
ADiM BLOG
Marzo 2022
ANALISI & OPINIONI

*La tutela dell'ambiente entra in Costituzione. Un nuovo riferimento
normativo per la protezione dei migranti ambientali?*

Anna Fazzini

Dottoranda

Università degli Studi di Napoli L'Orientale

Parole Chiave

*Migranti ambientali – Costituzione – Cambiamento climatico
– Protezione umanitaria – Non refoulement*

Abstract

L'introduzione della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione italiana potrebbe rappresentare un ulteriore passo in avanti in favore del riconoscimento giuridico dei c.d. migranti ambientali. L'orientamento giurisprudenziale interno, infatti, in linea con gli sviluppi internazionali in materia, è già indirizzato a garantire una qualche forma di protezione in ragione dei mutamenti ambientali e climatici. È, tuttavia, auspicabile che non ci si fermi all'applicazione di forme di tutela residuali, quando vi sono i presupposti per pervenire al riconoscimento della protezione internazionale o (perché no?) di uno status giuridico ad hoc per i migranti in questione.

1. Introduzione

L'8 febbraio 2022 è stata approvata in via definitiva la proposta di riforma costituzionale [A.C. 3156-B](#), recante *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*. L'inserimento della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione ai sensi dell'art. 9 (nonché quale limite all'iniziativa economica privata di cui all'art. 41), mai effettivamente soggetti a revisione costituzionale, è stata accolta in generale con grande favore. La riforma, infatti, si pone nel solco di una concezione "ecocentrica", che riconosce l'ambiente come bene giuridico autonomo da tutelare, in linea, tra l'altro, con i principi che la Corte costituzionale aveva già affermato da tempo, parlando di «una concezione unitaria del bene ambientale» ([sentenza 210/1987](#), v. sul punto [D'Amico](#)). Si discosta, dunque, da una concezione puramente "antropocentrica", nella cui prospettiva all'ambiente veniva garantita una tutela solo indiretta, legata, ad esempio, al c.d. diritto degli individui ad un "ambiente salubre", quale riflesso del diritto alla salute ai sensi dell'art. 32 della Costituzione. Rinviando altrove per gli approfondimenti propri della materia (per un'opinione più critica v. [Scarselli](#)), in questo contributo ci si chiede se una riforma costituzionale di questa portata possa avere effetti anche sul riconoscimento giuridico dei c.d. migranti ambientali. Lo spunto è anche l'occasione per riepilogare i recenti sviluppi in proposito, in ambito sia internazionale che italiano.

2. La tutela internazionale dei migranti ambientali: a che punto siamo

Nonostante la crescente attenzione che la Comunità internazionale riserva al cambiamento climatico, al degrado ambientale globale e alla mobilità connessa a tali fenomeni (di cui pur si discute fin dagli anni '90), ad oggi manca un quadro internazionale organico e coerente in grado di affrontare la gestione dei c.d. migranti ambientali, nonché strumenti giuridicamente vincolanti indirizzati a garantire forme di tutela adeguate e condivise.

Diversi, invece, sono gli strumenti di *soft law* che attribuiscono rilevanza al tema. Si pensi, ad esempio, alla [Dichiarazione di New York sui migranti e rifugiati](#), che annovera esplicitamente tra i fattori che determinano le migrazioni anche quelli ambientali/climatici, o al [Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration](#), che, agli artt. 18 e 21, riconosce l'impatto del cambiamento climatico e del degrado ambientale sulle cause delle migrazioni, nonché la necessità di intervenire su di esse e di prevedere canali regolari di accesso per coloro che sono impossibilitati a rientrare nel Paese di origine.

Tale immobilismo normativo (sul punto v. [Scissa](#)) è testimoniato, tra l'altro, anche dall'assenza di una definizione condivisa delle persone che si spostano per i suddetti motivi, in mancanza della quale si utilizzano diverse espressioni, quali "migranti ambientali" (che per ragioni pratiche, verrà utilizzato in questa sede), "ecoprofughi", "migrazioni indotte da cause ambientali", nonché il più comune (e improprio) "rifugiati ambientali/climatici".

Il richiamo a quest'ultima espressione ci permette di ricordare che una delle possibili vie di tutela più forte potrebbe essere quella di promuovere lo sviluppo interpretativo della nozione di "particolare gruppo sociale" ai sensi della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, al fine di riconoscere la protezione "massima" in loro favore. Tuttavia, sebbene uno sviluppo di questo tipo sia astrattamente possibile, considerando l'elasticità con cui la nozione è stata interpretata nel tempo (si pensi, ad esempio all'inclusione, tra i beneficiari della protezione convenzionale, dei rifugiati SOGI¹), vi sarebbero comunque diverse difficoltà applicative da considerare. Sarebbe problematico, infatti, accertare la sussistenza di una forma di "persecuzione" da parte di attori statali o non statali, l'assenza di protezione da parte del Paese d'origine e l'allontanamento dallo stesso (spesso i migranti ambientali sono sfollati, che non oltrepassano i confini statali). Ciononostante, è da segnalare che [l'UNHCR ha recentemente affermato](#) che, qualora i criteri di eleggibilità siano soddisfatti, al migrante ambientale può essere riconosciuto lo status di rifugiato, in quanto i fattori ambientali e climatici possono incidere gravemente sul godimento dei diritti umani fondamentali, provocando un trattamento discriminatorio nell'accesso alle risorse, tale da determinare una forma di "persecuzione". Il trattamento subito potrebbe inoltre essere aggravato dalle conseguenze dei conflitti bellici, locali o non, e dalla presenza di situazioni di violenza generalizzata. Qualora tali requisiti non potessero essere soddisfatti, bisogna tuttavia considerare le altre forme di protezione complementari previste a livello sia regionale che nazionale, al fine di garantire la tutela dei diritti umani fondamentali dei migranti ambientali.

Dunque, in assenza (o in attesa?) di uno strumento *ad hoc*, giuridicamente vincolante, che tuteli i migranti ambientali, non sembra esservi altra strada se non quella di ampliare l'ombrello protettivo delle forme di tutela attualmente esistenti. A tal proposito, decisamente interessante è l'orientamento giurisprudenziale, sia sovranazionale che nazionale, che sta emergendo, indirizzato effettivamente ad adottare approcci interpretativi evolutivi in materia.

3. Principi sviluppi giurisprudenziali nell'ordinamento internazionale

Sul piano internazionale, è la celebre decisione [Teitiota c. Nuova Zelanda](#) del Comitato ONU per i diritti umani a determinare un significativo sviluppo per la materia in oggetto (v. [Castiglione su ADiM Blog di marzo 2020](#)). Si ricorderà in proposito che il Comitato, pur non avendo riscontrato nel caso di specie la violazione del diritto alla vita conseguente al rimpatrio della famiglia Teitiota nella Repubblica di Kiribati da parte della Nuova Zelanda, aveva ritenuto tuttavia possibile che, a causa degli effetti del cambiamento climatico, gli individui potessero essere esposti a violazioni dei diritti umani ai sensi dell'art. 6 del Patto (diritto alla vita) e 7 (divieto di trattamenti inumani e degradanti), ammettendo, dunque, l'applicabilità del principio di *non-refoulement* in ragione di questi motivi.

La decisione è innovativa sotto molteplici aspetti. Significativo, infatti, è l'ampliamento della

¹ Sexual Orientation and Gender Identity

portata dell'obbligo del diritto alla vita, in linea con il [Commento generale n. 36](#) del 2018, con riguardo in particolare a tre aspetti: in primo luogo, il Comitato riconosce che una violazione dell'art. 6 del Patto si può verificare non solo in presenza di una minaccia individuale e imminente, ma anche in presenza di un rischio *ragionevolmente prevedibile*, andando quindi a ricomprendere non solo fenomeni improvvisi (come un'alluvione), ma anche eventi a lenta insorgenza (come l'innalzamento del livello dei mari), prodotti dal cambiamento climatico; in secondo luogo, in linea con un'interpretazione dei diritti umani basata sul c.d. *integrated approach* (secondo cui la compromissione di diritti sociali, quali il diritto all'acqua e al cibo, può comportare la violazione di diritti civili), afferma che il diritto alla vita deve intendersi non solo come diritto a preservare la propria integrità fisica e mentale, ma anche come diritto a godere di una *vita dignitosa* ed essere liberi da atti o omissioni che possono causare una morte innaturale o prematura (§ 9.4); in terzo luogo, conferisce grande rilievo all'obbligo di *due diligence* in capo agli Stati ai sensi dell'art. 6 del Patto, secondo cui questi ultimi hanno il dovere positivo di fare tutto il possibile al fine di tutelare gli individui da «reasonably foreseeable threats and life-threatening situations that can result in loss of life» (§ 9.4) e, dunque, anche di prevenire violazioni del diritto alla vita determinate dalle conseguenze dei mutamenti ambientali e climatici.

4. Principali sviluppi giurisprudenziali nell'ordinamento italiano

L'ordinamento italiano prevede esplicitamente, all'art. 20 del [Testo Unico sull'Immigrazione](#) (TUI), la possibilità di rilasciare una forma di protezione temporanea di carattere "eccezionale" in presenza di «rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, *disastri naturali* o altri eventi di particolare gravità». L'art. 20-bis prevede poi il rilascio di un permesso di soggiorno nei confronti dello straniero impossibilitato a far rientro in un Paese che versa in una situazione di *grave* calamità (come più di recente modificato dal [decreto Lamorgese](#), che ha così sostituito l'espressione «situazione di contingente ed eccezionale calamità»). Tuttavia, l'art. 20 TUI non ha mai trovato applicazione in riferimento ai disastri naturali, essendo stato in realtà affiancato dall'istituto della protezione umanitaria (oggi, a seguito del suddetto decreto, «protezione speciale»), regolato dall'art. 5 (6) TUI, che non consente di rifiutare o revocare il permesso di soggiorno qualora ricorrano «seri motivi di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano». Infatti, in seguito in particolare all'indirizzo promosso dalla [circolare](#) della Commissione nazionale asilo del 2015, che includeva nelle fattispecie di vulnerabilità idonee al riconoscimento della protezione umanitaria anche le «gravi calamità naturali o altri gravi fattori locali ostativi ad un rimpatrio in dignità e sicurezza», sia le Commissioni territoriali, sia i Tribunali hanno nel tempo provveduto ad applicare tale tutela in ragione di motivi di carattere ambientale e climatico (v. [Brambilla](#)). L'indirizzo giurisprudenziale intrapreso qualifica così l'Italia come uno degli ordinamenti più avanzati in materia, nonché attualmente l'unico Paese europeo che prevede esplicitamente una tutela per motivi ambientali, considerato che sia la Svezia che la Finlandia,

che elencavano espressamente il disastro ambientale tra i motivi idonei a richiedere rispettivamente la protezione sussidiaria e quella temporanea, hanno sospeso tali status a seguito della c.d. crisi dei rifugiati del 2015 (vedi [Scissa b](#)).

In particolare, uno sviluppo significativo in materia vi è stato con l'[ordinanza n. 5022/2021](#) della Corte di Cassazione, relativa al caso di un cittadino proveniente dalla regione del delta del Niger, la cui domanda di protezione internazionale era stata respinta dalla Commissione territoriale prima e dal Tribunale poi, nonostante la situazione di grave degrado ambientale e sociale relativa alla sua area di provenienza (per approfondimenti, si v. [Ciervo su ADiM Blog di maggio 2021](#)). Il giudice di primo grado, infatti, non aveva ravvisato quella soglia minima di gravità tale da determinare una situazione di violenza generalizzata ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria, né aveva preso in considerazione la possibilità di applicare la protezione umanitaria. La Suprema Corte, invece, allineandosi con le risultanze del caso *Teitiota*, e in particolare con l'interpretazione estensiva della nozione di "vita dignitosa" offerta dal Comitato ONU, afferma esplicitamente che, nella valutazione di una domanda di protezione internazionale, bisogna porre attenzione anche ai fenomeni ambientali e climatici che interessano il Paese di origine del richiedente. In particolare, la Suprema Corte adotta un'interpretazione evolutiva della nozione di *nucleo ineliminabile costitutivo dello statuto della dignità personale* (formula già introdotta dalla Corte nella nota [sentenza 4455/2018](#)) precisando che tale "limite essenziale" deve essere valutato non solo in relazione ad una situazione di conflitto armato, ma anche in riferimento al «rischio per il diritto alla vita e all'esistenza dignitosa derivante dal degrado ambientale, dal cambiamento climatico e dallo sviluppo insostenibile dell'area» (p. 6).

La pronuncia, come già anticipato, si pone in un solco giurisprudenziale già indirizzato ad ampliare le forme di tutela esistenti in favore dei migranti ambientali. Infatti, nella succitata sentenza del 2018, la Suprema Corte aveva in effetti già affermato che la mancanza di condizioni minime per condurre una vita dignitosa si potesse rinvenire anche in «una situazione politico-economica molto grave con effetti d'impoverimento radicale riguardanti la carenza di beni di prima necessità, di natura anche non strettamente contingente, od anche [...] una situazione geo-politica che non offre alcuna garanzia di vita all'interno del paese di origine (siccità, carestie, situazioni di povertà inemendabili)» (p. 9). Si vogliono inoltre ricordare due pronunce successive: l'[ordinanza 7832/2019](#), in cui la Corte ha dato rilievo, ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria, alla «situazione climatica disastrosa del Paese di origine» (p. 3); l'[ordinanza 2563/2020](#), che riconosce nelle catastrofi ambientali, quali le alluvioni, motivi altrettanto idonei al rilascio del permesso di soggiorno per ragioni umanitarie.

Tuttavia, è stato correttamente affermato che, sebbene significativa, l'ordinanza 5022/2021 rappresenta anche una occasione mancata (v. sul punto [Del Guercio](#)). Infatti, la Corte di Cassazione svolge il suo ragionamento in relazione sia all'ipotesi di applicazione della protezione sussidiaria che a quella umanitaria. Tuttavia, nell'indicare infine il principio di diritto cui il Tribunale di diversa composizione dovrà attenersi per decidere nel merito del

caso, si limita a far presente la sola fattispecie della protezione umanitaria (p. 8).

La Suprema Corte avrebbe, invece, potuto cogliere l'occasione per indicare espressamente l'applicabilità della protezione sussidiaria nel caso di specie, rilevando l'esistenza di un grave danno ai sensi dell'art. 15(c) della [direttiva qualifiche](#), in ragione della violenza generalizzata connessa al disastro ambientale nella regione del delta del Niger (si ricorda che la zona, oltre ad essere interessata dal degrado provocato dalle attività estrattive delle compagnie petrolifere occidentali, è caratterizzata anche da forti tensioni sociali, conflitti territoriali per l'accesso alle risorse, attività di natura terroristica ad opera di gruppi paramilitari locali). Inoltre, avrebbe potuto riscontrare il rischio di subire trattamenti inumani e degradanti ai sensi dell'art. 15(b) della suddetta direttiva, come conseguenza dei gravi fenomeni di carattere ambientale e climatico. Alla luce delle recenti indicazioni dell'UNCHR succitate, infine, avrebbe anche potuto valutare il rilascio dello status di rifugiato, ritenendo fondato il timore di persecuzione in ragione degli effetti del degrado ambientale connessi con quelli di un conflitto armato.

5. Quali prospettive a seguito della riforma costituzionale?

Alla luce di quanto finora esposto, è ragionevole chiedersi se l'introduzione della tutela dell'ambiente tra i principi della Costituzione italiana, considerando l'orientamento giurisprudenziale nazionale, chiaramente indirizzato a riconoscere la protezione dei migranti ambientali, possa rappresentare un ulteriore riferimento normativo cui ricorrere per fondare le istanze di protezione internazionale dei migranti ambientali e per favorire nuovi sviluppi in materia ad opera delle Corti nazionali. *L'ambiente* si configura ora come un *valore primario costituzionalmente protetto*. La sua tutela ricadrebbe a tutti gli effetti in quegli obblighi costituzionali di cui all'art. 5 (6) TUI, il cui rispetto non consente il rifiuto del permesso di soggiorno. In questa ottica, inoltre, la lesione di tale bene giuridico potrebbe portare ad una diversa valutazione della soglia minima di gravità idonea a consentire l'accesso alle forme di protezione esistenti, non solo ampliando il novero dei beneficiari della protezione umanitaria, ma pervenendo all'applicazione di tutele più ampie, se non, come ipotizzato da alcuni ([D'Amico](#)), ad un vero e proprio riconoscimento dello status di "rifugiato ambientale". L'auspicio è che una riforma costituzionale di questo tipo conduca le Corti nazionali a non fermarsi all'applicazione di forme di protezione residuali in favore dei migranti ambientali, ma a pervenire a status giuridici più garantiti (come la protezione sussidiaria e lo status di rifugiato), in linea con la crescente presa di coscienza, da parte della Comunità internazionale, del fatto che il fenomeno della mobilità umana connessa ai mutamenti ambientali e climatici non può più essere ignorato.

APPROFONDIMENTI

Giurisprudenza:

Comitato ONU dei diritti umani, decisione del 7 gennaio 2020, *Teitiota c. Nuova Zelanda*

Giurisprudenza italiana

Cort. Cost., sentenza del 28 maggio 1987, n. 210

Cass. Civ., sez. I, sentenza del 23 febbraio 2018, n. 4455

Cass. Civ., sez. I, ordinanza del 17 dicembre 2019, n. 7832

Cass. Civ., sez. I, ordinanza del 4 febbraio 2020, n. 2563

Cass. Civ., sez. II, ordinanza del 24 febbraio 2021, n. 5022

Dottrina:

A. BRAMBILLA, [Migrazioni indotte da cause ambientali: quale tutela nell'ambito dell'ordinamento giuridico europeo e nazionale](#), in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2017, p. 1

M. CASTIGLIONE, [La decisione del Comitato ONU dei diritti umani nel caso Teitiota c. Nuova Zelanda. Dal divieto di respingimento dei migranti ambientali verso il riconoscimento della categoria dei rifugiati ambientali?](#), in *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, marzo 2020

A. CIERVO, [Verso il riconoscimento dei "rifugiati ambientali"? Note a prima lettura ad una recente ordinanza della Corte di Cassazione](#), in *ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza*, 2021

M. D'AMICO, [Una riforma costituzionale importante](#), in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2022

A. DEL GUERCIO, *Migrazioni connesse con disastri naturali, degrade ambientale e cambiamento climatico: sull'ordinanza n. 5022/2020 della Cassazione italiana*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2/2021, p. 521

G. SCARSELLI, [I nuovi artt. 9 e 41 Cost.: centralità dell'uomo e limiti di revisione costituzionale](#), in *Giustizia Insieme*, 2022

C. SCISSA, [Migrazioni ambientali tra immobilismo normativo e dinamismo giurisprudenziale: un'analisi di tre recenti pronunce](#), in *Questione Giustizia*, 2021

C. SCISSA, [Estrema povertà dettata da alluvioni: condizione \(in\)sufficiente per gli standard nazionali di protezione?](#), in *Questione Giustizia*, 2022

Ulteriori atti e materiali:

ONU (AG), [New York Declaration for Refugees and Migrants](#), 2016

ONU (AG), [Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration](#), 2019

UNHCR, [Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters](#), 2020

COMITATO ONU DEI DIRITTI UMANI, [General Comment No. 36 on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life](#), del 30 ottobre 2018

Per citare questo contributo: A. FAZZINI, *La tutela dell'ambiente entra in Costituzione. Un nuovo riferimento normativo per la protezione dei migranti ambientali?*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, marzo 2022.