezione temporanea in Polonia, Slovacchia e Ungheria**

Nei tre paesi del gruppo di Visegrád che confinano con l'Ucraina le disposizioni sulla protezione temporanea fanno parte di un *corpus* di norme in materia di asilo introdotte a seguito del crollo dei regimi comunisti, nell'ambito del processo di adesione all'Unione europea, e successivamente riformate per adeguarsi al diritto europeo<sup>28</sup>. Ungheria, Polonia e Slovacchia hanno ratificato la Convenzione di

<sup>27</sup> Sulla base di quanto previsto dal regolamento (UE) 2018/1806 del 14 novembre 2018, i cittadini ucraini sono esenti dall'obbligo di visto all'atto dell'ingresso nel territorio dell'Unione per soggiorni la cui durata globale non sia superiore a 90 giorni su un periodo di 180 giorni. Regolamento (UE) 2018/1806 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo, disponibile all'indirizzo [eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1806&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1806&from=EN).

<sup>28</sup> D. STOLA, *Poland*, in C. WALLACE, D. STOLA (eds.), *Patterns of Migration in Central Europe*, Palgrave, London, 2001, pp. 175-202; P. VERMEERSCH, *EU enlargement and immigration policy in Poland and Slovakia*, in *Communist and Post-Communist Studies*, 2005.



Ginevra del 1951 e il Protocollo di New York del 1967 – che costituiscono il fondamento della disciplina del diritto di asilo – tra la fine degli anni ottanta ed i primi anni novanta<sup>29</sup>. Dal 1° maggio 2004, Polonia, Slovacchia e Ungheria sono parte del sistema di Dublino e dal 2007 del sistema di Schengen.

In tutti e tre i paesi in esame vi sono disposizioni costituzionali sul diritto di asilo<sup>30</sup>. Tali disposizioni trovano attuazione attraverso le leggi sull'asilo e sul soggiorno degli stranieri. Una peculiarità dell'ordinamento polacco è rappresentata dalla distinzione introdotta dalla Costituzione del 1997, all'art. 56, tra il «diritto di asilo», concesso per ragioni politiche, che costituisce un retaggio del passato comunista<sup>31</sup>, e lo «status di rifugiato» riconosciuto in relazione agli impegni assunti dal paese a livello internazionale. In Polonia, a differenza di Ungheria e Slovacchia, sono per questo previste quattro forme di protezione per gli stranieri – ovvero lo «status di rifugiato» e il «diritto di asilo», in conformità

---

<sup>29</sup> L'Ungheria è stato il primo tra i paesi di Visegrád, e più in generale tra i paesi del blocco socialista, a ratificare la Convenzione di Ginevra del 1951 e il Protocollo addizionale di New York del 1967, il 14 marzo 1989, ancora prima dell'avvio dei negoziati della Tavola Rotonda. Al momento dell'adesione, tuttavia, sulla base di quanto previsto dall'art. 1 B (1) (a), l'Ungheria pose una riserva geografica, indicando che la convenzione si sarebbe applicata unicamente ai rifugiati europei. Solo nel 1998, l'Ungheria ha esteso le garanzie previste dalla Convenzione di Ginevra del 1951 a tutti i rifugiati. La Polonia ha ratificato la Convenzione di Ginevra del 1951 e il Protocollo di New York del 1967 il 27 settembre 1991. Il Parlamento della Repubblica federale cecoslovacca ratificò la Convenzione del 1951 e il Protocollo addizionale del 1967 il 10 luglio 1991, che vennero firmate dal presidente Havel il 7 ottobre 1991 ed entrarono in vigore rispettivamente il 26 novembre 1991 e il 24 febbraio 1992. La Slovacchia ha ratificato la Convenzione di Ginevra del 1951 e il Protocollo di New York del 1967 nel 1993, in quanto paese successore, insieme alla Repubblica ceca della Repubblica federale cecoslovacca. *States parties, including reservations and declarations, to the 1951 Refugee Convention*, disponibile all'indirizzo [www.unhcr.org/protection/convention/5d9ed32b4/states-parties-including-reservations-declarations-1951-refugee-convention.html](http://www.unhcr.org/protection/convention/5d9ed32b4/states-parties-including-reservations-declarations-1951-refugee-convention.html); O. SHEVEL, *Migration, Refugee Policy, and State Building in Postcommunist Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, p. 198.

<sup>30</sup> Art. 56, Cost. polacca, art. 53, Cost. slovacca, art. XIV, Legge fondamentale ungherese.

<sup>31</sup> La Repubblica popolare polacca riconosceva il diritto di asilo ai cittadini di altri Stati perseguitati «per avere difeso gli interessi delle classi lavoratrici, per avere lottato per l'avanzamento sociale, la difesa della pace e la libertà delle nazioni o per avere condotto attività scientifica» (art. 75, Cost. RP polacca 1952). Tale disposizione è stata ripresa ed in parte riformulata nella Costituzione del 1997. La concessione dell'asilo, a differenza del riconoscimento dello status di rifugiato, conserva una natura discrezionale. M. KOWALSKI, *From a different angle – Poland and the Mediterranean refugee crisis*, in *German Law Journal*, vol. 17, n. 6, p. 971.

con quanto previsto dall'art. 56, Cost., «la protezione sussidiaria» in accordo con quanto previsto dalla c.d. «direttiva qualifiche»<sup>32</sup>, e la «protezione temporanea», in attuazione della direttiva 2001/55/CE – disciplinate dalla legge n. 128 del 13 giugno 2003 «Sulla protezione degli stranieri sul territorio della Repubblica di Polonia»<sup>33</sup>. Inoltre, per un periodo di tempo limitato, possono essere concessi agli stranieri il «permesso di soggiorno per ragioni umanitarie» e il «permesso di soggiorno tollerato», sulla base di quanto previsto dalla legge «Sugli stranieri» del 12 dicembre 2013, entrata in vigore il 1° maggio 2014<sup>34</sup>.

In Slovacchia, la Costituzione, all'art. 53, contiene unicamente un riferimento al diritto di asilo, che è garantito agli «stranieri perseguitati per l'esercizio dei diritti e delle libertà politiche»<sup>35</sup>. Sono previste tre forme di protezione internazionale degli stranieri, ovvero l'«asilo», la «protezione sussidiaria» e la «protezione temporanea», disciplinate dalla legge n. 480/2002 del 20 giugno 2002 «Sull'asilo e che emenda altre leggi»<sup>36</sup> e la legge n. 404/2011 del 21 ottobre 2011 «Sugli stranieri e che emenda altre leggi»<sup>37</sup>. La prima regola le procedure connesse alla concessione dell'asilo, della protezione sussidiaria e della protezione temporanea, le autorità incaricate dell'espletamento di tali procedure, i diritti e gli obblighi dei richiedenti e le misure per favorire l'integrazione dei richiedenti. La seconda definisce le condizioni per il soggiorno degli stranieri nel territorio della

---

<sup>32</sup> Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 «Recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta», disponibile all'indirizzo [eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:IT:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:IT:PDF).

<sup>33</sup> *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* [Legge del 13 giugno 2003 sulla concessione della protezione agli stranieri all'interno del territorio della Repubblica polacca], disponibile all'indirizzo [isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20031281176](http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20031281176).

<sup>34</sup> *Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach* [legge del 12 dicembre 2013 sugli stranieri], disponibile all'indirizzo [isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20130001650](http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20130001650). Cfr. B. KOWALCZYK, *Migration Law in Poland*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2020.

<sup>35</sup> A. DI GREGORIO, *La Costituzione della Slovacchia*, in M. GANINO, *Codice delle Costituzioni*, Cedam, Padova, 2013, p. 321.

<sup>36</sup> *Zákon z 20. júna 2002 o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov* [Legge del 20 giugno 2002 sull'asilo e sulla modifica di alcune leggi], disponibile all'indirizzo [www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2002/480/](http://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2002/480/).

<sup>37</sup> *Zákon z 21. oktobra 2011 o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov* [Legge del 21 ottobre 2011 sul soggiorno degli stranieri e sulla modifica di alcune leggi], disponibile all'indirizzo [www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2011/404/20220330](http://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2011/404/20220330).

Repubblica slovacca (esclusi i cittadini dell'Unione il cui status è disciplinato da una legislazione distinta)<sup>38</sup>.

In Ungheria, il diritto di asilo è disciplinato all'art. XIV dalla Legge fondamentale, dalla legge LXXX del 2007 «Sull'asilo»<sup>39</sup> e dalla legge II del 2007 «Sull'entrata e il soggiorno di cittadini di paesi terzi»<sup>40</sup>. Sono previste tre forme di protezione degli stranieri, ovvero lo «status di rifugiato», la «protezione sussidiaria» e la «protezione temporanea»<sup>41</sup>. È tuttavia estremamente complesso ricostruire i contenuti della disciplina della protezione degli stranieri a causa delle incessanti modifiche introdotte a partire dal 2015, nel contesto dell'emergenza umanitaria legata alla crisi siriana, e delle modalità nelle quali tale disciplina ha trovato attuazione<sup>42</sup>.

L'istituto della protezione temporanea è stato introdotto negli ordinamenti dei tre paesi in esame nell'ambito del procedimento di adesione all'Unione europea. A differenza dei procedimenti previsti per le altre forme di protezione internazionale (diritto di asilo/status di rifugiato e protezione sussidiaria), la protezione temporanea viene concessa con un procedimento semplificato che non richiede una valutazione della richiesta individuale, ma si configura come un diritto collettivo di cui beneficiano tutti gli appartenenti al gruppo in relazione alla situazione nel paese di origine.

La protezione temporanea è stata originariamente introdotta nell'ordinamento polacco dalla legge sugli stranieri del 2001<sup>43</sup> e riformata dalla legge sulla protezione degli stranieri del 2003<sup>44</sup>. Sulla base di quanto stabilito dall'art. 106, c. 1 della legge

---

<sup>38</sup> V. LAUKO, L. TOLMÁČI, F. KRÍŽAN, A. MYDLOVÁ, *Slovakia: silent, steady and regulated immigration*, in Á. ERŐSS, D. KARÁCSONYI, *Discovering migration between Visegrad countries and Eastern Partners. Czechia, Hungary, Poland, Slovakia, Belarus, Georgia, Ukraine and Moldova on the eastern edges of the Schengen area*, HAS RCAES Geographical Institute, Budapest, 2014.

<sup>39</sup> 2007. évi LXXX. Törvény a menedékjogról [LXXX del 2007. Legge sul diritto di asilo], disponibile all'indirizzo [net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0700080.tv](http://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0700080.tv).

<sup>40</sup> Disponibile all'indirizzo [net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0700002.tv](http://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0700002.tv).

<sup>41</sup> Cfr. J. TOTH, *Migration law in Hungary*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2016.

<sup>42</sup> Solo tra luglio e settembre del 2015 sono state approvate ben 19 leggi e 19 decreti sulla gestione dei migranti/richiedenti asilo. T. HOFFMANN, *Illegal Legality and the Façade of Good Faith – Migration and Law in Populist Hungary*, in *Review of Central and Eastern European Law*, n. 47, 2022, pp. 139-165.

<sup>43</sup> *Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz o zmianie niektórych ustaw* [legge dell'11 aprile 2001 sulla modifica della legge sugli stranieri e sulla modifica di alcune leggi], disponibile all'indirizzo [isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20010420475/U/D20010475Lj.pdf](http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20010420475/U/D20010475Lj.pdf).

<sup>44</sup> P. VERMEERSCH, *EU enlargement and immigration policy in Poland and Slovakia*, cit.; B. KOWALCZYK, *Migration Law in Poland*, cit., p. 134.

n. 128 del 2003, «gli stranieri che hanno lasciato il proprio paese di origine o una particolare area geografica a causa di un'invasione straniera, di una guerra, di una guerra civile, di conflitti etnici o di violazioni generalizzate, gravi e sistematiche dei diritti umani, e sono entrati in massa nel territorio della Repubblica di Polonia possono beneficiare della protezione temporanea a prescindere dal fatto che il proprio arrivo fosse spontaneo o legato all'aiuto concesso dalla Repubblica di Polonia o dalla comunità internazionale».

Il regime temporaneo di tutela degli stranieri è stato introdotto nell'ordinamento slovacco dalla legge n. 480/2002, la quale all'art. 29, stabilisce che «la protezione temporanea viene concessa ai cittadini di paesi terzi, per proteggere questi ultimi dalla guerra, dalla violenza endemica, dalle conseguenze di una catastrofe umanitaria o da continue o massicce violazioni dei diritti umani nel loro paese d'origine».

Come già detto, per quanto concerne l'Ungheria è estremamente complesso ricostruire la disciplina della protezione internazionale degli stranieri, e dunque anche della protezione temporanea. La legge LXXX del 2003 sull'asilo, all'art. 19, stabilisce che la protezione temporanea venga concessa «agli stranieri che appartengono a un gruppo di sfollati arrivati in massa sul territorio ungherese», sulla base di una decisione del Consiglio europeo o del Governo. Il 7 settembre 2015, nel contesto della crisi siriana<sup>45</sup>, è stata tuttavia approvata la legge CXL del 2015 «Che emenda alcune leggi legate all'immigrazione di massa»<sup>46</sup>, con la quale non solo non si è dato attuazione alle disposizioni sulla protezione temporanea<sup>47</sup>, ma sono state istituite le c.d. “zone di transito”, ovvero dei luoghi disposti lungo il confine con la Serbia – che non si consideravano formalmente parte del territorio ungherese, anche se erano collocate in Ungheria – dove era possibile presentare richiesta di protezione internazionale e nei quali i richiedenti erano tenuti a rimanere fino alla decisione finale sulla concessione dell'asilo/protezione internazionale (art. 15). Con la legge CXL del 2015 si è inoltre introdotto un nuovo regime di emergenza, ovvero la situazione di crisi “legata all'afflusso massiccio di migranti” (art. 16). Il 15 settembre 2015, il Governo ungherese ha prontamente proclamato lo stato di emergenza legato all'afflusso massiccio di migranti nelle circoscrizioni territoriali al confine con la Serbia e la Croazia, e il 9 marzo 2016 lo

---

<sup>45</sup> T. HOFFMANN, *Illegal Legality and the Façade of Good Faith – Migration and Law in Populist Hungary*, cit., pp. 145 ss.

<sup>46</sup> Disponibile all'indirizzo [mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1500140.TV](http://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1500140.TV).

<sup>47</sup> A differenza della Polonia e originariamente della Slovacchia, dove la protezione temporanea poteva essere concessa solo a seguito dell'approvazione della decisione del Consiglio europeo, come già detto, in Ungheria la legge LXXX del 2003 sull'asilo, all'art. 19, lett. b consente al Governo di concedere la protezione temporanea anche in assenza di una decisione di esecuzione del Consiglio europeo.

stato di emergenza è stato esteso a tutto il paese, e rinnovato ogni sei mesi per i sei anni successivi<sup>48</sup>.

A differenza della Polonia, l'Ungheria – insieme a Slovacchia, Repubblica ceca e Romania – ha votato contro la decisione del Consiglio (UE) 2015/1601 del 22 settembre 2015 «Che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia», che prevedeva il ricollocamento di 120 mila richiedenti asilo ed ha rifiutato di darvi attuazione. Il 17 novembre 2015, l'Assemblea nazionale, *Országgyűlés* ha così approvato la legge CLXXV del 2015 «Sulle azioni per contrastare la quota obbligatoria di ricollocamento per la difesa dell'Ungheria e dell'Europa»<sup>49</sup>. Il 2 ottobre 2016 si è poi tenuto il referendum sul sistema di ricollocamento dell'Unione europea. Il 98% di coloro che si sono recati alle urne ha votato contro il “sistema delle quote”. Con un'affluenza del 40,4% degli aventi diritto non è stato raggiunto il quorum necessario affinché il risultato del referendum potesse essere considerato valido<sup>50</sup>. Tuttavia, la coalizione di governo Fidesz-KDNP ha interpretato il risultato della consultazione referendaria come una sorta di “investitura popolare” o meglio di “autorizzazione” per approvare ulteriori riforme per contrastare l'immigrazione irregolare.

Il 20 giugno 2018, l'Assemblea nazionale ha approvato il c.d. pacchetto legislativo “stop Soros”<sup>51</sup>, che ha colpito duramente le organizzazioni non governative impegnate a dare assistenza ai richiedenti asilo, ed introdotto una nuova fattispecie di reato nell'ordinamento ungherese, ovvero l'“assistenza all'immigrazione irregolare”<sup>52</sup>. Pochi giorni più tardi, il 28 giugno 2018, è stato

<sup>48</sup> Hungarian Helsinki Committee, *Country Report: Short overview of the asylum procedure. Hungary*, in [asylumineurope.org/](http://asylumineurope.org/), 25.04.2022.

<sup>49</sup> Disponibile all'indirizzo [magyarkozlony.hu/dokumentumok/a318be33ad4d81dcde0cb105e5112eebea2d4773/megtekintes](http://magyarkozlony.hu/dokumentumok/a318be33ad4d81dcde0cb105e5112eebea2d4773/megtekintes), 24.05.2022.

<sup>50</sup> K. ADLER, *Hungary PM claims EU migrant quota referendum victory*, in BBC, disponibile all'indirizzo [www.bbc.com/news/world-europe-37528325](http://www.bbc.com/news/world-europe-37528325), 03.10.2016.

<sup>51</sup> 2018. évi VI. Törvény egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról [legge VI del 2018 che modifica alcune leggi relative alle misure contro l'immigrazione irregolare].

<sup>52</sup> La Corte costituzionale ungherese, con la decisione n. 3/2019 del 7 marzo 2019, ha stabilito che la legge VI del 2018 è conforme alla Legge fondamentale. La Corte ha però introdotto una interpretazione della criminalizzazione dell'assistenza ai migranti conforme al diritto internazionale e stabilito che il reato deve essere commesso “intenzionalmente”. V. KARZAI, *Stop Soros Law Left on the Books – The Return of the “Red Tail”?*, in *VerfBlog*, 05.03.2019. Sul punto è intervenuta anche la Corte di Giustizia dell'Unione europea che nella sentenza del 16 novembre 2021, caso C-821/19 ha stabilito che l'Ungheria è venuta meno ai propri obblighi in materia di riconoscimento dello status di protezione

approvato il VII emendamento alla Legge fondamentale<sup>53</sup>, con il quale è stato introdotto nel testo costituzionale il divieto per i “popoli alieni” di stabilirsi nel territorio dell’Ungheria (nuovo art. XIV, c. 1 Cost.) e si è esclusa la possibilità per gli stranieri che sono entrati nel territorio dell’Ungheria attraversando un paese nel quale non hanno subito persecuzioni o la minaccia di persecuzioni di presentare richiesta di asilo (nuovo art. XIV, c. 4, Cost.)<sup>54</sup>.

Infine, con la sentenza del 14 maggio 2020 nelle cause C-924/19 e C-925/19<sup>55</sup> – alla quale ha fatto seguito un’altra importante pronuncia della Corte di Giustizia, ovvero la sentenza nella causa C-808/18 del 17 dicembre 2021 sempre sulle zone di transito al confine con la Serbia<sup>56</sup> – la Corte di Giustizia dell’Unione europea ha stabilito che l’obbligo imposto ai cittadini di un paese terzo di soggiornare nelle zone di transito non può considerarsi conforme al diritto dell’Unione. Il 17 giugno 2020, l’Assemblea nazionale ungherese è prontamente intervenuta ed ha approvato la legge LVIII del 2020<sup>57</sup> con la quale sono state abolite le zone di transito e sono state incaricate le ambasciate ungheresi nei paesi di transito della gestione le richieste di asilo. Si è così esclusa totalmente la possibilità di presentare richiesta di protezione internazionale sul territorio dell’Ungheria. L’applicazione della disciplina sull’immigrazione di massa nel contesto della crisi ucraina avrebbe creato una situazione paradossale e costretto le persone in fuga dalla guerra a fare ritorno a Kiev o a recarsi a Belgrado per presentare richiesta di protezione internazionale in Ungheria.

---

internazionale degli stranieri. Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 16 novembre 2021 – Commissione europea/Ungheria, Causa C-821/19, disponibile all’indirizzo [curia.europa.eu](https://curia.europa.eu).

<sup>53</sup> Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása 2018. június 28 [Settimo emendamento alla Legge fondamentale dell’Ungheria. 28 giugno 2018], disponibile all’indirizzo <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1800628.ATV>.

<sup>54</sup> Fundamental Law (prior to the Ninth Amendment, adopted on 15 December 2020), disponibile all’indirizzo [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2021\)046-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2021)046-e).

<sup>55</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 14 maggio 2020, nelle cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, disponibile all’indirizzo [curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=746CE9BB08C74D7AB9DA3611C1A47ACB?text=&docid=226495&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8281650](https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=746CE9BB08C74D7AB9DA3611C1A47ACB?text=&docid=226495&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8281650).

<sup>56</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 17 dicembre 2020 – Commissione europea / Ungheria, disponibile all’indirizzo [curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-808/18](https://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-808/18).

<sup>57</sup> 2020. évi LVIII. Törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről [legge LVIII del 2020 sulle norme transitorie relative alla fine dello stato di emergenza e sulla preparazione alle epidemie], disponibile all’indirizzo [net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2000058.tv](https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2000058.tv).

Il massiccio afflusso di sfollati dall'Ucraina non solo ha reso necessario dare attuazione per la prima volta alle disposizioni sulla protezione temporanea – recepite oltre vent'anni prima, nell'ambito dei procedimenti di adesione all'Unione europea – ma ha anche condotto i tre paesi di Visegrád confinanti con l'Ucraina, ed in particolare l'Ungheria, a ripensare in senso più ampio i sistemi di protezione internazionale degli stranieri.

#### **4. La legge polacca «Sull'assistenza ai cittadini ucraini in relazione al conflitto armato sul territorio dell'Ucraina» del 12 marzo 2022**

La Polonia è l'unico tra i paesi del Gruppo di Visegrád confinanti con l'Ucraina che ad oggi non ha fatto ricorso ad un regime speciale di emergenza per dare soluzione alla crisi umanitaria<sup>58</sup>.

A seguito dell'approvazione all'unanimità della decisione di esecuzione (UE) 2022/382, il Parlamento polacco ha adottato la legge del 12 marzo 2022 «Sull'assistenza ai cittadini ucraini in relazione al conflitto armato sul territorio dell'Ucraina»<sup>59</sup>, che è stata più volte emendata nei mesi successivi, con la quale è

---

<sup>58</sup> La Polonia ha invece proclamato lo stato di emergenza per gestire crisi migratoria al confine con la Bielorussia. Si ricorda infatti, che il Presidente bielorusso Alexander Lukashenko – per rispondere alle sanzioni imposte dai paesi europei contro la violenta repressione delle manifestazioni che ha fatto seguito alle elezioni presidenziali bielorusse del 2020, nell'ambito delle quali sono emerse accuse di pesanti brogli – ha fatto ricorso ad una politica spregiudicata e favorito l'arrivo di migliaia di profughi dal Medio Oriente (ed in particolare da Siria, Iraq e Afghanistan), ai quali è stato promesso un accesso facilitato nel territorio dell'Unione. Il 2 settembre 2021, il Presidente della Repubblica polacca, Andrej Duda su richiesta del Consiglio dei ministri ha proclamato lo stato di emergenza per un periodo di trenta giorni in 115 città e comuni del voivodato di Podlaskie ed in 68 di Lubelskie al confine con la Bielorussia (in una striscia di circa 3 km). Nelle aree individuate è stato sospeso il diritto di riunione, la possibilità di organizzare eventi/spettacoli di intrattenimento, introdotto l'obbligo di identificarsi su richiesta delle forze dell'ordine, il divieto di transito e di fotografare o riprendere le aree di confine e le attività delle forze dell'ordine ed infine è stato limitato l'accesso alle informazioni sulle attività svolte per la protezione dei confini e la prevenzione dell'immigrazione irregolare. Il 14 ottobre 2021, il Parlamento polacco ha approvato una legge che consente i respingimenti al confine e autorizzato la costruzione di un muro al confine con la Bielorussia. Lo stato di emergenza è stato prorogato per 10 mesi e si è concluso il 1° luglio del 2022. Cfr. J. SAWICKI, *La nuova interpretazione illiberale della Costituzione come base per dichiararne l'incompatibilità con il diritto primario dell'Unione europea, nonché per affrontare in modo innovativo la crisi umanitaria al confine con la Bielorussia*, in *Nomos Le attualità nel diritto*, n. 3, 2021.

<sup>59</sup> Versione consolidata disponibile all'indirizzo [sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/pomoc-obywatelom-ukrainy-w-zwiazku-z-konfliktem-zbrojnym-na-terytorium-19216115](http://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/pomoc-obywatelom-ukrainy-w-zwiazku-z-konfliktem-zbrojnym-na-terytorium-19216115).

stato introdotto un regime di protezione temporanea, in attuazione di quanto previsto dalla direttiva 2001/55/CE e dalla legge del 13 giugno 2003 «Sulla protezione degli stranieri sul territorio della Repubblica di Polonia»<sup>60</sup>.

La legge del 12 marzo 2022 regola unicamente lo status dei cittadini ucraini e dei loro familiari, che sono entrati legalmente nel territorio dello Stato polacco a causa del conflitto in Ucraina. La legge consente ad essi di soggiornare legalmente nel paese per un periodo di 18 mesi e di godere della protezione temporanea nella Repubblica di Polonia ai sensi dell'art. 106, c. 2 della legge del 13 giugno 2003 (art. 2)<sup>61</sup>. La richiesta di protezione temporanea – che deve essere presentata in forma cartacea presso un comune sul territorio della Repubblica, per ottenere l'assegnazione del numero di previdenza sociale (art. 4) – è incompatibile con le altre forme di protezione internazionale, ed in particolare con il possesso di un permesso di soggiorno (permanente, per motivi di studio, temporaneo, tollerato), con lo status di rifugiato e con la protezione sussidiaria (art. 2, c. 3). Disposizioni specifiche sono previste per i cittadini ucraini in possesso della “Carta dei polacchi”, *Karta polaka* – ovvero un documento che certifica l'appartenenza di uno straniero alla nazione polacca – la quale assicura condizioni di permanenza in Polonia più vantaggiose<sup>62</sup>.

Nella legge vengono disciplinati i servizi a favore degli sfollati e si prevede la creazione di un fondo per finanziare tali attività (art. 14 ss.). In particolare, i

---

<sup>60</sup> *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* [Legge del 13 giugno 2003 sulla concessione della protezione agli stranieri all'interno del territorio della Repubblica polacca], disponibile all'indirizzo [isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20031281176](http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20031281176). Cfr. J. SAWICKI, *La guerra in Ucraina cambia anche il corso della storia polacca*, in *Nomos Le attualità nel diritto*, n. 1, 2022.

<sup>61</sup> Secondo quanto stabilito dalla legge del 13 giugno 2003, all'art. 106, agli stranieri in arrivo nella Repubblica di Polonia che hanno lasciato il proprio paese di origine a causa di un'invasione straniera/guerra/guerra civile, di un conflitto etnico o di una palese violazione dei diritti umani può essere concessa protezione temporanea.

<sup>62</sup> Il richiedente deve essere in possesso di una serie di requisiti, tra i quali una conoscenza di base della lingua e della cultura polacca, oppure deve dimostrare di discendere da persone di nazionalità polacca o di avere significativamente contribuito nei tre anni precedenti alla ricerca sulla lingua e la cultura polacca. Il possesso della *Karta Polaka* assicura una serie di diritti, tra i quali il diritto al lavoro e la possibilità di svolgere attività imprenditoriali alle stesse condizioni dei cittadini polacchi, la possibilità di proseguire gli studi in Polonia, compresi gli studi di dottorato, di partecipare a gruppi di ricerca e sviluppo scientifico, la possibilità di accedere al sistema sanitario polacco in caso di emergenza, ecc. La *Karta Polaka* non consente di entrare e stabilirsi in maniera permanente nel paese e non può essere concessa ai cittadini polacchi ed agli apolidi. *Karta Polaka*, disponibile all'indirizzo [www.gov.pl/web/republikamoldawii/karta-polaka-informacje-ogolne](http://www.gov.pl/web/republikamoldawii/karta-polaka-informacje-ogolne).



voivodi (ovvero le autorità che rappresentano l'esecutivo nelle regioni amministrative, o voivodati), sono incaricati fornire assistenza per quanto concerne alloggio, ristorazione, servizi alle persone con disabilità, trasporti, accesso ai mezzi pubblici e fornitura di beni di prima necessità, e di coordinare le attività delle autorità pubbliche, delle organizzazioni non governative e degli imprenditori nell'erogazione di tali servizi (art. 12).

La legge del 12 marzo 2022 contiene una disciplina organica dei diritti di cui godono i cittadini ucraini che soggiornano legalmente sul territorio della Polonia (nonché sulla proroga dei periodi di soggiorno nel paese), ai quali viene garantito l'accesso all'istruzione, al lavoro (art. 22) e il diritto di esercitare attività imprenditoriali (art. 23) e sono previste forme di assistenza per i minori non accompagnati (art. 25). Ai cittadini ucraini viene inoltre assicurato l'accesso alle prestazioni del sistema assistenziale polacco (artt. 26, 29, 31), compreso il diritto ad un contributo *una tantum* di 300 zł, ed al sistema sanitario (art. 37). Tra i paesi di Visegrád che confinano con l'Ucraina, come si vedrà, la Polonia è quello ha offerto le condizioni migliori agli ucraini in fuga dalla guerra.

Gli apolidi ed i cittadini di paesi terzi diversi dall'Ucraina, che godevano di forme di protezione internazionale in Ucraina o che soggiornavano in maniera permanente sul territorio dell'Ucraina e che non possono rientrare in maniera sicura nel proprio paese, possono comunque presentare richiesta per ottenere la protezione temporanea, ma il loro status è regolamentato dalla direttiva 2001/55/CE e dalla legge del 13 giugno 2003, art. 106, c. 4<sup>63</sup>. Tutto ciò sembra testimoniare un atteggiamento ostile da parte delle autorità polacche nei confronti degli sfollati non ucraini, che sembra confermato dalla prassi<sup>64</sup>.

Al confine polacco con l'Ucraina si sono verificati infatti gravi episodi di razzismo. A diversi cittadini africani in fuga dalla guerra – prevalentemente studenti che soggiornavano legalmente nel territorio dell'Ucraina – è stata negata l'accoglienza in Polonia, o hanno dovuto subire un trattamento differenziato. Tali avvenimenti sono stati denunciati dal Presidente dell'Unione africana e Presidente

---

<sup>63</sup> *Ochrona czasowa dla cudzoziemców niebędących obywatelami Ukrainy* [Protezione temporanea per gli stranieri che non sono cittadini ucraini], disponibile all'indirizzo [www.gov.pl/web/udsc/ochrona-czasowa-dla-cudzoziemcow-niebedacych-obywatelami-ukrainy](http://www.gov.pl/web/udsc/ochrona-czasowa-dla-cudzoziemcow-niebedacych-obywatelami-ukrainy), 23.03.2022.

<sup>64</sup> *Poland Protection Analysis (May 2022)*, disponibile all'indirizzo [reliefweb.int/report/poland/poland-protection-analysis-may-2022](http://reliefweb.int/report/poland/poland-protection-analysis-may-2022).

del Senegal, Macky Sall<sup>65</sup>. Episodi simili si sono verificati ai danni di cittadini ucraini o apolidi di etnia rom, prevalentemente donne e bambini<sup>66</sup>.

### 5. La proclamazione dello stato di emergenza e le misure per fare fronte all'emergenza umanitaria in Slovacchia

In Slovacchia, ancora prima dell'approvazione della decisione di esecuzione del Consiglio (UE) 2022/382, si sono prontamente adottati una serie di provvedimenti normativi per gestire l'afflusso massiccio di sfollati provenienti dall'Ucraina. Con una popolazione di soli 5,4 milioni di abitanti<sup>67</sup>, la Slovacchia rappresentava, tra i paesi membri dell'Unione che confinano con l'Ucraina, quello più esposto ai rischi di destabilizzazione connessi al conflitto.

Il 25 febbraio 2022, il Consiglio nazionale, ovvero il parlamento monocamerale slovacco ha prontamente approvato la legge n. 55/2022 «Su talune misure relative alla situazione in Ucraina»<sup>68</sup>, con la quale ha introdotto importanti modifiche alla legge n. 42/1994 «Sulla protezione civile»<sup>69</sup> e alla legge n. 480/2002 «Sull'asilo»<sup>70</sup>. In particolare, con la legge n. 55/2022 è stato modificato l'art. 3, c. 2 della legge n. 42/1994 sulla protezione civile, per includere tra gli eventi straordinari che possono portare alla proclamazione dello stato di emergenza le conseguenze generate afflusso massiccio di stranieri nel territorio della Repubblica slovacca. Tale modifica ha consentito al Governo, il giorno successivo, ovvero il 26 febbraio 2022, di proclamare lo stato di emergenza<sup>71</sup>.

<sup>65</sup> R.I., *Réfugiés africains empêchés d'entrer en Pologne : l'UA dénonce un acte raciste*, in *Maghreb Emergent*, disponibile all'indirizzo [maghrebemergent.net/refugies-africains-empeches-dentree-en-pologne-lua-denonce-un-acte-raciste-video/](http://maghrebemergent.net/refugies-africains-empeches-dentree-en-pologne-lua-denonce-un-acte-raciste-video/), 01.03.2022.

<sup>66</sup> E. MIRGA-WOJTOWICZ, K. FIALKOWSKA, "Be careful out there, in that Gypsy district" – *anti-gypsyism in a war situation*, Heinrich Böll Foundation in Warsaw, Warsaw, 2022, disponibile all'indirizzo [pl.boell.org/en/2022/05/16/uwazajcie-tam-w-tej-cyganskiej-dzielnicy-antycyganizm-w-warunkach-wojny](http://pl.boell.org/en/2022/05/16/uwazajcie-tam-w-tej-cyganskiej-dzielnicy-antycyganizm-w-warunkach-wojny).

<sup>67</sup> Disponibile all'indirizzo [www.worldometers.info/world-population/slovakia-population/](http://www.worldometers.info/world-population/slovakia-population/).

<sup>68</sup> *Zákon o niektorých opatreniach v súvislosti so situáciou na Ukrajine* [Legge su alcune misure in relazione alla situazione in Ucraina], disponibile all'indirizzo [www.slovlex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2022/55/](http://www.slovlex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2022/55/).

<sup>69</sup> *Zákon Národnej rady Slovenskej republiky o civilnej ochrane obyvateľstva* [Legge del Consiglio nazionale della Repubblica slovacca sulla protezione civile], disponibile all'indirizzo [www.zakonypreludi.sk/zz/1994-42](http://www.zakonypreludi.sk/zz/1994-42).

<sup>70</sup> *Zákon o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov* [Legge sull'asilo e che modifica determinate leggi], disponibile all'indirizzo [www.zakonypreludi.sk/zz/2002-480](http://www.zakonypreludi.sk/zz/2002-480).

<sup>71</sup> Decisione n. 142/2022, disponibile all'indirizzo [rokovania.gov.sk/RVL/Material/26981/1](http://rokovania.gov.sk/RVL/Material/26981/1).

Con la legge n. 55/2022 sono state inoltre emendate alcune disposizioni sulla protezione temporanea, contenute nella legge n. 480/2002 «Sull'asilo». Il nuovo art. 29, c. 2 prevede che il Governo – che è incaricato di determinare l'inizio, le condizioni e la fine della protezione temporanea – possa concedere la protezione temporanea “anche in assenza di una decisione del Consiglio dell'Unione europea”. Il 28 febbraio 2022 il Governo ha così adottato la decisione n. 144/2022<sup>72</sup> con la quale ha concesso la protezione temporanea ai cittadini ucraini e ai loro familiari, ancora prima che venisse adottata la decisione di esecuzione del Consiglio europeo.

Originariamente il regime di protezione temporanea è stato concesso ai soli cittadini ucraini fino al 31 dicembre 2022. Tale regime, a partire dal 17 marzo 2022, è stato esteso anche ai cittadini di paesi terzi/apolidi che al 24 febbraio 2022 godevano di forme di protezione internazionale in Ucraina ed ai cittadini di paesi terzi in possesso di un permesso di soggiorno permanente in Ucraina che non potevano fare ritorno in maniera sicura nel proprio paese e prorogato fino 4 marzo 2023, per conformarsi alla decisione di esecuzione (UE) 2022/382<sup>73</sup>.

A seguito della proclamazione dello stato di emergenza e della concessione del regime di protezione temporanea, il Governo è intervenuto con una serie di misure, in ambito economico, in materia di servizi sociali, servizi per la famiglia, servizi per l'impiego, previdenza sociale a favore degli sfollati dall'Ucraina<sup>74</sup>. In particolare, sulla base di quanto stabilito dal regolamento n. 59/2022 del 2 marzo 2022 si prevede che agli stranieri che godono della protezione temporanea venga rilasciato un documento identificativo, sia consentito avere un impiego (ma non svolgere un'attività autonoma), e venga garantito l'accesso al sistema scolastico (compresi contributi per la mensa e per acquisto del materiale scolastico). Non viene però riconosciuto il diritto alle prestazioni sociali, agli assegni familiari, parentali, funebri, di nascita, di cui beneficiano invece coloro che hanno ottenuto la residenza temporanea o permanente.

<sup>72</sup> Decisione n. 144/2022, disponibile all'indirizzo [rokovania.gov.sk/RVL/Resolution/19928/1](http://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution/19928/1).

<sup>73</sup> *Temporary refuge*, disponibile all'indirizzo [www.ukraineslovakia.sk/en/i-am-already-in-slovakia/temporary-refuge/](http://www.ukraineslovakia.sk/en/i-am-already-in-slovakia/temporary-refuge/).

<sup>74</sup> Regolamenti n. 59/2022, n. 93/2022, n. 94/2022, n. 100/2022, n. 109/2022, n. 119/2022, n. 130/2022, n. 131/2022, n. 143/2022, n. 144/2022, n. 167/2022, n. 210/2022, n. 267/2022, n. 270/2022. Disponibile all'indirizzo [www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2022/](http://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2022/).

Infine, con la legge n. 92/2022 del 22 marzo 2022 «Su alcune altre misure in relazione alla situazione in Ucraina»<sup>75</sup> e la legge n. 199/2022 del 24 maggio 2022<sup>76</sup> sono state introdotte importanti disposizioni in materia di assistenza sanitaria e riformate alcune disposizioni in materia di previdenza sociale, lavoro e proroga dei permessi di soggiorno. In particolare, la legge n. 92/2022 garantisce il diritto al rimborso delle cure urgenti per 30 giorni per coloro che entrano nel territorio della Slovacchia, ancora prima della presentazione della richiesta di asilo/protezione sussidiaria/protezione temporanea. Il rimborso per le cure urgenti è poi garantito, per il periodo di permanenza in Slovacchia, agli stranieri non assicurati cui è stata concessa la protezione temporanea<sup>77</sup>.

## 6. Il X emendamento costituzionale ungherese: il regime provvisorio e la nuova disciplina dello stato di emergenza

Il 24 febbraio 2022, ancora prima dell'approvazione della decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio europeo, il Governo ungherese ha adottato il decreto governativo (*kormányrendelet*) n. 56/2022<sup>78</sup> con il quale ha introdotto un regime speciale di protezione temporanea per i cittadini ucraini e i cittadini di paesi terzi che soggiornavano legalmente su territorio dell'Ucraina, che consentiva di fatto a

<sup>75</sup> *Zákon z 22. marca 2022 o niektorých ďalších opatreniach v súvislosti so situáciou na Ukrajine* [Legge del 22 marzo 2022 su alcune altre misure in relazione alla situazione in Ucraina], disponibile all'indirizzo [www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2022/92/](http://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2022/92/).

<sup>76</sup> *Zákon z 24. mája 2022 o niektorých opatreniach v sociálnej oblasti v súvislosti so situáciou na Ukrajine* [Legge del 24 maggio 2022 relativa a talune misure in campo sociale in relazione alla situazione in Ucraina], disponibile all'indirizzo [www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2022/199/](http://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2022/199/).

<sup>77</sup> La legge n. 92/2022 del 22 marzo 2022 modifica, inoltre, la legge n. 461/2003 sulla previdenza sociale e la legge n. 580/2004 sull'assicurazione sanitaria prevedendo la sospensione del pagamento dei contributi previdenziali e dell'assicurazione sanitaria da parte dei lavoratori ucraini che hanno fatto ritorno nel proprio paese per prestare servizio nell'esercito. Viene modificata infine la legge n. 404/2011 sugli stranieri, e disposta la proroga dei permessi di soggiorno (permanenti, temporanei, tollerati) per tutta la durata della situazione di emergenza e per i due mesi successivi. La legge n. 92/2022 introduce infine misure attive per favorire l'integrazione sociale e nel mercato del lavoro dei cittadini di paesi terzi richiedenti asilo/cui è stato concesso asilo/protezione temporanea.

<sup>78</sup> 56/2022. (II. 24.) *Kormány Rendelet a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készütségről szóló 2020. évi LVIII. törvény menekültügyi eljárás átmeneti szabályainak eltérő alkalmazásáról* [56/2022. (II. 24.) Decreto governativo sulle deroghe alle norme transitorie sulla procedura di asilo come disciplinate nella legge LVIII del 2020 sulle norme transitorie relative alla fine dello stato di emergenza e alla preparazione alle epidemie], disponibile all'indirizzo [net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A2200056.KOR&dbnum=1](http://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A2200056.KOR&dbnum=1).

tutte le persone in fuga dalla guerra di beneficiare forme di protezione internazionale in Ungheria. Due settimane più tardi però, il 7 marzo 2022, il Governo ungherese ha approvato il decreto governativo n. 86/2022<sup>79</sup> con il quale ha “limitato la portata” di tale regime speciale, escludendo dai “beneficiari della protezione temporanea” stranieri e apolidi in possesso di un permesso di soggiorno permanente rilasciato dalle autorità ucraine. Sulla base di quanto previsto dal decreto governativo n. 86/2022, alle persone che presentano richiesta/beneficiano della protezione temporanea viene assicurato l'accesso ai servizi di assistenza sanitaria, incluse le cure oncologiche e per le malattie croniche, ed il rimborso dei medicinali (art. 6). Gli stranieri che godono della protezione temporanea possono inoltre svolgere un'attività lavorativa sul territorio dell'Ungheria, comprese le attività nel settore pubblico (artt. 6-7). Nelle settimane successive, l'esecutivo ha poi approvato una serie di decreti governativi per fare fronte alla crisi umanitaria<sup>80</sup>.

Tutte le misure con le quali è stato gestito l'enorme flusso di sfollati dall'Ucraina sono dunque state introdotte attraverso lo strumento del decreto governativo. Si tratta di decreti di emergenza, adottati ai sensi dell'art. 53, c. 2 della Legge fondamentale, che disciplina lo stato di pericolo, ovvero una situazione di emergenza tecnica. L'art. 53 tuttavia, non prevedeva le emergenze umanitarie tra le fattispecie che potessero portare alla proclamazione dello stato di pericolo. Le misure per gestire l'emergenza umanitaria sono state introdotte sulla base legge di

---

<sup>79</sup> *Government Decree No. 86/2022. (III. 7.) on rules applicable in state of danger and related to persons recognized as eligible for temporary protection, and on derogations from the rules of Act CVI. of 2011 on public employment and on the amendment of acts related to public employment and of other acts*, disponibile all'indirizzo [helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2022/03/HUgovdecree\\_implementing\\_councildecision\\_tempprotEN.pdf](https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2022/03/HUgovdecree_implementing_councildecision_tempprotEN.pdf).

<sup>80</sup> Si ricordano in particolare il decreto governativo n. 95/2022 (III.10.) sui servizi di assistenza umanitaria dei consigli di contea e metropolitani, il decreto governativo n. 96/2022 (III.10) sul sostegno all'occupazione dei cittadini ucraini, il decreto governativo n. 104/2022 (III.12) sull'alloggio delle persone che arrivano durante lo stato di emergenza a causa della catastrofe umanitaria in un paese vicino e su altre misure ad esso connesse, il decreto governativo n. 106/2022 (III.12) su talune norme relative all'occupazione delle persone riconosciute aventi diritto alla protezione temporanea e che modifica il decreto governativo n. 301/2007 (XI.9) sull'attuazione della legge LXXX del 2007 sull'asilo in considerazione della catastrofe umanitaria in un paese vicino durante lo stato di emergenza, il decreto governativo n. 121/2022 (III.28.) sulle norme di emergenza per l'impiego di operatori sanitari rifugiati dall'Ucraina in Ungheria, il decreto governativo n. 147/2022 (IV.14) sulla fornitura di assistenza ai bambini arrivati dal territorio dell'Ucraina, e il decreto governativo n. 172/2022 (IV.29) sul sostegno all'occupazione delle persone con cittadinanza ucraina.

autorizzazione I del 2021 «Sul contenimento della pandemia da coronavirus»<sup>81</sup> e sarebbero potute rimanere in vigore solo per la durata dello stato di pericolo legata alla pandemia da coronavirus.

A seguito della vittoria alle elezioni parlamentari del 3 aprile 2022, la coalizione Fidesz-KDNP ha dunque ritenuto necessario presentare un nuovo progetto di riforma costituzionale dello stato di emergenza – che era stato però già ampiamente riformato con l’approvazione del IX emendamento alla Legge fondamentale del 22 dicembre 2020<sup>82</sup> – e il 24 maggio 2022 l’Assemblea nazionale ha approvato il X emendamento alla Legge fondamentale<sup>83</sup> insieme alla legge III del 2022 «Sulla prevenzione delle catastrofi e la modifica di alcune leggi ad essa correlate».

Con il X emendamento non solo si è anticipata l’entrata in vigore delle disposizioni sugli stati di eccezione contenute nel IX emendamento, dal 1° luglio 2023 al 1° novembre 2022<sup>84</sup>, ma viene anche modificato l’art. 53, c. 1 della Legge fondamentale con l’aggiunta di nuove circostanze che possono portare alla proclamazione dello stato di pericolo. Si prevede in particolare che, oltre a una calamità naturale o un disastro industriale che minacci la vita o la proprietà, anche «lo stato di guerra, il conflitto armato o la crisi umanitaria in un paese confinante» possano portare alla proclamazione dello stato di pericolo<sup>85</sup>. La legge III del 2022, all’art. 1, precisa poi che a seguito della proclamazione dello stato di pericolo, il Governo adotta decreti di emergenza attraverso i quali è possibile sospendere l’applicazione o derogare a specifiche disposizioni di legge e introdurre altre misure straordinarie. Il X emendamento alla Legge fondamentale e la legge III del 2022 sono entrati in vigore il 25 maggio 2022 e, quello stesso giorno, il Governo ha proclamato lo stato di pericolo legato alla guerra in Ucraina<sup>86</sup>.

---

<sup>81</sup> 2021. évi I. törvény a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről [Legge I del 2021 sulla protezione contro la pandemia di coronavirus], disponibile all’indirizzo [net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2100001.tv](http://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2100001.tv).

<sup>82</sup> Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása (2020. december 22.) [IX emendamento alla Legge fondamentale dell’Ungheria – 22 dicembre 2020], disponibile all’indirizzo [mkogy.jogtar.hu](http://mkogy.jogtar.hu).

<sup>83</sup> Disponibile all’indirizzo [www.parlament.hu](http://www.parlament.hu).

<sup>84</sup> La Legge fondamentale nella versione attualmente in vigore disciplina sei stati di eccezione, ovvero lo stato di crisi nazionale, di emergenza, di difesa preventiva, di minaccia terroristica, di attacco inaspettato e lo stato di pericolo (artt. 48-54). Il IX emendamento riduce da sei a tre gli stati di eccezione, ovvero lo stato di guerra, lo stato di emergenza e lo stato di pericolo.

<sup>85</sup> Magyar Közlöny 84. szám. Magyarország hivatalos lapja 2022. május 24., kedd [Hungarian Journal No. 84. Official Journal of Hungary, Tuesday, 24 May 2022], disponibile all’indirizzo [www.parlament.hu](http://www.parlament.hu).

<sup>86</sup> 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelet az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi

L'8 giugno 2022 l'Assemblea nazionale ha approvato la legge VI del 2022 «Sulla prevenzione delle conseguenze in Ungheria di un conflitto armato o di una catastrofe umanitaria in un paese confinante»<sup>87</sup>, con la quale l'Assemblea nazionale ha autorizzato il Governo a adottare decreti di emergenza che saranno efficaci fino a quando rimarrà in vigore la legge di autorizzazione. Quello stesso giorno, il Governo ha adottato il decreto n. 203/2022 (VI, 8)<sup>88</sup> con il quale ha esteso la validità di tutti i provvedimenti adottati prima del 25 maggio 2022 per contrastare le conseguenze dell'emergenza umanitaria legata al conflitto in Ucraina.

La proclamazione dello stato di pericolo consentirà inoltre all'esecutivo di "governare tramite decreto", escludendo l'Assemblea nazionale – nonché le forze politiche di opposizione – dalla gestione della crisi. Grande preoccupazione è stata manifestata dalle istituzioni europee, ed in particolare dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, con riferimento alla tenuta delle istituzioni democratiche nel contesto del regime di eccezione<sup>89</sup>.

## 7. Brevi riflessioni conclusive

A sei mesi dall'inizio dell'invasione russa, è forse possibile formulare qualche prima considerazione sulle modalità con le quali Polonia, Ungheria e Slovacchia hanno

---

*következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról* [180/2022. (V. 24.) Decreto governativo sulla dichiarazione dello stato di emergenza e di alcune disposizioni sullo stato di emergenza per prevenire le conseguenze in Ungheria del conflitto armato e della catastrofe umanitaria nel territorio dell'Ucraina], disponibile all'indirizzo [net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2200180.kor](https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2200180.kor).

<sup>87</sup> *In 2022. évi VI. Törvény szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról* [Legge VI 2022 Sulla prevenzione delle conseguenze di un conflitto armato o di una catastrofe umanitaria in un paese confinante], disponibile all'indirizzo [net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A2200006.TV&searchUrl=/gyorskereso](https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A2200006.TV&searchUrl=/gyorskereso).

<sup>88</sup> *03/2022. (VI. 8.) Korm. Rendelet a 2022. május 25. napjával kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések hatályának meghosszabbításáról* [03/2022. (VI. 8.) Decreto governativo sulla proroga delle misure di emergenza relative allo stato di emergenza dichiarato il 25 maggio 2022], disponibile all'indirizzo [net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2200203.kor](https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2200203.kor).

<sup>89</sup> L. GALL, *Hungary's New 'State of Danger'. Orban Instrumentalizes Ukraine War to Further Consolidate Power*, in *Human Rights Watch*, disponibile all'indirizzo [www.hrw.org/news/2022/06/08/hungarys-new-state-danger](https://www.hrw.org/news/2022/06/08/hungarys-new-state-danger), 08.06.2022; *Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Newly declared 'state of danger' in Hungary should not weaken political dialogue and parliamentary oversight, say PACE co-rapporteurs*, disponibile all'indirizzo [pace.coe.int/en/news/8746/newly-declared-state-of-danger-in-hungary-should-not-weaken-political-dialogue-and-parliamentary-oversight-say-pace-co-rapporteurs](https://pace.coe.int/en/news/8746/newly-declared-state-of-danger-in-hungary-should-not-weaken-political-dialogue-and-parliamentary-oversight-say-pace-co-rapporteurs), 17.06.2022.

affrontato la forte pressione migratoria che si è generata ai confini orientali dell'Unione. Sulla base dei dati pubblicati dall'Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite, dal 24 febbraio al 7 settembre 2022 4 milioni di persone (su 7,1 milioni di sfollati provenienti dall'Ucraina, presenti nell'Unione europea) hanno presentato richiesta di protezione temporanea in uno dei paesi membri. La Polonia è divenuta la prima meta delle persone che fuggono dalla guerra, seguita da Germania, Repubblica ceca, Italia e Spagna<sup>90</sup>. In Polonia – un paese di quasi 37,7 milioni di abitanti – sono stati registrati 5,9 milioni di ingressi dall'Ucraina; tra questi, 3,9 milioni di persone hanno fatto ritorno nel proprio paese mentre 1,36 milioni di persone hanno presentato richiesta di protezione temporanea<sup>91</sup>. In Slovacchia – che come già detto è il più piccolo tra i paesi del Gruppo di Visegrád, con una popolazione di 5,4 milioni di abitanti<sup>92</sup> –, si sono registrati 757 mila ingressi; tra questi 92 mila persone hanno presentato richiesta di protezione temporanea. Infine, in Ungheria, che ha una popolazione di quasi 9,7 milioni di abitanti<sup>93</sup>, a fronte di 1,2 milioni di ingressi si registrano solo 29 mila richieste di protezione temporanea<sup>94</sup>.

Le misure adottate dai tre paesi in esame per gestire questi afflussi massicci presentano un insieme di caratteristiche comuni. Tutti e tre i paesi hanno sostenuto la proposta della Commissione europea per l'introduzione di un regime di protezione temporanea del 2 marzo 2022, che è stata approvata dal Consiglio europeo all'unanimità il 4 marzo 2022 (decisione di esecuzione UE 2022/382).

La principale criticità nell'applicazione di tale decisione riguarda il diverso trattamento riservato agli sfollati, a seconda del paese di origine. Come già detto, è comprensibile che sia emerso un profondo senso di solidarietà nei confronti dei cittadini ucraini, che ha portato i tre paesi del Gruppo di Visegrád a predisporre un sistema di accoglienza senza precedenti. Un atteggiamento differente è emerso però con riferimento ai cittadini di paesi terzi e apolidi che beneficiavano di forme di protezione internazionale in Ucraina, ma soprattutto di stranieri e apolidi che

---

<sup>90</sup> In Germania si registra la presenza 971 mila sfollati dall'Ucraina. Solo 670 mila hanno però presentato richiesta di protezione temporanea. Per quanto riguarda gli altri paesi dell'Unione europea, in Repubblica ceca sarebbero presenti 423 mila sfollati dall'Ucraina, in Italia 159 mila, in Spagna 139 mila. La quasi totalità delle persone provenienti dall'Ucraina che si sono registrate in questi tre paesi ha presentato richiesta di protezione temporanea. Disponibile all'indirizzo [data.unhcr.org/en/situations/ukraine](https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine).

<sup>91</sup> Disponibile all'indirizzo [www.worldometers.info/world-population/poland-population/](https://www.worldometers.info/world-population/poland-population/).

<sup>92</sup> Disponibile all'indirizzo [www.worldometers.info/world-population/slovakia-population/](https://www.worldometers.info/world-population/slovakia-population/).

<sup>93</sup> Disponibile all'indirizzo [www.worldometers.info/world-population/hungary-population/](https://www.worldometers.info/world-population/hungary-population/).

<sup>94</sup> Disponibile all'indirizzo [data.unhcr.org/en/situations/ukraine](https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine).



soggiornavano legalmente sul territorio dell'Ucraina, in possesso di un permesso di soggiorno permanente.

L'Ungheria, che aveva originariamente concesso la protezione temporanea a tutti gli "stranieri provenienti dall'Ucraina", ha successivamente escluso dai benefici del regime di protezione temporanea apolidi e cittadini di paesi terzi in possesso di un permesso di soggiorno permanente in Ucraina. La Slovacchia e la Polonia, invece, che avevano prontamente concesso la protezione temporanea ai "cittadini ucraini ed ai loro familiari", solo in un secondo tempo hanno esteso il regime di protezione temporanea a coloro che beneficiano di forme di protezione internazionale o in possesso di un permesso di soggiorno permanente rilasciato dalle autorità ucraine, sulla base di quanto previsto dalla direttiva 2001/55/CE.

All'ostilità ed ai ritardi nella regolamentazione della condizione dei cittadini di paesi terzi/apolidi hanno fatto seguito criticità in fase di attuazione. In tutti e tre i paesi del Gruppo di Visegrád<sup>95</sup>, così come in altri paesi membri dell'Unione<sup>96</sup>, sono emerse nella prassi gravi pratiche discriminatorie nei confronti di persone provenienti da paesi extraeuropei e soprattutto degli appartenenti alle minoranze rom, che molto spesso non sono in possesso di documenti validi o sono apolidi<sup>97</sup>. Grande preoccupazione è stata dunque espressa a livello internazionale per il diverso livello di tutela degli apolidi e dei cittadini di paesi terzi non ucraini e dei loro familiari<sup>98</sup>.

---

<sup>95</sup> EURONEWS, *Nigerians fleeing Ukraine war freed from Polish detention camps, say officials*, in *Euronews*, disponibile all'indirizzo [www.euronews.com/2022/04/21/nigerians-fleeing-ukraine-war-freed-from-polish-detention-camps-say-officials](http://www.euronews.com/2022/04/21/nigerians-fleeing-ukraine-war-freed-from-polish-detention-camps-say-officials), 21.04.2022.

<sup>96</sup> J.-L. MOUNIER, *African students who fled Ukraine now stuck in 'Kafkaesque' limbo in France*, disponibile all'indirizzo [www.france24.com/en/europe/20220505-african-students-fleeing-ukraine-endure-hardship-in-france](http://www.france24.com/en/europe/20220505-african-students-fleeing-ukraine-endure-hardship-in-france); T. OVUORIE, *Africans fleeing Ukraine accuse Germany of double standards*, in *DW*, disponibile all'indirizzo [www.dw.com/en/africans-fleeing-ukraine-accuse-germany-of-double-standards/a-61879479](http://www.dw.com/en/africans-fleeing-ukraine-accuse-germany-of-double-standards/a-61879479), 23.05.2022.

<sup>97</sup> K. BABICKÁ, *Temporary Protection: Poland and Hungary Once Again Creating Their Own Rules in Breach of EU Law*, in *OpinioJuris*, disponibile all'indirizzo [opiniojuris.org/2022/04/11/temporary-protection-poland-and-hungary-once-again-creating-their-own-rules-in-breach-of-eu-law/](http://opiniojuris.org/2022/04/11/temporary-protection-poland-and-hungary-once-again-creating-their-own-rules-in-breach-of-eu-law/), 11.04.2022.

<sup>98</sup> E. VENTURI, A. IASMI VALLIANATOU, *Ukraine exposes Europe's double standards for refugees*, in *Chatham House*, disponibile all'indirizzo [www.chathamhouse.org/2022/03/ukraine-exposes-europes-double-standards-refugees](http://www.chathamhouse.org/2022/03/ukraine-exposes-europes-double-standards-refugees), 30.03.2022.