

ADiM BLOG
Aprile 2024
ANALISI & OPINIONI

***Il paradosso della contemporaneità. La protezione giuridica del
migrante ambientale nei più recenti sviluppi normativi***

Alice Stevanato

Dottoranda di ricerca
Università di Torino

Parole Chiave

*Migrazioni ambientali – Diritto di asilo – Permesso di soggiorno per calamità – Protezione umanitaria
– Protezione immediata*

Abstract

Con un approccio rivolto principalmente allo studio della normativa nazionale, il presente contributo intende riflettere sulla tutela giuridica attualmente riconosciuta a coloro che si allontanano dal proprio Paese di origine (o di ultima residenza) a causa delle conseguenze del cambiamento climatico o, comunque, di condizioni ambientali avverse. La trattazione si sviluppa in tre parti: nella prima si riflette sulle potenzialità applicative del permesso di soggiorno per calamità (art. 20 bis d.lgs. 286/98) e della protezione umanitaria/speciale; nella seconda parte, si accenna all'impatto del d.l. 10 marzo 2023, n. 20 e del coevo decreto interministeriale del 17 marzo 2023 sulla tutela giuridica dei migranti ambientali; infine, nella terza parte, si sviluppa il ragionamento rispetto al contesto internazionale ed europeo, offrendo qualche prima riflessione sul "Nuovo Patto su immigrazione e asilo", recentemente approvato dal Parlamento europeo.

With an approach aimed primarily at national legislation, the purpose of this contribution is to reflect on the legal protection currently granted to those who move away from their country of origin (or last residence) due to the climate change consequences or adverse environmental conditions. The discussion is divided into three parts: the first refers to the potential application of the calamity residence permit (Art. 20 bis Legislative Decree 286/98) and humanitarian (or special) protection; in the second part, we discuss on the impact of Decree Law March 10, 2023, no. 20 and decree of March 17, 2023 on the legal protection of environmental migrants; finally, the third part deals with the international and European context, offering some initial reflections on the "New Pact on Immigration and Asylum", recently approved by the European Parliament.

1. L'evoluzione normativa di una categoria giuridica dai confini epistemologici incerti. Cenni introduttivi

Sul piano legislativo, la prima tipologia di permesso di soggiorno riconosciuta, in modo specifico, nel caso di calamità naturali, è stata introdotta nell'ordinamento italiano solo nel 2018, con il d.l. 4 ottobre 2018, n. 113 (c.d. *decreto sicurezza*); infatti, nella più ampia opera di "spacchettamento" della protezione umanitaria, disciplinata dall'art. 5, comma 6, d.lgs 286/98, il decreto-legge appena richiamato ha eliminato il riferimento ai gravi motivi umanitari e ha contestualmente introdotto una serie di casi tipizzati di permessi di soggiorno, fra cui – appunto – quello per calamità naturali (art. 20 bis d.lgs 286/98). Nella formulazione originale, l'art. 20 bis richiedeva l'accertamento di una «situazione di contingente ed eccezionale calamità». Il permesso non poteva essere convertito in un successivo permesso per motivi di lavoro e poteva essere rinnovato una volta sola, per ulteriori sei mesi ([C. SCISSA](#)). Come si vedrà meglio in seguito, l'evoluzione normativa del permesso di soggiorno per calamità ha seguito, pedissequamente, quella della protezione complementare (in origine definita umanitaria e, successivamente, nelle modifiche introdotte nel 2018, 2020 e 2023, qualificata protezione speciale); la relativa tutela giuridica è stata "massima" durante il periodo 2020-2023, sotto la vigenza del d.l. 20 ottobre 2020, n. 130 (c.d. *decreto migranti*) ed è, allo stato attuale, "minima" (se non azzerata), in conseguenza delle modifiche introdotte con il d.l. 10 marzo 2023, n. 20 (c.d. *decreto Cutro*), soprattutto per come è stato emendato dalla legge di conversione, che ha previsto nuovamente la non convertibilità della protezione speciale e del permesso di soggiorno per calamità.

Nel caso di specie, infatti, le potenzialità applicative della "vecchia" protezione umanitaria non sono nemmeno comparabili con quelle del "nuovo" art. 20 bis d.lgs 286/98; invero, anche a prescindere dall'operatività concreta del permesso di soggiorno per calamità, la sede privilegiata per una tutela giuridica effettiva di coloro che si trovano costretti ad abbandonare il proprio Paese di origine (o di ultima residenza) per ragioni legate al cambiamento climatico è stata da sempre la protezione umanitaria, la cui "duttibilità" applicativa ha consentito di

tutelare differenti profili di vulnerabilità, prendendo in considerazione le caratteristiche soggettive del singolo richiedente e valorizzando la situazione geopolitica e le condizioni ambientali del Paese di provenienza. In effetti, il permesso di soggiorno per gravi motivi umanitari, in quanto considerato «catalogo aperto e non integralmente tipizzabile delle condizioni per il suo riconoscimento» ([Cass. Civ., sez. I, n. 4455/2018](#)), ha saputo rispondere, in modo più adeguato alle esigenze di tutela connesse a questo dramma epocale, complesso e multifattoriale. Il fenomeno, tuttora privo di una definizione giuridica univoca, è complesso perché il cambiamento climatico influenza gli spostamenti umani in modi differenti, in conseguenza dell'evento ambientale da cui quella migrazione si è originata (occorre almeno distinguere quelle a rapida insorgenza – alluvioni, tsunami, disastri ambientali antropici ecc. – e a lenta insorgenza – siccità, carestie, deforestazioni ecc. –) ed è multifattoriale in quanto non è possibile astrarre il fattore ambientale da altre cause di allontanamento forzato (conflitti armati, persecuzioni e così via). Anche prima che venisse introdotto l'art. 20 bis del d.lgs 286/98, quindi, la giurisprudenza di merito e di legittimità, riferendosi altresì alla [circolare ministeriale n. 3718/2015](#) nella quale si menzionano, in un elenco non tassativo, le gravi calamità naturali tra le fattispecie meritevoli di riconoscimento della protezione complementare, è stata in grado, in più occasioni, di distinguere i migranti economici, ovvero coloro i quali si allontanano dai Paesi di origine alla ricerca di condizioni migliori di vita (non rientranti quindi nell'operatività dell'art. 10, comma 3 Cost.) da coloro che sono stati costretti a spostarsi a causa di una situazione di assoluta ed ineliminabile povertà, determinata di norma (anche) da condizioni ambientali incompatibili con la vita e la stessa sopravvivenza (si veda, almeno, Cass. Civ. n. 23178/2020 e Cass. Civ., sez. lavoro, n. 15645/2023). Sul punto, occorre menzionare la notissima [ordinanza n. 5022/2021](#), con la quale la Corte di cassazione ha preso in considerazione, per la prima volta espressamente, le ragioni ambientali quale motivo per il riconoscimento della protezione umanitaria, evidenziando come, a prescindere dalla definizione giuridica di “migrante ambientale” il sistema normativo (interno e sovranazionale) impone di garantire una tutela giuridica ([A. CIERVO](#)), tenuto conto «di un fenomeno, quale il *climate change*, che sembra ineluttabile».

2. Alla ricerca della protezione giuridica perduta. La tutela del migrante ambientale nella legge n. 50/2023, anche rispetto al decreto interministeriale del 17 marzo 2023 che amplia l'elenco dei “Paesi terzi sicuri”

Come anticipato nel paragrafo introduttivo, dopo una prima modifica in senso garantista operata con il d.l. 20 ottobre 2020, n. 130, la portata prescrittiva dell'art. 20 bis del d.lgs 286/98 è stata nuovamente compressa con la legge n. 50/2023, di conversione del d.l. 10 marzo 2023, n. 20. In particolare, la nuova formulazione – ovvero quella “riesumata” dal d.l. 7 ottobre 2018, n. 113 –, ha stabilito che i presupposti per il riconoscimento del permesso di soggiorno per calamità devono essere contingenti ed eccezionali, il permesso di soggiorno non è convertibile

in uno per motivi di lavoro e non può essere rinnovato dopo una prima proroga di sei mesi. Anche in considerazione della multifattorialità del fenomeno delle migrazioni forzate per ragioni ambientali e climatiche, di cui si è appena accennato, si ritiene, in ogni caso, che il permesso di soggiorno per calamità, oltretutto non più convertibile in un titolo di soggiorno definitivo, potrebbe essere rilasciato solo a fronte di episodi climatici avversi a rapida insorgenza o, comunque, transitori (si pensi ad un'inondazione, un terremoto e così via...). Nel perimetro di un simile inquadramento giuridico, quindi, risulta davvero difficile garantire un'adeguata protezione giuridica a quanti nel prossimo futuro non avranno più nemmeno una terra dove vivere o poter ritornare, nonché a chi si allontana da luoghi le cui condizioni ambientali, causate dal progredire del cambiamento climatico, sono irreversibili o, comunque, non potranno migliorare trascorsi soli sei mesi (o al massimo un anno) dal rilascio del permesso per calamità. Questa specifica attenzione per la tutela dei diritti si deve accompagnare evidentemente a riflessioni più generali sulle problematiche connesse all'oggetto di queste considerazioni; si pensi alla sostenibilità delle misure di accoglienza che si dovranno garantire per dare rifugio, non a tutti, indistintamente, ma a coloro che ne avranno effettivamente diritto — e ciò anche attraverso una redistribuzione dei migranti ambientali che risulti ragionevole ed equa tra i diversi Stati —, oppure all'anticipazione della necessità della tutela dei diritti, mediante efficaci politiche di contrasto al cambiamento climatico, pur sapendo che i risultati attesi potranno essere rilevati non prima di molti anni.

Tornando a ragionare sulla protezione complementare e sulle relative potenzialità applicative rispetto alle migrazioni ambientali, occorre precisare che almeno fino al 2018 (come protezione umanitaria ai sensi dell'art. 5, comma 6, d.lgs. 286/98) e poi dal 2020 al 2023 (come protezione speciale ai sensi dell'art. 19, comma 1 e 1.1, d.lgs. 286/98), esisteva un legame molto stretto fra detta tutela giuridica e le migrazioni ambientali.

Se l'obiettivo del presente lavoro è quello di offrire qualche spunto di riflessione rispetto all'effettività della tutela giuridica riconosciuta a questa categoria di migranti, giova sicuramente domandarsi quale sia allora "lo stato di salute" della protezione speciale, all'esito degli ultimi sviluppi normativi nazionali e, soprattutto, per quel che riguarda il profilo sostanziale, del d.l. 10 marzo 2023, n. 20.

Rinviano ad altre sedi per una ricostruzione più esaustiva della complicata ed illogica evoluzione della protezione complementare in Italia dal 1998 ad oggi ([M. BENVENUTI](#)), pare emergere, rispetto al caso di studio analizzato e tenuto conto delle sorti del permesso di soggiorno per calamità appena ripercorse, un preoccupante "cortocircuito" normativo, nel quale la tutela del migrante ambientale sembra naufragare verso derive che svuotano di contenuto i pochi orpelli legislativi rimasti. Come è noto, l'art. 7 del d.l. 10 marzo 2023, n. 20, ha soppresso i riferimenti al diritto alla vita privata e familiare e al profilo dell'integrazione sociale, inseriti nell'art. 19, comma 1.1. D.lgs 286/98 dal d.l. 20 ottobre 2020 n. 130, quali condizioni ritenute meritevoli di protezione *ex lege*. Difatti, da un punto di vista formale, l'ambito di operatività della protezione complementare sembra ormai coincidere interamente con la protezione internazionale, tenuto conto che l'art. 19, comma 1, si riferisce allo status di

rifugiato e l'art. 19, comma 1.1, primo periodo, alla protezione sussidiaria. Inoltre, la modifica normativa del 2020 ha eliminato definitivamente dall'ordinamento italiano ogni riferimento giuridico a situazioni legate, in senso latamente inteso, a «gravi motivi umanitari» (il d.l. 20 ottobre 2020, n. 130 non aveva, infatti, reintrodotto quel passaggio nell'art. 5, comma 6 d.lgs 286/98). Pur rilevando che non è stato eliminato l'inciso riferito alle «violazioni sistematiche e gravi di diritti umani» presenti nello Stato di provenienza (ancora, art. 19, comma 1.1. d.lgs 286/98) e che, in ogni caso, sono operativi ovviamente gli obblighi costituzionali e internazionali ai quali l'Italia deve conformarsi, è evidente che manchi allo stato attuale – anche rispetto al profilo procedurale – un supporto normativo prescrittivo che imponga direttamente all'autorità amministrativa e a quella giurisdizionale di prendere in considerazione tutte quelle situazioni che di fatto minacciano il diritto alla vita e quello a una esistenza dignitosa, nonché tutti quei diritti fondamentali che possono essere compromessi irrimediabilmente da condizioni ambientali disastrose e di povertà estrema.

Occorre, infine, accennare al [decreto interministeriale del 17 marzo 2023](#), con il quale è stata ampliata la lista dei c.d. Paesi terzi sicuri. Come è noto, il d.l. 7 ottobre 2018, n. 113, introducendo l'art. 2 bis al d.lgs 25/2008, aveva dato seguito alla normativa europea (artt. 36 e 37 [Direttiva UE 2013/32](#)) che lasciava ai singoli Stati membri la facoltà di predisporre una lista di Paesi terzi sicuri, che, secondo la legislazione attuativa nazionale, si sarebbe dovuta individuare «sulla base del suo ordinamento giuridico, dell'applicazione della legge all'interno di un sistema democratico e della situazione politica generale», dimostrando di non essere caratterizzati da «atti di persecuzione [...] né tortura o altre forme di pena o trattamento inumano o degradante, né pericolo a causa di violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale». Attraverso l'utilizzo di questa categoria giuridica, si è giunti ad una specie di stigmatizzazione simbolica dell'uno o dell'altro richiedente asilo, scriminata per la sola zona di provenienza. Secondo la dottrina, la previsione di una siffatta lista costituisce una «sterilizzazione *de facto* del diritto di asilo di coloro che da quello Stato provengono» ([F. VENTURI, 152.](#)), in quanto inverte l'onere della prova. Ricade infatti sul richiedente asilo l'onere di dimostrare che, rispetto alla propria vita e alle proprie condizioni personali, il Paese da cui proviene non è “sicuro”. Di conseguenza, la previsione di una lista di Paesi sicuri introduce una presunzione legale che, nei fatti, sembra doversi ritenere tendenzialmente assoluta, soprattutto nella fase amministrativa, davanti alla Commissione Territoriale, in ragione della gravosità dell'onere probatorio del cittadino straniero. La domanda di asilo presentata da un richiedente proveniente da un Paese considerato sicuro viene ritenuta, *ex lege*, manifestamente infondata (art. 28 ter, comma 1, lettera b D.lgs 25/2008). Inoltre, detta qualificazione incide anche sulle garanzie giurisdizionali, dovendosi applicare la procedura accelerata (quindi, la riduzione della metà dei termini per presentare ricorso avanti al Tribunale), oltre all'eccezione alla sospensione automatica dell'efficacia del provvedimento amministrativo in caso di impugnazione e alla probabile revoca del beneficio al Patrocinio a spese dello Stato.

Queste considerazioni rilevano per la tutela dei migranti ambientali in quanto nella lista dei

Paesi sicuri sono inseriti Stati che versano in condizioni ambientali particolarmente degradati. Ad esempio, con il decreto interministeriale del 17 marzo 2023, è stato inserito tra i Paesi sicuri la Nigeria, le cui condizioni ambientali sono notoriamente allarmanti. Peraltro, non è stata applicata «l'eccezione di parti del territorio o di categorie di persone» ex art. 2 bis, d.lgs 286/98. Questa eccezione, ad esempio, si sarebbe potuta prevedere per il Delta del Niger. Basti evidenziare che la vicenda giuridica dell'ordinanza della Corte di cassazione n. 5022/2021 si originava da una domanda di asilo presentata da un cittadino nigeriano proveniente proprio da quella zona della Nigeria.

Stiamo, quindi, attraversando la fase più "buia", di progressivo, inarrestabile, svilimento non solo della tutela giuridica del migrante ambientale, ma, più in generale, del diritto di asilo costituzionale, consacrato nell'art. 10, comma 3 Cost. E, come si accennerà a breve, anche le novità normative che provengono dall'Unione Europea, attualmente ancora *in fieri*, non sono in grado di rappresentare, almeno *prima face*, quel chiaro segnale di cambiamento di rotta che il fenomeno analizzato richiede urgentemente.

3. La tutela del migrante ambientale nel sistema normativo sovranazionale. Qualche prima riflessione conclusiva, anche alla luce del "Nuovo Patto per la migrazione e asilo"

In chiusura di queste brevi note, resta da domandarsi quale sia la posizione dell'ordinamento internazionale ed europeo rispetto ai migranti ambientali. Sul piano internazionale, la Convenzione di Ginevra del 1951 non menziona, fra i motivi di persecuzione, la devastazione ambientale o il cambiamento climatico, però, rispetto al contesto europeo (vedi *infra*), si devono accogliere con favore due recenti sviluppi interpretativi. Il primo riguarda la decisione del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti umani, nel notissimo caso *Teitiota* (il cui principio di diritto è stato ripreso dalla già menzionata ordinanza italiana n. 5022/2021), ove si afferma che l'obbligo di non estradare, deportare o trasferire ai sensi dell'art. 6 del Patto per i diritti civili e politici può essere inteso in modo più ampio rispetto all'ambito di applicazione del principio *non refoulement* del diritto internazionale, applicandosi, di conseguenza, anche al migrante ambientale, nel caso in cui il rientro nel Paese di origine possa comportare un rischio per la propria vita ([M. CASTIGLIONE](#)). Il secondo si riferisce ad un [recente aggiornamento alle linee guida elaborate dall'UNHCR](#) che prende in considerazione l'impatto dei cambiamenti climatici sulle migrazioni. In particolare, il documento del 12 dicembre 2023 osserva come all'interno della categoria dei titolari di status di rifugiato, ai sensi della Convenzione di Ginevra, si dovrebbero includere anche «*people belonging to particular groups – such as women, children, the elderly and disabled – disproportionately suffering the greatest impact of climate change, compounded by preexisting discrimination, gender-based violence, human trafficking and child marriage [...]. Further, where the adverse effects of climate change lead to food insecurity or famine, and where the State is unwilling or unable to ensure non-discriminatory access to food for certain groups, a risk of persecution for those people may arise*».

Di contro, il legislatore europeo sembra confermare, con il Nuovo Patto su migrazione e asilo (nel [pacchetto di misure approvato dal Parlamento europeo lo scorso 10 aprile](#) e attualmente in attesa del voto definitivo del Consiglio europeo) di non volersi occupare in modo specifico di questa categoria di migranti. Rispetto alla protezione sussidiaria, giova ricordare che fin dalla sua entrata in vigore ([direttiva CE 83/2004](#), c.d. direttiva qualifiche) i migranti ambientali non sono stati ricompresi fra i soggetti legittimati al riconoscimento del relativo status, nemmeno in occasione dell'aggiornamento di quel primo intervento normativo strutturale, avvenuto con la [direttiva UE 95/2011](#), né, infine, con l'ultima riforma, ovvero il Nuovo Patto su migrazioni e asilo. Anche la protezione temporanea, introdotta con la [direttiva CE 55/2001](#), come misura collettiva e non individuale, non si è rivelata uno strumento adatto per tutelare i migranti ambientali. L'inadeguatezza di questa forma di protezione è determinata da almeno due circostanze: in primo luogo, per il fatto che il suo riconoscimento è subordinato ad una decisione politica del Consiglio europeo, adottata a maggioranza qualificata su proposta della Commissione (art. 5); secondariamente, per la difficoltà di interpretare estensivamente i relativi presupposti di legge, in quanto i disastri legati al clima o a condizioni ambientali avverse non venivano ricompresi fra le possibili cause del c.d. afflusso massiccio, né questa categoria di migranti sembrava rientrare nella definizione giuridica di "sfollati" (art. 2, lett. c della direttiva CE 55/2001). In ogni caso, la protezione temporanea si è dimostrata uno strumento di scarso impiego pratico, essendo in fondo stata attivata solo (e, in quel caso, efficacemente) per le persone sfollate dall'Ucraina nel 2022. Da ultimo, occorre accennare alla protezione immediata, anch'essa una misura collettiva, prevista nella [proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e forza maggiore](#), il quale istituisce un meccanismo di risposta agli aumenti improvvisi degli arrivi, garantendo solidarietà e sostegno agli Stati membri che devono far fronte a un afflusso eccezionale di cittadini di Paesi terzi, definibili "ostili", nell'accezione che la proposta di regolamento attribuisce agli attori non statali. Occorrerà, quindi, comprendere se l'ambito di applicazione della protezione immediata possa davvero ricomprendere anche i migranti ambientali. All'esito di una primissima riflessione, anche se la definizione di "situazione di crisi" potrebbe essere intesa in senso più ampio rispetto all'espressione "afflusso massiccio di sfollati" presente nella direttiva CE 55/2001 ([F. PERRINI](#)), in ogni caso, la nuova forma di protezione, sembra riferirsi, ancora una volta, solo a sfollati di Paesi terzi esposti a elevati rischi di subire violenza indiscriminata, in situazioni eccezionali di conflitto armato e non anche a coloro che abbandonano il proprio Paese d'origine a causa delle conseguenze del cambiamento climatico o di altri disastri ambientali. In futuro occorrerà comunque indagare, anche rispetto al tema oggetto della presente riflessione, come le due forme di protezione (temporanea ed immediata) si potranno coordinare, tenuto conto del fatto che, diversamente da quanto previsto inizialmente, sembrerebbe che la protezione temporanea non sia destinata ad essere abrogata contestualmente all'entrata in vigore del Nuovo Patto per la migrazione e asilo.

APPROFONDIMENTI

Dottrina:

- C. PANZERA, *Considerazioni sparse intorno al Nuovo Patto UE su migrazioni e asilo*, Lettera Associazione italiana dei costituzionalisti, 04/2024, in associazioneitalianadeicostituzionalisti.it.
- A. STEVANATO, *I migranti ambientali nel decreto-legge n. 20 del 2023. Che cosa resta della loro protezione?*, in *Corti Supreme e Salute*, 2/2023, pp. 455- 476.
- F. PERRINI, *Il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo ed i migranti ambientali: una categoria "dimenticata"?* in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2/2021, pp. 245-260.
- F. VENTURI, *Il diritto di asilo: un diritto "sofferente". L'introduzione nell'ordinamento italiano del concetto di «Paesi di origine sicura» ad opera della L. 132/2018, di conversione del c.d. «decreto sicurezza»*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2/2019, pp. 146-188.
- A. CIERVO, *I rifugiati "ambientali". Una nuova categoria giuridica di richiedenti asilo?*, in *Rivista critica di Diritto privato*, 2018, pp. 419-440.

Per citare questo contributo: A. STEVANATO, *Il paradosso della contemporaneità. La protezione giuridica del migrante ambientale nei più recenti sviluppi normativi*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, aprile 2024.