

I migranti ambientali nel decreto-legge n. 20 del 2023. Che cosa resta della loro protezione?*

Alice Stevanato**

SOMMARIO: 1. Le ragioni di un approfondimento in tema di migrazioni ambientali alla luce del decreto-legge n. 20 del 2023. – 2. Il fenomeno delle migrazioni ambientali e l’urgenza (contingente e strutturale) di trovare una soluzione giuridica. – 3. La protezione internazionale alla prova delle migrazioni ambientali: l’irriducibile complessità del fenomeno e le prospettive per un nuovo inquadramento giuridico. – 4. La “schizofrenia” legislativa intorno alla protezione umanitaria: a) dalle origini al decreto-legge n. 113 del 2018. – 4.1. b) e dal decreto-legge n. 130 del 2020 al decreto-legge n. 20 del 2023. – 5. Il migrante climatico e i suoi strumenti di tutela giuridica fra protezione speciale e permesso di soggiorno per calamità. – 6. Un inedito spazio per l’asilo costituzionale? Cenni conclusivi.

ABSTRACT:

Il recente decreto-legge n. 20 del 2023 consente di analizzare nuovamente la questione dei migranti climatici e i relativi strumenti giuridici di protezione. La prima parte del contributo inquadra la tematica delle migrazioni ambientali in generale e analizza le possibili applicazioni future dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria. La seconda parte approfondisce l’istituto della protezione umanitaria, con particolare interesse all’evoluzione giuridica dal 2018 a oggi, alla giurisprudenza in tema di migrazioni ambientali (Cass. civ. n. 5022/2021) e alla copertura costituzionale della protezione umanitaria nell’ordinamento italiano. Infine, nel paragrafo conclusivo, la riflessione si concentra sull’istituto del diritto d’asilo (articolo 10, comma 3, Cost.) e riflette sulla possibilità di applicare direttamente la norma costituzionale al rifugiato climatico.

* Contributo sottoposto a revisione tra pari in doppio cieco.

** Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale, Corso “Diritti e Istituzioni” – Università degli Studi di Torino (alice.stevanato@unito.it).

The recent law decree No. 20 of 2023 allows for an analysis of the issue of climate migrants and the legal instruments provided for this category. The first part of the work frames the issue of environmental migration in general and analyses the possible future applications of refugee status and subsidiary protection. The second part traces the history of humanitarian protection, with particular interest in both the legal evolution from 2018 to date and the path followed by jurisprudence with respect to the environmental migrant (decision no. 5022/2021 of the Court of Cassation) and the position of humanitarian protection in the Italian legal system. Finally, in the concluding paragraph, the reflection focuses on the institution of the right to asylum (Article 10(3) of the Constitution.) and reflects on the possibility of directly applying the constitutional norm to the climate refugee.

1. Le ragioni di un nuovo approfondimento in tema di migrazioni ambientali alla luce del decreto-legge n. 20 del 2023

A volte la storia si ripete, quasi identica a se stessa, e a volte ciò accade a pochi anni di distanza. In questo caso, la vicenda riguarda il recentissimo decreto-legge n. 20 del 2023, che diventa, quindi, il *casus belli*, il pretesto legislativo per tornare a riflettere sulle forme di tutela giuridica riconosciute dall'ordinamento italiano al c.d. migrante climatico.

Lo scorso 10 marzo 2023 è stato pubblicato, infatti, in Gazzetta Ufficiale il decreto-legge n. 20, rubricato “*Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all’immigrazione irregolare*” e, all’indomani della sua entrata in vigore, tale atto normativo, “ribattezzato” Decreto Cutro¹ (non senza annotazioni polemiche)², ha catalizzato su di sé un vivace dibattito non solo dottrinale, ma anche mediatico e, nel prosieguo, se ne intuiranno le ragioni.

Rinviando ad altre sedi³ le osservazioni critiche in merito alla sussistenza o meno dei presupposti previsti dall’articolo 77 Cost. e, quindi, riguardo alla legittimità dell’utilizzazione

¹ Il decreto-legge n. 20 del 2023, convertito con modificazioni nella legge del 5 maggio 2023 n. 50, è stato denominato “decreto Cutro”, oltre che per le intenzioni – non molto chiare – del legislatore di contrastare il fenomeno dell’immigrazione clandestina, anche per la contiguità temporale con il tragico naufragio avvenuto la notte del 26 febbraio 2023 nei pressi di Cutro in Calabria, dove hanno perso la vita 94 persone migranti, di cui 35 minori.

² Si vedano, fra i numerosi contributi pubblicati all’indomani dell’entrata in vigore del decreto-legge n. 20 del 2023, P. COGNINI, *Capiamo il DL n. 20/2023, il nuovo “Decreto Immigrazione di Cutro”* in *Melting Pot Europa*, 23 marzo 2023, accessibile al sito <https://www.meltingpot.org/2023/03/capiamo-il-dl-n-20-2023-il-nuovo-decreto-immigrazione-di-cutro/> e D. FACCHINI, *I frutti del “Decreto Cutro”, tra nuova irregolarità e ulteriore contenzioso nei tribunali*, in *Altraeconomia*, 16 marzo 2023, accessibile al sito <https://altreconomia.it/i-frutti-del-decreto-cutro-tra-nuova-irregolarita-e-ulteriore-contenzioso-nei-tribunali/>.

³ Si vedano, almeno, gli interventi dei professori Paolo Bonetti, Roberto Zaccaria e Fulvio Vassallo Paleologo nel corso dell’audizione svoltasi il 21 marzo 2023 presso la I Commissione (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica, nella procedura di conversione in legge del decreto-legge n. 20 del 2023 (Atto senato n. 591 – XIX Legislatura), accessibili al sito istituzionale https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/documenti/56756_documenti.htm. In senso

della decretazione d'urgenza, occorre soffermarsi, ai fini del presente contributo, sull'articolo 7 del decreto ("Protezione speciale"). Guardando più da vicino il suo primo comma, è evidente *prima facie* come il Governo abbia voluto "svuotare" (per la seconda volta in meno di cinque anni) il contenuto prescrittivo della forma di protezione residuale prevista dall'ordinamento italiano, accanto alla protezione di derivazione sovranazionale (*status* di rifugiato e protezione sussidiaria). Il primo comma dell'articolo 7 ha, infatti, soppresso il terzo e il quarto periodo del comma 1.1. dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 286/1998 (d'ora in avanti T.U.I), introdotti dal decreto-legge n. 130 del 2020⁴, con i quali si era voluto "riesumare" la vecchia protezione umanitaria, dopo la parentesi buia della vigenza del decreto-legge n. 113 del 2018, che, di contro, aveva tentato di "ingabbiare"⁵ detta forma di protezione in soli casi tipizzati (ma sul punto si tornerà più avanti al paragrafo 4.1).

Rispetto all'oggetto di questo lavoro, l'interesse scientifico nasce dal *trait d'union* fra migrazioni ambientali e protezione speciale (ovvero, per utilizzare, la formulazione originaria, protezione umanitaria) o meglio, *a contrario*, esso si sviluppa dalla possibile, infausta, rottura di quel legame, ormai consolidato anche dalla giurisprudenza di legittimità⁶, al fine di domandarsi, sia pure in termini dubitativi, quale sia la forma di protezione giuridica da riconoscere al migrante ambientale all'esito di quest'ultima novella legislativa.

Preliminarmente, però, occorre chiedersi se il comma 1 dell'articolo 7 del decreto-legge n. 20 del 2023 intenda davvero abolire la protezione speciale, intesa quale espressione, unitariamente allo *status* di rifugiato e alla protezione sussidiaria, dell'asilo costituzionale proclamato dall'articolo 10, comma 3, Cost., ma soprattutto capire se un simile "tagli e

concorde, si rinvia a N. ZONZELLA, *L'inammissibile fretta e furia del legislatore sulla protezione speciale. Prime considerazioni*, in *Questione Giustizia*, 4 aprile 2023.

⁴ L'articolo 19 T.U.I rubricato "*Divieti di espulsione e di respingimento. Disposizioni in materia di categorie vulnerabili*", nella sua formulazione introdotta con il decreto-legge n. 130 del 2020, anche detto decreto Lamorgese (convertito con modificazioni con la legge 18 dicembre 2020, n. 172), stabiliva al comma 1.1 che "*Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani o degradanti o qualora ricorrano gli obblighi di cui all'articolo 5, comma 6. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani. Non sono altresì ammessi il respingimento o l'espulsione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, a meno che esso sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica nonché di protezione della salute nel rispetto della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, resa esecutiva dalla legge 24 luglio 1954, n. 722, e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Ai fini della valutazione del rischio di violazione di cui al periodo precedente, si tiene conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine*".

⁵ Tale predicato è stato utilizzato dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione nella sentenza n. 29460 del 2019 (punto 10), intervenute per dirimere una questione di diritto intertemporale sul decreto-legge n. 113 del 2018 e che espressamente precisavano: "*Gli interessi protetti non possono restare ingabbiati in regole rigide e parametri severi, che ne limitino le possibilità di adeguamento, mobile ed elastico, ai valori costituzionali e sovranazionali*".

⁶ Si rinvia al paragrafo 5, ove verrà approfondita l'ordinanza della Corte di cassazione, sezione II n. 5022 del 24 febbraio 2021.

cuci” legislativo possa considerarsi conforme al testo costituzionale e agli obblighi internazionali ed europei, come stabilito dagli articoli 10, commi 1 e 3 e 117, comma 1, Cost. Quanto al primo quesito, dalla documentazione allegata al decreto-legge e al disegno di legge di conversione⁷ si parla genericamente di “*volontà di razionalizzare l’implementazione del principio di non refoulement nella prospettiva di rivisitazione della disciplina della protezione speciale*”⁸, non precisando se l’obiettivo di tale modifica sia quello di abrogare la protezione speciale o meno. A questa complessiva “oscurità” interpretativa si aggiunge la circostanza che l’articolo 7 è inserito nel Capo I del decreto, intitolato “*Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso e permanenza dei lavoratori stranieri*”, ma, come è noto, lo strumento giuridico della protezione speciale rientra in una materia – quella dell’asilo costituzionale – ben diversa dalla disciplina che regola i requisiti di ingresso, le quote e la procedura dei flussi. Infatti, se la categoria del lavoratore straniero è ricompresa nell’operatività del secondo comma dell’articolo 10 Cost. (“*La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali*”) e del primo comma dell’articolo 35 (“*La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni*”), la protezione complementare⁹ rientra, invece, nel terzo comma (“*Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l’effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d’asilo nel territorio della Repubblica*”)¹⁰. In ogni caso, se le intenzioni del legislatore (almeno quelle dichiarate) continuano ad essere non del tutto esplicite, la prassi applicativa dell’articolo 7 del decreto-legge in commento sembra voler andare in una sola direzione, ovvero quella di abrogare la protezione speciale. Dai primi riscontri a disposizione, si evidenzia che dal 10 marzo 2023 le Questure italiane, applicando erroneamente – a parere di chi scrive – una circolare del Ministero

⁷ Il dossier XIX Legislatura del Servizio Studi del Senato “*Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all’immigrazione irregolare D.L. n. 20/2023 - A.S. n. 591*” del 15 marzo 2023 è rinvenibile al link: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01372283.pdf> e il Fascicolo *iter* di conversione al Senato della Repubblica XIX Legislatura - DDL S. 591 “*Conversione in legge del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20 del 2023*”, è accessibile al link: <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/56756.pdf>.

⁸ Fascicolo *iter* al Senato della Repubblica XIX Legislatura - DDL S. 591, cit., p. 67.

⁹ L’aggettivo “complementare” riferito alla forma di protezione nazionale, negli anni definita prima umanitaria e poi speciale, è tramutato dalla rubrica del decreto-legge n. 130 del 2020 che si riferisce, nella sua parte iniziale, proprio a “*Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare*”; più di recente, si veda la Circolare del Ministero dell’Interno del 6 giugno 2023 avente ad oggetto le indicazioni attuative relative alla legge n. 50 del 2023. Il termine è utilizzato anche in dottrina da F. PERRINI, *Il riconoscimento della protezione umanitaria in caso di disastro ambientale nel recente orientamento della Corte di cassazione*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, p. 360; A. DI FLORIO, *Dalla protezione umanitaria alla protezione complementare: cos’è cambiato?*, in *Questione Giustizia*, 24 marzo 2023 e M. FLAMINI, *Conflitti “a bassa intensità” e protezione complementare*, in *Questione Giustizia*, 19 aprile 2023.

¹⁰ È discusso se “tutti” i casi della protezione speciale siano riconducibili all’articolo 10, comma 3, Cost. Si veda, in questo senso, C. PANZERA, *Attuazione, tradimento e riscoperta del diritto di asilo*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2022, pp. 823-826.

dell'Interno diffusa in pari data¹¹, hanno iniziato a non ricevere le istanze di protezione speciale, sul presupposto giuridico dell'intervenuta modifica legislativa¹². In realtà, anche detta circolare presenta profili di ambiguità interpretativa, riferendosi laconicamente (ma, d'altronde, lo è *in primis* il testo della norma) “*con particolare riguardo al comma 1, che ha soppresso la forma di protezione speciale precedentemente prevista dal terzo e quarto periodo dell'art. 19, comma 1.1. del D.lgs. n. 286/1998*”, e lasciando intendere (correttamente, a dire il vero) che residua uno spazio di applicazione della protezione speciale, che però, come si argomenterà in seguito, sembra essere puramente formale. Ora, lasciando sullo sfondo ogni tipo di valutazione in merito alla legittimità dell'esercizio di tale potere da parte delle singole Questure, è evidente che l'operatività del nuovo articolo 19, comma 1.1. T.U.I. determinerà tutta una serie di conseguenze immediate sull'esercizio da parte del singolo cittadino straniero di un proprio diritto fondamentale, che merita di essere preservato.

Quanto al secondo quesito (relativo alla conformità della novella legislativa alla Costituzione e ai vincoli internazionali ed europei), l'articolo 7 del decreto-legge n. 20 del 2023 riapre ancora una volta la *querelle* sul significato e sul contenuto prescrittivo da attribuire all'istituto dell'asilo costituzionale come previsto dall'articolo 10, comma 3, Cost., che dall'entrata in vigore della Costituzione (e invero anche durante i lavori di stesura del testo) ha animato un costante e mai sopito dibattito dottrinale e giurisprudenziale, riaperto a più riprese nel corso degli anni e, da ultimo, dopo l'entrata in vigore del decreto-legge n. 113 del 2018 (vedi il paragrafo 4).

2. Il fenomeno delle migrazioni ambientali e l'urgenza (contingente e strutturale) di trovare una soluzione giuridica

Inquadrate le ragioni che muovono il presente contributo, è ora necessario precisarne il contesto di riferimento, nonché l'importanza di riflettere nuovamente sullo *status* giuridico del migrante ambientale¹³. Oltre ad un profilo di necessità contingente, di cui si è dato

¹¹ Circolare 10 marzo 2023 emessa dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo costituita in seno al Ministero dell'Interno.

¹² Alcuni riferimenti normativi riferiti alla protezione speciale sono tuttora vigenti: oltre all'articolo 19 T.U.I., sia pure nella sua nuova formulazione, l'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo n. 25 del 2008, che rinvia al primo.

¹³ Con il termine “rifugiato ambientale”, coniato nel 1985 all'interno del *report* dello *United Nation Environment Program* s'intende colui che “*who have been forced to leave their traditional habitat, either temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or caused by human activity such as industrial accidents) or who have been permanently displaced by large economic developments or the processing and deposit of toxic residues, putting their existence at risk and/or seriously affecting their quality of life*”. Si veda EL-HINNAWI, *Environmental Refugees, United Nations Environment Program*, New York, 1985, p. 1. Per un approfondimento rispetto ad ulteriori definizioni del

conto *supra*, e legato, più in generale, all'attuale incertezza sulla possibilità per il cittadino straniero di presentare istanza di protezione speciale, esiste un profilo di tipo strutturale che anima la riflessione e prende avvio dalla consapevolezza che le migrazioni ambientali sono eventi tutt'altro che episodici, ma fisiologici e strutturali per il processo di adattamento ed evoluzione della specie umana sul pianeta. Sul punto, la letteratura scientifica ha evidenziato come la migrazione sia stata “*un fattore evolutivo fondamentale, da sempre*”¹⁴ perché ha consentito all'uomo di adattarsi alle mutazioni del clima e ai grandi eventi ambientali e, quindi, di sopravvivere.

Rispetto al fenomeno delle migrazioni ambientali più recenti, gli studi sugli effetti del cambiamento climatico¹⁵ hanno messo in luce come flussi sempre maggiori di persone saranno costretti ad abbandonare la propria terra perché divenuta inospitale e, quindi, non più idonea a garantire a coloro che vi abitano il diritto di vivere in un luogo salubre e, di conseguenza, lo stesso diritto alla vita¹⁶. Basti pensare che il Bangladesh, territorio ad alto rischio di eventi ambientali avversi¹⁷, nel 2023 è il sesto paese per nazionalità dichiarata al momento dello sbarco, collocandosi ancora prima di altri Paesi, ben noti invece per la loro instabilità sociopolitica e presenza generalizzata di conflitti armati, come la Siria (ottavo posto) o il Mali (nono posto)¹⁸. A ciò si aggiunga, solo incidentalmente, che gli

fenomeno si rinvia ad A. CIERVO, *I rifugiati “ambientali”. Una nuova categoria giuridica di richiedenti asilo?*, in *Rivista critica di diritto privato*, 2018, p. 457, nota 7.

¹⁴ T. PIOVANI, V. CALZOLAIO, *Libertà di migrare. Perché ci spostiamo da sempre ed è bene così*, Torino, Einaudi, 2016, p. VII.

¹⁵ La Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 1992 (UNFCCC) ha definito il cambiamento climatico come “*qualsiasi cambiamento di clima attribuito direttamente o indirettamente ad attività umane, il quale altera la composizione dell'atmosfera mondiale e si aggiunge alla variabilità naturale del clima osservata in periodi di tempo comparabili*”. Sul rapporto fra le conseguenze del cambiamento climatico e i formanti normativi, giurisprudenziali e dottrinali del sistema costituzionale, si veda, più diffusamente, M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, agg. VIII, Torino, UTET, 2021, pp. 52-57.

¹⁶ O. BROWN, report *Migration and Climate change*, elaborato per OIM (Organizzazione mondiale per le migrazioni), 2008, p. 14, ove si dà atto che il “*Climate change will cause population movements by making certain parts of the world much less viable places to live; by causing food and water supplies to become more unreliable and increasing the frequency and severity of floods and storms*”.

¹⁷ Il clima del Bangladesh è tipicamente monsonico caldo perché il paese è attraversato dal Tropico del Cancro, posto al vertice del Golfo del Bengala e immediatamente a valle dei rilievi prehimalayani, che condensano l'umidità del monson estivo durante i sette mesi (aprile-ottobre) della stagione delle piogge; riceve da 1500 e 2700 mm di precipitazioni, nonché il deflusso di enormi masse d'acqua provenienti dai rilievi indiani. Gran parte del paese si trova all'interno delle pianure delta del Gange (chiamate Padma in Bangladesh), del Brahmaputra-Jamuna e del sistema del fiume Meghna. La posizione geografica rende il Bangladesh uno dei paesi più vulnerabili al mondo per i cambiamenti climatici e le catastrofi naturali come i cicloni e le inondazioni; infatti, gran parte del paese si trova a meno di dodici metri sul livello del mare, il che lo espone a nubifragi, tifoni, esondazioni, maree eccezionali o eventi sporadici, come il disastroso tsunami originatosi nel Golfo del Bengala nel dicembre 2004.

¹⁸ Secondo i dati resi disponibili dal Ministero dell'Interno, aggiornati al 14 aprile 2023, da inizio anno 2.338 cittadini del Bangladesh hanno raggiunto le coste italiane. Nel prospetto complessivo del 2021, il Bangladesh si trovava al quarto posto, seguito solo da Pakistan, Nigeria (terre parimenti dilaniate dagli effetti negativi del cambiamento climatico) e Afghanistan, la cui posizione si giustifica anche dal colpo di stato del governo talebano occorso nell'agosto del 2021; confrontando i dati ufficiali anche degli anni precedenti, il Bangladesh si colloca sempre nelle prime posizioni, perfino al secondo posto nel 2017. Si vedano le tavole sinottiche rese disponibili sul sito Internet: <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/i-numeri-dellasilolo>.

effetti del cambiamento climatico sono maggiormente evidenti nei Paesi più poveri (come il Bangladesh, l'India o il Pakistan...) che, oltre a trovarsi nella fascia tropicale o più arida del pianeta, sono altresì privi di efficaci misure di adattamento e di contrasto agli effetti del cambiamento climatico, non essendo in grado di neutralizzare le conseguenze del riscaldamento globale, che genera a sua volta una crisi dei servizi ecosistemici e, così, il collasso della coesione sociale¹⁹. Paradossalmente, però, questi Paesi sono anche quelli meno responsabili della degenerazione del clima (per il basso livello di emissioni di gas climalteranti)²⁰ e, di conseguenza – ma sul punto non ci si soffermerà in questa sede²¹ –, “la protezione del clima diventa necessariamente [anche] un’operazione di giustizia” sociale²².

Tornando al rapporto causa-effetto fra cambiamento climatico e migrazioni, secondo l’Organizzazione mondiale per le migrazioni, il cambiamento climatico influenza le migrazioni in quattro modi differenti: con l’intensificazione dei disastri ambientali che determinano un aumento degli spostamenti sia interni che esterni; con le conseguenze relative al riscaldamento globale, alla variabilità del clima, alla salute pubblica e alla riduzione dei mezzi di sussistenza; con l’aumento del livello del mare; con l’*escalation* di tensioni e conflitti a causa della concorrenza per le risorse naturali²³. Rispetto alle prospettive future, uno studio pubblicato su *International Migration Review*²⁴ ha evidenziato come entro la fine del presente secolo le migrazioni climatiche aumenteranno di circa il 200% (pur rispettando gli obiettivi di riduzione dell’inquinamento stabiliti con l’Accordo di Parigi del 2015). Al contrario, qualora l’attuale cooperazione internazionale dovesse fallire, le stime si aggirano intorno al 500% di migranti climatici in più rispetto al presente. Altri studi prevedono

¹⁹ A. PASINI, G. MASTROJENI, *Effetto serra, effetto guerra: Il clima impazzito, le ondate migratorie, i conflitti*, Chiarelettere, Milano, 2017, p. 115.

²⁰ F. ROSIGNOLI, *Environmental Justice and Climate-Induced Migration*, in S. BEHRMAN, A. KENT (eds), *Climate Refugees. Global, Local and Critical Approaches*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022, pp. 301-319.

²¹ Per uno sviluppo di questo passaggio, vedi anche A. Stevanato, *La riforma costituzionale dell’articolo 9. Anche un nuovo paradigma per lo status di migrante ambientale?*, relazione al Seminario *Ítalo-español. Costituzionalismo? - VI Congreso Internacional*, Università di Granada, 6 ottobre 2022, in corso di pubblicazione.

²² A. PASINI, G. MASTROJENI, *Effetto serra, effetto guerra*, cit., p. 32. Sono ancora attuali le riflessioni di Gladio Gemma, il quale in un tempo ormai risalente aveva osservato come “la concezione del pianeta Terra come astronave finita, in cui sia doveroso il razionamento dell’uso delle sue risorse, comporta una visione globale dei problemi giacché risulta non più indifferibile una risposta agli angosciosi interrogativi dei popoli del terzo mondo”. Così G. GEMMA, *Ecologia e cultura politica*, in *Temi*, 1973, fasc. 2-3, pp. 10-11 dell’estratto e su questo contributo si veda ora la rilettura di G. GRASSO, *Gladio Gemma “pioniere” del costituzionalismo ambientale: l’attualità degli scritti di cultura ecologica e di diritto dell’ambiente*, in S. ALOISIO, R. PINARDI, S. SCAGLIARINI (a cura di), *Scritti in memoria di Gladio Gemma*, Torino, Giappichelli, 2023, in corso di pubblicazione.

²³ Ne dà conto A. BRAMBILLA, *Migrazioni indotte da cause ambientali: quale tutela nell’ambito dell’ordine giuridico europeo e nazionale?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2, 2017, p. 3.

²⁴ Si veda *Climate Change, Drought, and Potential Environmental Migration Flows Under Different Policy Scenarios*, accessibile al sito Internet: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/01979183221079850>.

che entro il 2050 le mutate condizioni dell'ambiente metteranno a rischio il benessere e la stessa possibilità di sopravvivenza di almeno 200-250 milioni di persone²⁵.

Rinviando sul punto a quanto si dirà nel paragrafo 3, si deve sottolineare che l'urgenza di intervenire prevedendo un adeguato strumento di tutela è suggerita dalla consapevolezza che, pur essendo stati fatti timidi passi in avanti dal punto di vista normativo con il decreto-legge n. 113 del 2018 e poi con il decreto-legge n. 130 del 2020 (ci si riferisce all'articolo 20-*bis* T.U.I. che disciplina il permesso di soggiorno per calamità naturali) e più considerevoli aperture in via giurisprudenziale (Cass. civ. n. 5022/2021), il punto di approdo raggiunto sinora non è sufficiente. Infatti, la vicenda appena accennata della protezione umanitaria/speciale, dal 2018 in avanti (e di cui si dirà meglio nel paragrafo 4), evidenzia come questa forma di tutela giuridica sia eccessivamente condizionata da decisioni politiche poco lungimiranti e soprattutto poco stabili²⁶; di contro, l'emergenza ambientale globale attuale impone scelte ambiziose e a lungo termine, che sappiano rispondere con responsabilità alle migrazioni del futuro.

3. La protezione internazionale alla prova delle migrazioni ambientali: l'irriducibile complessità del fenomeno e le prospettive per un nuovo inquadramento giuridico

Non è semplice "isolare" il fattore ambientale/climatico rispetto ad altri fattori di migrazione forzata, quali in primo luogo le guerre e le persecuzioni, anche perché il concetto mono causale del rifugiato climatico è scientificamente infondato²⁷, soprattutto nei casi di eventi climatici disastrosi a lenta insorgenza (come, ad esempio, la siccità e la progressiva limitatezza delle risorse)²⁸. Quindi, in molte situazioni, le ragioni di una migrazione forzata sono multifattoriali e, in alcune circostanze, è altresì complesso astrarre quale sia il fattore determinante o la causa scatenante. È stato evidenziato, per esempio, come la guerra in Siria sia stata determinata da un periodo prolungato di siccità, causato dal riscaldamento globale e secondo alcuni osservatori persino la tragedia della guerra in Ruanda del 1994

²⁵ E. PADOA-SCHIOPPA, *Antropocene. Una nuova epoca della Terra, una sfida per l'umanità*, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 56. Si veda anche S. ATAPATTU, *Migrating with Dignity: Protecting the Rights of 'Climate Refugees' with the Non-refoulement Principle*, in S. BEHRMAN, A. KENT (eds), *Climate Refugees. Global, Local and Critical Approaches*, cit., p. 130.

²⁶ In senso concorde, si veda F. PERRINI, *Il riconoscimento della protezione umanitaria in caso di disastro ambientale nel recente orientamento della Corte di cassazione*, cit., p. 358.

²⁷ E. FIGUET, *Migrazione, ambiente, cambiamento climatico: una visione complessiva*, in *Equilibri*, 1, 2017, p. 12.

²⁸ Il ragionamento che si svolge in questo paragrafo riprende quanto già osservato in A. STEVANATO, *La riforma costituzionale dell'articolo 9. Anche un nuovo paradigma per lo status di migrante ambientale?*, cit.

fonda le proprie radici non solo nelle rivalità etniche, ma anche in una crisi ambientale generata da un'impetuosa crescita demografica²⁹.

Come detto, allora, il pericolo per la propria vita non deriva necessariamente da un conflitto armato ma può dipendere anche da condizioni socio-ambientali, comunque riferibili alle azioni dell'uomo, che mettono a rischio la sopravvivenza. A fronte della presenza di diverse categorie di migranti, è necessario evidenziare che non tutte sono adeguatamente tutelate dall'ordinamento giuridico. Infatti, ancora ad oggi manca una specifica protezione dei migranti climatici sul piano del diritto internazionale.

Rispetto agli strumenti giuridici già esistenti, è stato sostenuto³⁰ che nei casi connessi a condizioni ambientali non si possa riconoscere la tutela dello *status* di rifugiato, sia per la difficoltà di qualificare il degrado ambientale come un motivo di persecuzione, sia per quella di individuare concretamente, nelle autorità statali, un agente persecutore.

Con riferimento alla prima questione problematica, si deve dare atto che nemmeno la guerra è espressamente prevista come motivo per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, non essendo ricompresa nell'articolo 1 della Convenzione di Ginevra (che risale al 1951) e quindi qualificata come "motivo di persecuzione"; nell'applicazione amministrativa e giurisdizionale, però, il conflitto bellico è divenuto ragione per il riconoscimento della protezione internazionale³¹, anche dello *status* di rifugiato (ed è fatto notorio, se si pensa alle persone migranti scappate dalla già menzionata guerra in Siria). Allo stesso tempo, interpretando estensivamente il concetto di persecuzione, vi si potrebbe astrattamente far rientrare anche il degrado ambientale, proprio in considerazione del fatto che il clima sarà in futuro la principale causa di migrazione forzata.

Quanto al secondo requisito richiesto, in base a quanto stabilito dall'articolo 5, comma 1, lettera a) del decreto legislativo n. 251 del 2007, lo Stato è ricompreso fra i possibili responsabili della persecuzione o del danno grave, ai fini della valutazione della domanda di protezione internazionale. È difficile, piuttosto, accertare la diretta responsabilità dell'Autorità statale come agente persecutore nei confronti del richiedente asilo proveniente da quel determinato Stato³². Però, almeno la seconda delle due questioni problematiche appena accennate potrebbe forse risolversi mettendo alla prova un'inedita prospettiva di

²⁹ E. PADOA-SCHIOPPA, *Antropocene*, cit., p. 101.

³⁰ P. BONETTI, *La protezione speciale dello straniero in caso di disastro ambientale che mette in pericolo una vita dignitosa*, in *Lexambiente*, 2, 2021, p. 54, A. BRAMBILLA, *Migrazioni indotte da cause ambientali*, cit., pp. 22-23 e P. ALFERJ, A. FAVAZZO, *Dentro il cambiamento climatico, popolazioni in movimento*, in *Equilibri*, 1, 2017, p. 124.

³¹ Con detto termine s'intendono congiuntamente gli istituti di protezione di stretta derivazione internazionale, quale lo *status* di rifugiato, e la protezione sussidiaria, di matrice europea, secondo quanto previsto anche dall'articolo 2 ("Definizioni") del decreto legislativo n. 251 del 2007. Nel corso del lavoro, si utilizzerà anche la locuzione "istituti di protezione esterni".

³² Ne dà conto anche A. CIERVO, *I rifugiati "ambientali"*, cit., p. 461, che chiarisce come sia necessario accertare il nesso di casualità fra l'evento climatico avverso e l'omissione delle autorità statali nel prevenire detto evento. A tal proposito, per argomentare quanto afferma, l'Autore approfondisce la decisione *Budayeva e altri contro Russia*, I sezione Corte EDU del 20 marzo 2008.

indagine, ovvero sia quella offerta dall'ampio e molto attuale dibattito di *climate change litigation*³³. A tal proposito, pensando alla vicenda pakistana³⁴, ovvero sia al caso *Leghari v. Federation of Pakistan*, conclusasi con una sentenza favorevole per l'attore, può aver senso qualificare lo Stato come responsabile in via diretta e oggettiva delle condizioni ambientali e climatiche disastrose e non solo come soggetto agente di indefinite condotte omissive³⁵.

In attesa di un puntuale intervento normativo sul piano internazionale, di una concreta apertura rispetto al contenuto dell'asilo politico costituzionale³⁶ o, ancora, dell'approvazione di una legge ordinaria *ad hoc* come prevista dalla riserva di legge dell'articolo 10, comma 3, Cost., potrebbe avere una qualche incidenza la novella costituzionale dell'articolo 9 Cost.³⁷, quantomeno per poter essere applicata come criterio interpretativo per estendere ed espandere i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale, almeno nella specie della protezione sussidiaria come prevista dall'articolo 14, lettera c) del decreto legislativo n. 251/2007, ovvero sia in presenza di “*un conflitto armato generalizzato*”. Potrebbe comunque non essere agevole sostenere che all'interno di tale categoria si possa far rientrare anche la situazione di grave dissesto ambientale, di inondazioni e così via; peraltro, come accade in alcune zone del Bangladesh e del Pakistan, le conseguenze drammatiche del cambiamento climatico non sono collegate a guerre o conflitti armati, ma sono determinate da disastri ambientali a rapida insorgenza (monsoni, esondazioni e così via...). Tornando al nuovo articolo 9 Cost., si auspica, quindi, che tale disposizione possa essere utilizzata, almeno nella fase applicativa, nel corso delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale, per ampliare, in senso costituzionalmente conforme, il perimetro dei requisiti stabiliti per le due forme di protezione appena illustrate, come peraltro pare suggerire anche Claudio Panzera, il quale ha opportunamente osservato come “*la protezione dei diritti dei migranti/rifugiati climatici in quanto tali può trovare, volendo, riconoscimento anche in altre disposizioni, in particolare nell'art. 2 e forse, indirettamente, nella nuova formulazione dell'art. 9*”³⁸.

³³ Per una recente ricostruzione del meccanismo del contenzioso climatico e delle sue implicazioni sul possibile riconoscimento del c.d. diritto al clima si veda, almeno, A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022.

³⁴ B. Pozzo, *La climate change litigation in prospettiva comparatistica*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2, 2021, p. 316.

³⁵ A. BRAMBILLA, *Migrazioni indotte da cause ambientali*, cit., p. 23.

³⁶ M. BENVENUTI, *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, in *Questione Giustizia*, 2, 2018, pp. 19-27.

³⁷ La legge costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1 ha aggiunto, come ormai notissimo, il terzo comma all'articolo 9 “*Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle generazioni future. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*” e ha riformulato l'articolo 41 nel seguente modo: “*L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali*”.

³⁸ C. PANZERA, *Attuazione, tradimento e riscoperta del diritto di asilo*, cit., p. 825.

4. La “schizofrenia”³⁹ legislativa intorno alla protezione umanitaria: a) dalle origini al decreto-legge n. 113 del 2018

I primi riferimenti normativi alla protezione delle esigenze di carattere umanitario⁴⁰ sono stati testualmente inseriti prima nell’articolo 5, comma 6 della legge n. 40 del 1998 (c.d. legge Turco-Napolitano) e poi definitivamente collocati nell’articolo 5, comma 6 T.U.I. Attraverso un enunciato formulato in negativo, l’articolo 5, comma 6 T.U.I. stabiliva espressamente che il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno non potessero essere disposti qualora fossero accertati “*seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano*”; il relativo permesso di soggiorno veniva rilasciato dal Questore, aveva durata di due anni e poteva essere sia convertito sia rinnovato (qualora fossero accertati nuovamente i presupposti per un nuovo rilascio).

Nel corso degli anni, la mancata tipizzazione dei “*seri motivi umanitari*” ha condotto la dottrina⁴¹ e la giurisprudenza a qualificare la protezione umanitaria come una tutela giuridica residuale rispetto a quella internazionale e sovranazionale (*status* di rifugiato e protezione sussidiaria), riconosciuta in presenza di condizioni soggettive di vulnerabilità meritevoli di protezione. La “duttilità” applicativa della protezione umanitaria ha consentito di tutelare differenti profili di vulnerabilità, partendo dalla condizione soggettiva del singolo e valorizzando la situazione geopolitica del Paese d’origine, le condizioni di salute, ambientali, familiari e così via, all’interno di “*un catalogo aperto e non integralmente tipizzabile delle condizioni per il suo riconoscimento*”⁴².

Contestualmente, nella perdurante mancata realizzazione della riserva di legge prevista dall’articolo 10, comma 3, Cost., la protezione umanitaria è stata considerata una delle forme di attuazione dell’asilo costituzionale⁴³, coperta da un’efficacia passiva rafforzata

³⁹ Il termine è utilizzato anche da R. Zaccaria, in occasione dell’audizione svoltasi il 21 marzo 2023 presso la I Commissione (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica, nella procedura di conversione in legge del decreto-legge n. 20 del 2023 (Atto Senato n. 591 – XIX Legislatura). Si rinvia al testo, accessibile al sito Internet: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/425/959/CIR_-PROF_ZACCARIA.pdf. Ultima consultazione 11 aprile 2023.

⁴⁰ Per un’esaustiva ricostruzione dei quali si veda M. BENVENUTI, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il Decreto Salvini*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2019, 1, pp. 3-4.

⁴¹ Si vedano, almeno, M. Benvenuti, *La forma dell’acqua*, cit., pp. 17-18, F. MANGANO, *L’interpretazione dei giudici nella disciplina dei permessi di soggiorno per motivi umanitari*, in *Questione Giustizia*, 2020, p. 3; M. ACIERNO, *La protezione umanitaria nel sistema dei diritti umani*, in *Questione Giustizia*, 2018, p. 2.

⁴² Cass. civ., n. 4455/2018, par. 4.4, che rinvia a Cass. civ., n. 26566/2013.

⁴³ Ancora Cass. civ., n. 44555/2018, che rimanda a Cass. civ., nn. 16362/2016 e 10686/2012. Si rinvia ad un importante principio di diritto enunciato in Cass. civ., n. 10686/2012, secondo cui “*Il diritto di asilo è oggi [...] interamente attuato e regolato, attraverso la previsione delle situazioni finali previste nei tre istituti di protezione, ad opera della esaustiva normativa di cui al d.lgs. 251 del 2007 (adottato in attuazione della direttiva 2004/83/CE) e dell’art. 5, co. 6 del TU*

e non abrogabile *de plano* da interventi legislativi di fonte primaria, nonché un diritto soggettivo diverso ed ultroneo rispetto agli istituti di protezione esterni e ricompreso fra i diritti umani fondamentali, ai sensi dell'articolo 2 Cost.⁴⁴ e dell'articolo 8 Cedu. Oltre ad un inquadramento interno, la protezione umanitaria trova fondamento nei principi di non respingimento previsti dagli articoli 3, 9 e 15 del decreto legislativo n. 251 del 2007 (in attuazione della direttiva 2004/83 CE); infine, pur non avendo un esplicito fondamento nell'obbligo di adeguamento alle norme internazionali o europee, la protezione umanitaria è tuttavia richiamata dalla direttiva 2008/115/CE ove si afferma che *“in qualsiasi momento gli Stati membri possono decidere di rilasciare per motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura un permesso di soggiorno autonomo”*⁴⁵.

Come detto, il contenuto mobile dell'articolo 5, comma 6 T.U.I. e la sua capacità di salvaguardare le diverse “sfumature” del concetto di vulnerabilità hanno consentito di riconoscere nella protezione umanitaria uno dei tre “volti” dell'asilo costituzionale (accanto, lo si ricorda, allo *status* di rifugiato e alla protezione sussidiaria), nel senso che *“non si scorge alcun margine di residuale diretta applicazione della norma costituzionale”*⁴⁶.

Il quadro normativo con il quale il formante giurisprudenziale ha saputo riempire di significato l'articolo 10, comma 3, Cost. per oltre due decenni è stato “smantellato” una prima volta con il decreto-legge n. 113 del 2018 (c.d. decreto sicurezza)⁴⁷; in quella sede, il Governo aveva riformulato l'articolo 5, comma 6 T.U.I., sopprimendo il riferimento ai gravi motivi umanitari (e quindi al relativo permesso di soggiorno), e contestualmente aveva introdotto una serie di singoli, tipizzati, permessi di soggiorno⁴⁸, fra cui – come anticipato – quello per calamità ai sensi dell'articolo 20-*bis* T.U.I. (vedi paragrafo 5). All'indomani della sua entrata in vigore (e, invero, già in sede di emanazione da parte del Presidente della Repubblica⁴⁹) il decreto-legge n. 113 del 2018 è stato contestato anche con precipuo

approvato con d.lgs. 286 del 1998, si ché non si scorge alcun margine di residuale diretta applicazione della norma costituzionale”.

⁴⁴ Cass. civ., SS.UU., n. 9393/2009.

⁴⁵ Direttiva 115/2008 CE (recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare), par. 6, punto 4. La possibilità di prevedere questo tipo di protezione è peraltro prevista anche dal Codice frontiere Schengen (regolamento n. 2016/399), dal Regolamento Dublino (2013/604) e dal c.d. Codice Visti (regolamento n. 810/2009).

⁴⁶ Così espressivamente si è pronunciata la Corte di cassazione nell'ordinanza n. 10686/2012.

⁴⁷ M. BENVENUTI, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario*, cit., p. 11-14.

⁴⁸ Per una completa ricostruzione dei permessi di soggiorno introdotti con il decreto-legge n. 113 del 2018 si veda, ancora, M. BENVENUTI, *Il dito e la luna*, cit., p. 20-24.

⁴⁹ Il Presidente Sergio Matarrella, in occasione dell'emanazione del decreto-legge n. 113 del 2018, ha ritenuto di sottolineare che, in ogni caso, dovevano considerarsi *“fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato, pur se non espressamente richiamati nel testo normativo, e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'art. 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall'Italia”*. Il messaggio del Presidente Matarrella è accessibile al seguente link: <https://www.quirinale.it/elementi/18098>.

riferimento all'istituto della protezione umanitaria, perché – si sosteneva⁵⁰ – i nuovi titoli di soggiorno non riuscivano a coprire l'intero perimetro dell'asilo costituzionale. Venuta meno la disciplina legislativa, è stato possibile, attraverso la giurisprudenza, “salvare” l'impostazione del decreto-legge n. 113 del 2018 solo in via interpretativa e considerare detta normativa non come un elenco tassativo di casi umanitari, ma soltanto esemplificativo, perché *“l'apertura e la residualità della tutela non consentono tipizzazioni”*⁵¹. In questo senso si sono espresse anche le Sezioni Unite della Corte di cassazione nel 2019, precisando come *“le basi normative non sono affatto fragili, ma a compasso largo: l'orizzontalità dei diritti umani fondamentali, col sostegno dell'articolo 8 della Cedu, promuove l'evoluzione della norma elastica, sulla protezione umanitaria a clausola generale di sistema, capace di favorire i diritti umani e di radicarne l'attuazione”*⁵².

4.1. b) e dal decreto-legge n. 130 del 2020 al decreto-legge n. 20 del 2023

Anche se la vicenda legata alla protezione speciale degli anni 2018-2020 ha dimostrato la tenuta complessiva del sistema costituzionale e l'irriducibilità del contenuto minimo dell'articolo 10, comma 3, Cost. (si rinvia, ancora, a Cass. civ. SS.UU. n. 29460 del 2019), il decreto-legge n. 130 del 2020 (c.d. decreto Lamorgese) ha avuto il merito, come anticipato nelle premesse, di ri-espandere sul piano normativo i confini della “vecchia” protezione umanitaria, intervenendo sugli articoli 5, comma 6⁵³ e, più incisamente, 19 T.U.I.

Rispetto a quest'ultima disposizione, il legislatore ha sostanzialmente “trapiantato” in una norma giuridica l'orientamento consolidato della giurisprudenza di legittimità che, anche in attuazione di principi costituzionali (articoli 2, 3 e 10, comma 3, Cost.) e internazionali (articoli 2 e 8 Cedu), aveva valorizzato, nel corso degli anni, il diritto al rispetto della vita privata e familiare (trasposto nell'articolo 19, comma 1.1, terzo periodo⁵⁴) e il requisito

⁵⁰ Si vedano, almeno, M. BENVENUTI, *Il dito e la luna*, cit., pp. 15 e S. ALBANO, *Diritto di asilo costituzionale, obblighi internazionali dello Stato italiano ed abrogazione della protezione umanitaria*, in G. SANTORO (a cura di), *I profili di illegittimità costituzionale del Decreto Salvini*, CILD, 2019, pp. 20-21, accessibile al sito Internet: https://cild.eu/wp-content/uploads/2019/05/E-book-Salvini_-Export_V11.pdf.

⁵¹ Cass. civ., SS.UU., n. 29460/2019, punto 10.

⁵² *Ibidem*. In questo senso si è espressa, solo incidentalmente, la Corte costituzionale con la sentenza n. 194 del 2019, ove è stato affermato, con riferimento alla concreta portata dei permessi di soggiorni speciali, che *“è appena il caso di osservare che l'interpretazione e l'applicazione dei nuovi istituti, in sede sia amministrativa che giudiziale, sono necessariamente tenute al rigoroso rispetto della Costituzione e dei vincoli internazionali, nonostante l'avvenuta abrogazione dell'esplicito riferimento agli 'obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano' precedentemente contenuto nell'art. 5, comma 6, del t.u. immigrazione”*.

⁵³ L'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 2) del decreto-legge n. 130 del 2020 ha inserito, nuovamente, l'obbligo per lo Stato italiano di rispettare i principi costituzionali e internazionali.

⁵⁴ Articolo 19, comma 1.1, terzo periodo T.U.I.: *“Non sono altresì ammessi il respingimento o l'espulsione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, a meno che esso sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica nonché di protezione della salute nel rispetto della Convenzione relativa allo*

dell'integrazione sociale (articolo 19, comma 1.1, quarto periodo⁵⁵). Operando in questo modo, il legislatore d'urgenza del 2020 ha ridimensionato l'intervento interpretativo delle Commissioni territoriali, per la fase amministrativa, e dei Tribunali specializzati (nonché della stessa Corte di cassazione), in quella giurisdizionale, arginando così il loro potere decisionale discrezionale, a garanzia dei principi di certezza del diritto, di uguaglianza e di ragionevolezza. Confrontando le versioni dei due distinti decreti, in realtà, lo spazio di operatività della protezione speciale previsto dal decreto-legge n. 130 del 2020 è persino più esteso rispetto a quello formulato nell'originaria stesura dell'articolo 5, comma 6 T.U.I., in quanto nel secondo caso, diversamente dal primo, il requisito dell'integrazione sociale dello straniero in Italia era considerato dalla giurisprudenza un elemento necessario ma non sufficiente per il rilascio del permesso di soggiorno, subordinato ad un giudizio prognostico rispetto alle possibili e concrete condizioni di vita nel Paese d'origine in caso di rimpatrio⁵⁶. Infine, occorre precisare che il decreto-legge n. 130 del 2020, prevedendo nuovamente la convertibilità della protezione in esame (denominata ancora "speciale" ma sostanzialmente "umanitaria") in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, ha saputo ricomporre quella disparità irragionevole di trattamento che si era creata fra le tre forme di protezione giuridica attuative dell'asilo costituzionale durante la vigenza del decreto-legge n. 113 del 2018; infatti, solo i permessi di soggiorno rilasciati all'esito del riconoscimento dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria potevano essere convertiti.

All'esito di questa breve ricostruzione, diventa più agevole muoversi nella materia e interpretare le novità introdotte con il decreto-legge n. 20 del 2023. Come anticipato nel paragrafo introduttivo, l'articolo 7 del più recente decreto-legge ha soppresso i riferimenti al diritto alla vita privata e familiare e al profilo dell'integrazione sociale, inseriti nell'articolo 19, comma 1.1. T.U.I dal decreto-legge precedente, quali condizioni *ipso iure* ritenute meritevoli di protezione; a ciò si aggiunga che, venuto meno definitivamente il riferimento alla protezione per esigenze umanitarie (il decreto-legge n. 130 del 2020 non lo aveva, infatti, reintrodotto), la tutela giuridica complementare è attualmente regolata espressamente dall'articolo 19, commi 1⁵⁷ e 1.1, primo e secondo periodo⁵⁸, T.U.I., nonché, indirettamente dall'articolo 32 del decreto legislativo n. 25 del 2008.

statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, resa esecutiva dalla legge 24 luglio 1954, n. 722, e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea".

⁵⁵ Articolo 19, comma 1.1, quarto periodo T.U.I.: "*Ai fini della valutazione del rischio di violazione di cui al periodo precedente, si tiene conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine*".

⁵⁶ Cass. civ., n. 4455/2018.

⁵⁷ Articolo 19, comma 1 T.U.I.: "*In nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di orientamento sessuale, di identità di genere, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvitato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione*".

⁵⁸ Articolo 19, comma 1.1. T.U.I.

Giunti all'epilogo di questa complessa, per alcuni aspetti surreale, vicenda giuridica, occorre provare a rispondere al quesito iniziale, ovvero se esista ancora uno spazio di concreta operatività della protezione umanitaria all'esito del decreto-legge n. 20 del 2023 e, in caso affermativo, cosa stia attualmente dentro la nuova formulazione e in base a quali presupposti oggettivi e soggettivi può essere riconosciuta tale protezione. Rispetto al primo profilo, la risposta è netta: utilizzando volutamente un'espressione che potrebbe sembrare tautologica e autoreferenziale, il contenuto prescrittivo della protezione speciale/umanitaria esiste ancora, semplicemente perché non potrebbe non esistere (e si rinvia, sul punto, alla dottrina e giurisprudenza già richiamate, in merito alla relativa copertura costituzionale). Quanto al secondo profilo, si osserva come, da un punto di vista formale, il recente intervento di "chirurgia legislativa" abbia svuotato di significato prescrittivo l'articolo 19 T.U.I., tenuto conto sostanzialmente della circostanza che il comma 1 coincide con lo *status* di rifugiato e il comma 1.1, primo periodo, corrisponde alla protezione sussidiaria. Forse per una dimenticanza, quasi paradossale, è però tuttora vigente l'inciso, riferito alla valutazione dei motivi per il rilascio del permesso di soggiorno delle "*violazioni sistematiche e gravi di diritti umani*" presenti nello Stato di provenienza (articolo 19, comma 1.1. T.U.I.), rispetto al quale sarà interessante monitorare la sua concreta operatività nell'applicazione pratica della nuova norma.

Dedotta l'intenzione del Governo, occorre, comunque, evidenziare come non sia venuto meno, con il decreto-legge n. 20 del 2023, il riferimento a tutti gli obblighi costituzionali e internazionali che lo Stato italiano è tenuto a rispettare. Oltre all'articolo 5, comma 6 T.U.I. più volte richiamato, sono tuttora vigenti anche gli articoli 3, comma 4, 9, comma 2 e 15, comma 2 del decreto legislativo n. 251 del 2007, di diretta attuazione di norme europee, che impongono all'autorità competente per il riconoscimento della protezione internazionale di valutare le domande e di disporre la cessazione o la revoca della protezione tenendo conto dei "*gravi motivi umanitari che impediscono il ritorno nel Paese di origine*"; sul punto, ragioni di uguaglianza e di parità di trattamento, di cui si è già dato conto, impongono di applicare tali principi anche in altre situazioni (appunto, residuali) di vulnerabilità soggettive e oggettive eventualmente allegare dallo straniero, come è la protezione complementare.

Non si può, infine, tacere del fatto che, in sede di conversione, è stata reintrodotta la non convertibilità del permesso di soggiorno per protezione speciale (oltre che quello per calamità e cure mediche, come si vedrà nel paragrafo 5).

Come in un vertiginoso *flashback*, l'innesto legislativo ripresenta per il futuro le medesime criticità sorte in seguito al decreto-legge n. 113 del 2018 ed è censurabile per almeno due ordini di ragioni. In primo luogo, partendo dal presupposto (forse ormai non più attuale, come si vedrà meglio nel paragrafo 6) che la protezione speciale realizzi, unitariamente allo *status* di rifugiato e alla protezione sussidiaria, l'istituto dell'asilo costituzionale, si ripropone la censura di irragionevolezza e di disparità di trattamento di tale disciplina con quella prevista per le altre due forme di protezione giuridica, soprattutto se si consideri che le ipotesi "sopravvissute" alla novella legislativa coincidono quanto al contenuto prescrittivo alla protezione internazionale (vedi *supra*). In secondo luogo, la precarietà di un titolo di

soggiorno non convertibile difficilmente si concilia con i presupposti stessi per il rilascio del primo permesso, come per esempio la violazione dei diritti umani o, come si vedrà più avanti, le calamità naturali; in questo senso, quindi, la non convertibilità svuota ancor più di significato il contenuto, seppur minimo, della protezione complementare come regolata dal decreto-legge n. 20 del 2023, alimentando pericolose condizioni di clandestinità e di emarginazione “fantasma” (soprattutto in mancanza di accordi per il rimpatrio con la maggioranza dei Paesi di provenienza), in evidente controtendenza anche con la stessa “ratio” che ha giustificato l’intervento d’urgenza, ovvero il contrasto all’immigrazione irregolare.

5. Il migrante climatico e i suoi strumenti di tutela giuridica fra protezione speciale e permesso di soggiorno per calamità

Rispetto agli strumenti di protezione giuridica a disposizione del migrante ambientale, la ricostruzione dell’evoluzione della protezione umanitaria appena ripercorsa dimostra come, soprattutto nel perdurante “silenzio” internazionale e in attesa che le relative forme di tutela siano eventualmente adeguate all’emergenza climatica contemporanea (vedi paragrafo 3), riconoscere al migrante ambientale la protezione speciale non è assolutamente privo di insidie. In ogni caso, quanto al rapporto fra protezione umanitaria e migrazioni ambientali, nel corso degli anni, l’intervento della giurisprudenza ha saputo valorizzare la dimensione ambientale, dimostrando un’attenzione particolare anche alla tutela del diritto alla salute⁵⁹, intimamente connessa con quella ambientale e intesa globalmente come diritto ad un ambiente salubre.

Quanto alla valutazione delle condizioni ambientali quale motivo per il riconoscimento della protezione giuridica si deve rinviare ora alla notissima ordinanza della Corte di cassazione n. 5022 del 2021⁶⁰, non solo per l’esito (positivo) di quella vicenda, ma anche per valorizzarne il ragionamento e le argomentazioni giuridiche sperimentate in quella sede. Più nel dettaglio, la Suprema Corte ha affermato che *“la valutazione del pericolo, in altri termini, non va condotta unicamente con riferimento all’ipotesi limite del conflitto armato, ma con riguardo alla sussistenza, in concreto, di una condizione idonea a ridurre i diritti fondamentali alla vita, alla libertà e all’autodeterminazione dell’individuo al di sotto*

⁵⁹ Cass. civ., n. 25143 del 2020, par. 6, ove espressamente si evidenzia come: *“La censura prospetta una assoluta assenza di valutazione, ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria, del livello di integrazione raggiunto dal richiedente asilo, in comparazione con le condizioni, anche climatiche, del paese d’origine caratterizzate da frequenti calamità naturali, ridondanti sul fondamentale diritto alla salute”*.

⁶⁰ La pronuncia in commento è stata oggetto di numerosi contributi, tra i quali si vedano, almeno, F. PERRINI, *Il riconoscimento della protezione umanitaria in caso di disastro ambientale*, cit. e P. BONETTI, *La protezione speciale dello straniero in caso di disastro ambientale*, cit.

*della soglia minima ineludibile*⁶¹; in questo modo la Corte di legittimità ha inaugurato un nuovo orientamento giurisprudenziale che evidenzia la necessità di riconoscere l'esistenza dei migranti ambientali, chiarendo come *“al di là delle etichette di rifugiato, migrante climatico, migrante ambientale e via dicendo, ciò che preme è dare una tutela giuridica a queste persone, per volgere l'attenzione ad una gestione organizzata della migrazione, in vista di un fenomeno, quale il climate change, che sembra ineluttabile”*⁶². Con questa decisione la Corte di cassazione aveva saputo offrire, proprio attraverso l'impiego dello strumento “mobile” della protezione umanitaria, un'attenzione ad ampio respiro al fenomeno delle migrazioni ambientali, la cui tutela non può fondarsi solamente sul diritto alla salute (vedi, ancora, Cass. civ. n. 4455/2018) o sul rispetto della vita privata e familiare, ma anche con riferimento al diritto alla vita e al divieto di trattamenti inumani e degradanti. In questo senso, si inserisce ancora il novellato articolo 9 Cost., il quale impone di applicare con maggior rigore i principi appena richiamati: la tutela dell'ambiente, in quanto bene non strumentale ma finale costituzionalmente garantito, deve intendersi anche come diritto ad un ambiente che garantisca condizioni compatibili con la vita; infine, sul piano probatorio, il riconoscimento di tale forma di protezione – in quanto intimamente collegato alla tutela del diritto alla vita – non richiede al richiedente asilo di dimostrare di aver raggiunto un determinato livello di integrazione sul territorio, perché quest'ultimo, essendo un diritto fondamentale, deve essere riconosciuto in ogni caso. Peraltro, non è complesso (o non dovrebbe esserlo) valutare le condizioni ambientali e climatiche del territorio da cui proviene una persona migrante per ragioni ambientali, salva, ovviamente, la volontà politica di tenerne conto, nonché l'individuazione di un punto di equilibrio, al di sotto del quale riconoscere la protezione.

Entrando ancor più nel vivo di quelle motivazioni, si evidenzia come la Corte di cassazione ha dimostrato di aver interiorizzato il principio di non respingimento stabilito dal Comitato per i diritti umani dell'ONU nel notissimo caso *Teitiota* contro Nuova Zelanda, il quale ha rappresentato una pronuncia fondamentale per il riconoscimento del fattore ambientale come causa di migrazione e, quindi, come presupposto di tutela giuridica⁶³. La

⁶¹ Cass. civ., n. 5022/2021.

⁶² Infatti, continua la Corte di cassazione *“quando il giudice di merito ravvisi, in una determinata area, una situazione idonea a integrare un disastro ambientale, o comunque un contesto di grave compromissione delle risorse naturali cui si accompagni l'esclusione di intere fasce di popolazione dal loro godimento, la valutazione della condizione di pericolosità diffusa esistente nel Paese di provenienza del richiedente, ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria, va condotta con specifico riferimento al peculiare rischio per il diritto alla vita e all'esistenza dignitosa derivante dal degrado ambientale, dal cambiamento climatico o dallo sviluppo insostenibile dell'area”*.

⁶³ La vicenda trae origine da un ricorso presentato da un cittadino di Kiribati contro la decisione del Tribunale neozelandese che non gli riconosceva il diritto di asilo. Il signor Teitiota lamentava come il rimpatrio a Kiribati avesse compromesso il diritto alla vita sancito dall'articolo 6 del Patto internazionale sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite (in seguito, “PIDCP”), alla luce delle conseguenze provocate dall'innalzamento del livello del mare, ossia la progressiva erosione della costa, la salinizzazione dei terreni, la carenza d'acqua dolce per le colture e l'allevamento. L'impatto di questi fenomeni si misura nella quotidianità della comunità dell'isola di Tarawa e si traduce nella scarsità di acqua potabile per soddisfare il fabbisogno di una popolazione sempre più ristretta in un territorio che va rimpicciolendosi. A ciò si

decisione del Comitato ONU pubblicata il 7 gennaio 2020 è piuttosto interessante perché evidenzia fermamente come gli effetti dei cambiamenti climatici possono incidere sul godimento del diritto alla vita e sul divieto di trattamenti disumani e degradanti e stabilisce di conseguenza il divieto di respingimento per il migrante ambientale, nel caso in cui il rientro nel suo Paese di origine possa comportare un rischio per la propria vita.

Infine, occorre soffermarsi sul permesso di soggiorno per calamità, disciplinato dall'articolo 20-bis T.U.I. Tale titolo di soggiorno compare per la prima volta nell'ordinamento italiano nel 2018, a seguito del c.d. "spacchettamento" della protezione umanitaria operato dal decreto-legge n. 113, riformulato con il decreto-legge n. 130 del 2020 e, da ultimo, modificato dalla legge di conversione del decreto-legge n. 20 del 2023. Nella sua versione originale⁶⁴, il permesso di soggiorno per calamità veniva rilasciato solo nel "*caso di contingente ed eccezionale calamità*", aveva una durata di sei mesi, poteva essere rinnovato per soli ulteriori sei mesi e non poteva essere convertito in motivi di lavoro. Il decreto-legge n. 130 del 2020 aveva riscritto la norma in commento, mostrando una più ferma apertura – almeno nelle intenzioni – verso il riconoscimento della figura del migrante ambientale; la nuova formulazione del 2020⁶⁵ stabiliva che la situazione di calamità naturale non doveva necessariamente qualificarsi come contingente ed eccezionale, ma era sufficiente che essa fosse grave⁶⁶. Il relativo permesso di soggiorno poteva essere rinnovato più di una volta, ma, soprattutto, eliminando il divieto alla conversione di tale permesso temporaneo, esso consentiva allo straniero di stabilizzarsi nel nostro Paese, qualora avesse trovato un'occupazione lavorativa.

La recentissima legge di conversione al decreto-legge n. 20 del 2023 ci riporta indietro di quattro anni: l'ultima versione, infatti, ripropone testualmente quella del 2018 e, quindi, stabilisce una nuova restrizione dei presupposti di legge per il riconoscimento, la non

aggiungano la crisi abitativa e i conflitti per i terreni che contribuiscono a generare un clima di violenza diffusa, di cui le vittime sono molte. Il signor Teitiota e la famiglia decidono di migrare a fronte di una situazione diventata di fatto insostenibile. Si veda S. ATAPATTU, *Migrating with Dignity*, cit., pp. 133-140 e il contributo accessibile al sito Internet: <https://www.iusinitinere.it/quale-tutela-giuridica-per-i-climate-refugees-il-caso-teitiota-41188>.

⁶⁴ L'articolo 20-bis T.U.I. introdotto con l'articolo 1, comma 1, lettera h), del decreto-legge n. 113 del 2018, stabiliva "1. Fermo quanto previsto dall'articolo 20, quando il Paese verso il quale lo straniero dovrebbe fare ritorno versa in una situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza, il questore rilascia un permesso di soggiorno per calamità. 2. Il permesso di soggiorno rilasciato a norma del presente articolo ha la durata di sei mesi, è valido solo nel territorio nazionale e consente di svolgere attività lavorativa, ma non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro".

⁶⁵ L'articolo 20-bis T.U.I. modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera f), numeri 1 e 2, del decreto-legge n. 130 del 2020 e attualmente in vigore afferma: "1. Fermo quanto previsto dall'articolo 20, quando il Paese verso il quale lo straniero dovrebbe fare ritorno versa in una situazione di grave calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza, il questore rilascia un permesso di soggiorno per calamità. 2. Il permesso di soggiorno rilasciato a norma del presente articolo ha la durata di sei mesi, ed è rinnovabile se permangono le condizioni di grave calamità di cui al comma 1; il permesso è valido solo nel territorio nazionale e consente di svolgere attività lavorativa".

⁶⁶ La dottrina ha evidenziato la genericità del concetto di calamità e, di conseguenza le difficoltà applicative dell'istituto. Si veda, almeno, G. FAMIGLIETTI, *Il richiedente protezione davanti ai suoi "giudici"*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 71, in particolare nota 104.

convertibilità del relativo permesso in uno per motivi di lavoro e la rinnovabilità solo per ulteriori sei mesi.

Infine, come dimostra la clausola residuale posta in apertura dell'articolo 20-*bis* “*Fermo quanto previsto dall'articolo 20*”, anche l'articolo 20 T.U.I. è stato applicato negli anni per tutelare particolari situazioni di emergenza, anche di natura ambientale⁶⁷; dal punto di vista procedurale, però, la protezione temporanea stabilita all'articolo 20 T.U.I. viene concessa con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, mentre il permesso di soggiorno per calamità viene rilasciato individualmente dal Questore, al quale viene riconosciuta un'amplissima discrezionalità decisionale.

Dovendo almeno provare a verificare la concreta operatività di tale strumento giuridico, è bene osservare come, anche con riferimento all'articolo 20-*bis* nella formulazione più ampia del 2020, era già stato sostenuto⁶⁸ che il permesso di soggiorno per calamità si prestava comunque ad essere riconosciuto solo nei casi che, sia pure non caratterizzati da contingenti ed eccezionali calamità, fossero comunque riferibili a cause ambientali e climatiche transitorie e a rapida insorgenza (si pensi ad un'inondazione, un terremoto e così via...). Più difficilmente questa forma di protezione poteva essere rilasciata a fronte di emergenze strutturali, ovvero quelle che coinvolgono l'intera sfera soggettiva del richiedente asilo, in una dimensione globale (e per utilizzare un'espressione a cui si è ormai abituati, di *One Health*), all'interno della quale potessero essere valutati e valorizzati i profili ambientali, sanitari, nonché quelli relativi all'accesso ai beni di prima necessità. A maggior ragione, a seguito delle modifiche al decreto-legge n. 20 del 2023, introdotte in sede di conversione, l'operatività del permesso per calamità, peraltro nemmeno convertibile in altro titolo di soggiorno, sarà notevolmente ridotta.

Per concludere sul punto, il rischio di erosione della protezione giuridica del migrante ambientale, “faticosamente” riconosciuta nel corso degli anni, emerge con ancor più preoccupazione se si considera che la legge di conversione al decreto-legge n. 113 del 2018 aveva introdotto l'articolo 2-*bis*, intitolato “Paesi sicuri”, all'interno del decreto legislativo n. 25 del 2008 (c.d. decreto procedure) e che, sulla scorta di quella disposizione, nei giorni immediatamente successivi all'entrata in vigore del decreto-legge n. 20 del 2023, è stato emanato il decreto interministeriale 17 marzo 2023⁶⁹, di aggiornamento della lista dei Paesi di provenienza dei richiedenti asilo considerati “sicuri”. L'articolo 2-*bis* del decreto legislativo n. 25 del 2008 ha introdotto una presunzione legale che, almeno nelle intenzioni del legislatore, sembra doversi ritenere – *de facto* – tendenzialmente assoluta, soprattutto

⁶⁷ Ne dà conto C. SCISSA, *La protezione per calamità: una breve ricostruzione dal 1996 ad oggi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021, pp. 141-142.

⁶⁸ P. BONETTI, *La protezione speciale dello straniero in caso di disastro ambientale*, cit., p. 62.

⁶⁹ Decreto interministeriale del 17 marzo 2023 (Ministero affari esteri e cooperazione interministeriale, Ministero dell'Interno e Ministero della Giustizia), che è rubricato “*Aggiornamento periodico della lista dei Paesi di origine sicuri per i richiedenti protezione internazionale*”.

nella fase amministrativa, avanti alla Commissione Territoriale (se si considera la gravosità dell'onere probatorio del richiedente asilo)⁷⁰, in quanto la domanda di asilo viene considerata *ex lege* manifestatamente infondata se il richiedente proviene da un Paese di origine designato sicuro (articolo 28-ter, comma 1, lettera b del decreto legislativo n. 25 del 2008); parimenti la qualificazione di un Paese come sicuro incide anche sulle garanzie giurisdizionali dei richiedenti asilo, dovendosi applicare la procedura accelerata (quindi, la riduzione della metà dei termini per presentare ricorso avanti al Tribunale⁷¹), oltre che l'eccezione alla sospensione automatica dell'efficacia del provvedimento amministrativo in caso di impugnazione⁷² e la probabile revoca del beneficio al Patrocinio a spese dello Stato⁷³. Accanto alle osservazioni critiche in merito ad una siffatta previsione legislativa sui Paesi c.d. sicuri⁷⁴ (la cui lista peraltro è approvata con decreto interministeriale), ciò che più preoccupa rispetto alle esigenze di tutela dei migranti ambientali è sicuramente l'inserimento di Stati le cui condizioni ambientali sono notoriamente allarmanti, come la Costa d'Avorio o, ancor di più, la Nigeria. In definitiva, per intuire l'importante battuta d'arresto del percorso giuridico verso il riconoscimento della categoria del migrante ambientale in senso ampio, basti evidenziare che la vicenda giuridica della notissima ordinanza della Corte di Cassazione n. 5022 del 2022 (vedi *infra*) si originava da una domanda di asilo presentata proprio da un cittadino nigeriano proveniente dalla zona del Delta del Niger.

6. Un inedito spazio per l'asilo costituzionale? Cenni conclusivi

La ricostruzione svolta in questo lavoro conduce l'indagine verso una riflessione conclusiva, che potrebbe avere (forse) una concreta utilità pratica, anche per il c.d. migrante contemporaneo⁷⁵ per eccellenza. Invero, il ragionamento prende le mosse da un'esigenza con-

⁷⁰ G. ARMONE, *Il decreto interministeriale sui Paesi di origine sicuri e le sue ricadute applicative*, in *Questione Giustizia*, gennaio 2021, fascicolo speciale.

⁷¹ Articolo 35-bis, comma 2, decreto legislativo n. 25 del 2008.

⁷² Articolo 35-bis, comma 3, decreto legislativo n. 25 del 2008.

⁷³ Articolo 35-bis, comma 17, decreto legislativo n. 25 del 2008.

⁷⁴ Sono ancora attuali le osservazioni di Marco Benvenuti che esclude la legittimità di una legge attuativa dell'articolo 10, comma 3, Cost., che stabilisca una lista di Stati c.d. sicuri, i cui cittadini sarebbero esclusi dalla possibilità di vedersi riconosciuto il diritto di asilo. Si veda M. BENVENUTI, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, Padova, Cedam, 2007, p. 139. In senso concorde, P. BONETTI, *Il diritto di asilo. Profili generali e costituzionali del diritto d'asilo nell'ordinamento italiano*, in B. NASCIBENE (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, 2004, pp. 1140-1141. L'evoluzione legislativa dal 2018 ad oggi, pur non escludendo formalmente l'esercizio del diritto di asilo per i cittadini che provengono da Stati c.d. sicuri, comprime le garanzie procedurali a tal punto da far sorgere il dubbio se nella prassi la situazione non sia davvero molto simile ad una formale preclusione all'accesso alla domanda stessa.

⁷⁵ Il termine è utilizzato da G. FAMIGLIETTI, *Il richiedente protezione davanti ai suoi "giudici"*, cit., p. 6, per riferirsi ai migranti ambientali.

creta di tutela che coinvolge l'intero fenomeno delle migrazioni forzate ma che, all'esito della legge n. 50 del 2023, sembra emergere con vigore altresì per il migrante ambientale. Squarciando il velo a quella narrativa giuridica che nel tempo si è nascosta dietro al principio consolidato dalla giurisprudenza di legittimità, secondo cui la protezione umanitaria sia espressione diretta dell'asilo costituzionale, si potrebbe arrivare ad ammettere che gli sviluppi legislativi dal 2018 in avanti hanno dimostrato che tale assunto non può più da solo essere pienamente attuale, se si vuole – ovviamente – rispettare davvero l'articolo 10, comma 3, Cost. e lo spirito che sta dentro a quel principio⁷⁶.

Riprendendo una critica sul piano concettuale già illustrata in dottrina, anche in anni recenti⁷⁷, sarebbe forse opportuno ripensare al contenuto prescrittivo dell'articolo 10, comma 3, Cost. e tornare a quel concetto per costruire la struttura da cui ripartire, per tutelare con responsabilità e coerenza le migrazioni attuali e quelle del futuro.

Davvero forse si è chiesto troppo alla protezione complementare, siamo forse in una fase di una vera e propria eterogenesi dei fini. Il concetto unitario di diritto di asilo ha sicuramente consentito di riconoscere la copertura costituzionale alla protezione umanitaria, intesa anche come baluardo rispetto a interventi legislativi di tipo securitario, in controtendenza rispetto al riconoscimento di tale forma di protezione; allo stesso tempo, però, non si può tacere della circostanza che questo inquadramento giuridico ha messo talora in ombra la necessità della concreta attuazione della riserva di legge prevista dall'articolo 10, comma 3, Cost. In questo senso, allora, superando l'*impasse* e il cortocircuito al quale è giunta negli anni la giurisprudenza⁷⁸, si potrebbe sostenere che elevare la protezione umanitaria ad una delle forme di attuazione dell'asilo costituzionale non significa, come logica conseguenza, che da ciò ne derivi l'impossibilità di tornare a guardare più da vicino l'istituto dell'asilo costituzionale come "*mano tesa verso gli altri popoli*"⁷⁹ della Terra. Si dovrebbe, quindi, ammettere che residua uno spazio, ormai non troppo circoscritto, del concetto di asilo costituzionale non più normativamente disciplinato dalle tre forme di tutela giuridica (*status* di rifugiato, protezione sussidiaria e protezione speciale), spazio che merita di essere ulteriormente indagato.

Giunti a questo punto, allora ci si deve interrogare sul significato dell'impedimento dell'"*effettivo esercizio delle libertà democratiche*" dell'articolo 10, comma 3, Cost., pensando che, di fronte alle conseguenze più drammatiche che comporta il cambiamento climatico, questa disposizione costituzionale finisca per dare per scontato il presupposto che pre-

⁷⁶ E. BERNARDI, *Asilo politico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. 1, Torino, UTET, 1987, p. 428.

⁷⁷ Ancora M. BENVENUTI, *La forma dell'acqua*, cit., p. 20, che rinvia a A. CASSESE, *Art. 10-12*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, pp. 539 ss.

⁷⁸ Cass. civ., n. 2682/2018.

⁷⁹ L'espressione è di C. CORSANEGO, *Intervento* in Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Prima sottocommissione, 3 dicembre 1946, in riferimento peraltro alla formulazione dell'articolo 11 Cost. e alle limitazioni di sovranità *ivi* previste.

cede l'esercizio stesso (o il non esercizio) delle libertà democratiche e, cioè, l'esistenza dell'uomo sul Pianeta. La decisione di fuggire per ragioni climatiche da Paesi come il Bangladesh o la Nigeria può rappresentare una radicale scelta di sopravvivenza, ben oltre "il mero stato di bisogno" che non darebbe "di per sé diritto all'asilo in Italia", come autorevolmente ricorda Massimo Luciani⁸⁰; in tale condizione, che richiede di attualizzare il paradigma costituzionale costruito sull'articolo 10, comma 3, l'articolo 2 e ora l'articolo 9 Cost. nella sua nuova formulazione, è come se, riprendendo la metafora di Gladio Gemma sopracitata, l'astronave Terra non fosse soltanto qualcosa di "finito", quanto alla suddivisione delle risorse, ma anche l'unico velivolo che può ospitarci tutti, cittadini e stranieri, stranieri e cittadini, obbligandoci nel caso "a farci posto" reciprocamente, anche al di là dei confini dei territori degli Stati. Solo così l'esercizio e il godimento delle libertà democratiche di cui parla l'articolo 10, comma 3, Cost., troverebbero una pienezza di senso⁸¹.

⁸⁰ M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari di diritti fondamentali*, in *Rivista critica di diritto privato*, 1992, p. 230. Il ragionamento è ripreso da M. BENVENUTI, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 101.

⁸¹ In senso contrario vedi ancora M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari di diritti fondamentali*, cit., p. 230, secondo il quale il diritto alla vita, in quanto mera condizione di esercizio delle libertà democratiche, non potrebbe essere preso autonomamente in considerazione ai fini del riconoscimento del diritto di asilo, ai sensi dell'articolo 10, comma 3, Cost.