



Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Direzione scientifica

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile

Marco Cardilli

Redazione

Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 2/2019

estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Calonge Velázquez, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Enrico Carloni, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Gianfranco D'Alessio, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Luca Raffaello Perfetti, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Ambrogio De Siano, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giovanni Martini, Gaetano Natullo, Marcin Princ, Giuliano Taglianetti, Ramón Terol Gómez, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

Le condizioni di vulnerabilità ambientale tra i «seri motivi di carattere umanitario» in relazione al permesso di soggiorno: prospettive giuridiche della figura dell'eco-migrante (nota a Tribunale di L'Aquila, Ordinanza del 18 febbraio 2018, n. R.G. 1522/17)

di Sergio Candela

(Dottore in Giurisprudenza e Cultore della Materia della Cattedra di Diritto Amministrativo dell'Ambiente presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università del Salento.)

Sommario

1. Considerazioni introduttive. – 2. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari. Il contesto normativo anteriore al “Decreto Sicurezza” e gli orientamenti giurisprudenziali. – 3. L'ordinanza del Tribunale di L'Aquila del 18 febbraio 2018. – 4. La clausola di salvaguardia dei «seri motivi di carattere umanitario» ostativi al rifiuto o alla revoca del permesso di soggiorno per ragioni umanitarie. – 5. Riflessioni conclusive. – 5.1. Le difficoltà della giuridicizzazione del concetto di vulnerabilità ambientale. – 5.2. (segue) Il migrante climatico: le potenzialità del riconoscimento di un nuovo status giuridico.

Abstract

The Judgment of the Civil Court of L'Aquila of 18 February 2018 gives the opportunity to address the topic concerning the residence permit for humanitarian reasons, before its repeal by the recent Decree-Law no. 113 of 4 October 2018, converted, with amendments, into Law no. 132 of 1 December 2018 (the so-called “Security Decree”).

In this regard, one of the most interesting aspect of the aforementioned Judgment concerns the interpretation of the safeguard clause of «humanitarian serious reasons», which precludes the refusal or the withdrawal of the residence permit for humanitarian reasons.

The Court includes the environmental vulnerability conditions within the legal concept of “humanitarian serious reasons”.

On the basis of that assumption, the paper develops some considerations about the concept of environmental vulnerability and the recognition of environmental migrant as a new legal status.

1. Considerazioni introduttive

La presente nota si propone di svolgere alcune riflessioni in ordine ai contenuti e alla portata dell'Ordinanza del Tribunale di L'Aquila del 18 febbraio 2018, che ha imposto il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari ad un cittadino del Bangladesh, riconoscendone la condizione di vulnerabilità dovuta, tra gli altri motivi, a fattori collegati alla grave crisi eco-climatica del Paese d'origine.

Dopo una breve ricognizione della disciplina regolante, nel regime giuridico in vigore prima del "Decreto Sicurezza" di cui al d. l. n. 113/2018, la protezione umanitaria e il permesso di soggiorno per ragioni umanitarie, si focalizzerà l'attenzione sull'interpretazione che l'Ordinanza in commento ha proposto in ordine al concetto di «seri motivi, in particolare di carattere umanitario», quali condizioni ostative al rifiuto o alla revoca del permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi del previgente testo dell'art. 5, comma 6, del d. lgs. 286/1998, operandone una correlazione con il concetto di "vulnerabilità" derivante da fattori strutturali di criticità ambientale.

Occorre sottolineare come tale Ordinanza abbia rappresentato una delle prime pronunce sul tema¹, alquanto complesso, delle interrelazioni tra migrazioni e cambiamenti climatici.

Nel solco della letteratura giuridica di riferimento, nella parte conclusiva saranno sviluppate alcune considerazioni in merito al rapporto tra il fenomeno migratorio e la conclamata crisi ecologica in atto a livello planetario².

2. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari. Il contesto normativo anteriore al "Decreto Sicurezza" e gli orientamenti giurisprudenziali.

Il permesso di soggiorno per «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano», prima della sua espunzione

¹ V. anche, in precedenza, Tribunale di Bologna, Ordinanza del 18 novembre 2014.

² Attestata da dati, indicatori e informazioni provenienti dagli studi scientifici più accreditati (il *Millennium Ecosystem Assessment* [MEA], i rapporti forniti dall'*International Panel on Climate Change* [IPCC], nonché la *Red List of Ecosystems* redatta dall'*International Union for Conservation of Nature*, solo per citare i principali a livello internazionale) e recepiti dalle teorie dei Limiti Planetari e dell'Antropocene. Sul punto, per approfondimenti, cfr. CRUTZEN P. J. – STOERMER E. F., *The "Anthropocene"*, in *Global Change Newsletter*, n. 41/2000, pp. 17 ss.; CRUTZEN P. J., *Benvenuti nell'Antropocene!*, edizione italiana di PARLANGELI A. (a cura di), Milano, Mondadori, 2005; EHLERS E. – KRAFFT T., *Earth System Science in the Anthropocene. Emerging Issues and Problems*, Berlin, Springer, 2006; STEFFEN W. – CRUTZEN P. J. – MCNEILL J. R., *The Anthropocene: Are Humans Now Overwhelming the Great Forces of Nature?* in *Ambio*, n. 36/2007, pp. 614 ss.; ROCKSTRÖM J. ET AL., *A Safe Operating Space for Humanity*, in *Nature*, n. 461/2009, pp. 472 ss.; ROCKSTRÖM J. ET AL., *Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity*, in *Ecology and Society*, 14/2009, Issue 2, article 32; STEFFEN W. – CRUTZEN P. ET AL., *The Anthropocene: Conceptual and Historical Perspectives*, in *Philosophical Transactions of the Royal Society*, n. 369/2011, pp. 842 ss.; STEFFEN W. ET AL., *The Trajectory of the Anthropocene: The Great Acceleration*, in *The Anthropocene Review*, n. 2/2015; ROCKSTRÖM J. – M. KLUM, *Grande mondo, piccolo pianeta. La prosperità entro i limiti planetari*. Edizione italiana a cura di Gianfranco Bologna, Milano, Edizioni Ambiente, 2015; STEFFEN W. ET AL., *Planetary Boundaries: Guiding Human Development on a Changing Planet*, in *Science*, n. 347/2015, pp. 736 ss.; ZALASIEWICZ J. – WATERS N. ET AL., *When Did the Anthropocene Begin? A Mid-Twentieth Century Boundary Level Is Stratigraphically Optimal*, in *Quaternary International*, n. 383/2015, pp. 196 ss.; BOSSELMANN K. – STEFFEN W. ET AL., *The Safe Operating Space Treaty: A New Approach to Managing Our Use of the Earth System*, Cambridge, Cambridge Scholars Publishing, 2016; CHAPRON G. ET AL., *Bolster Legal Boundaries to Stay Within Planetary Boundaries*, in *Nature Ecology & Evolution*, n. 1/2017, pp. 1 ss.; MONTEDURO M., *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018, pp. 1 ss.

dall'ordinamento giuridico italiano ad opera della recente riforma introdotta dal decreto legge n. 113/2018 (c.d. "Decreto Sicurezza", convertito con legge n. 32/2018), era previsto dall'articolo 5, comma 6 del d. lgs. n. 286/1998, che stabiliva: «Il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari è rilasciato dal questore secondo le modalità previste nel regolamento di attuazione»³.

Nella norma regolamentare di attuazione della summenzionata disposizione, ossia l'articolo 11, lettera c-ter) del DPR n. 394/1999, l'organo competente al rilascio del suddetto permesso di soggiorno era appunto la questura, previo parere delle commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale o previa acquisizione di documentazione riguardanti i motivi della richiesta, relativi alle «oggettive e gravi situazioni»⁴ che non avrebbero consentito l'allontanamento del soggetto dal territorio nazionale⁵.

In linea generale, occorre comunque evidenziare una certa frammentarietà della disciplina normativa che regolava, *ante* "Decreto Sicurezza", il rilascio del permesso di soggiorno per ragioni umanitarie; ciò si desume sia dalla residuale funzione del permesso di soggiorno per ragioni umanitarie in relazione all'articolo 19, comma 1, del d.lgs. n. 286/1998, così come attuato dall'articolo 28, lettera d) del DPR n. 394/1999, sia dalle ulteriori ipotesi di tutela per motivi umanitari previste in altre disposizioni nazionali di matrice comunitaria ed internazionale⁶.

In ogni caso, il quadro normativo riflette le strutture di protezione costituzionale dei diritti umani fondamentali, in una prospettiva di integrazione sistematica con la Convenzione

³ Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, articolo 5, comma 6.

⁴ Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, articolo 11, lettera c-ter).

⁵ *Ibidem*. La citata disposizione, *ante* "Decreto Sicurezza", menzionava tra i requisiti legittimanti il rilascio del permesso di soggiorno quello per «[...] per motivi umanitari, nei casi di cui agli articoli 5, comma 6 e 19, comma 1, del Testo Unico, previo parere delle Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato ovvero acquisizione dall'interessato di documentazione riguardante i motivi della richiesta relativi ad oggettive e gravi situazioni personali che non consentono l'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale».

⁶ V. ad esempio, con riferimento all'istituto della protezione sussidiaria, l'art. 15, comma 2, del d. lgs. 19 novembre 2007, n. 251, che consente la cessazione dello status di protezione sussidiaria solo quando «le mutate circostanze abbiano natura così significativa e non temporanea che la persona ammessa al beneficio della protezione sussidiaria non sia più esposta al rischio effettivo di danno grave di cui all'articolo 14 e non devono sussistere gravi motivi umanitari che impediscono il ritorno nel Paese di origine». Con riferimento alla disciplina dello status di rifugiato, cfr. l'art. 32, comma 3, del d. lgs. 28/2005, nel testo anteriore alla riforma operata dal "Decreto Sicurezza", che recitava: «Nei casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale e ritenga che possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286». In termini più generali, come è noto, le disposizioni costituzionali e internazionali alle quali fa espresso rinvio l'articolo 5, comma 6 del d. lgs. 286/1998 sono individuabili negli articoli 2 e 10, comma 3 della Costituzione, nella Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 sullo status dei rifugiati, nel Protocollo di New York del 31 gennaio 1967 e nell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

europea dei diritti dell'uomo e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il che determina correlati limiti all'azione del pubblico potere⁷.

Secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione, che ha trovato icastica espressione nell'Ordinanza delle Sezioni Unite n. 13393 del 2009, i diritti fondamentali dell'uomo rappresentano la sorgente delle posizioni giuridiche soggettive dello straniero in relazione al rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari⁸: la pronuncia da ultimo citata ha costituito l'occasione per un confronto in merito alla sistemazione strutturale di questa categoria dei diritti della persona all'interno dell'ordinamento costituzionale italiano, in una prospettiva allargata al contesto europeo ed internazionale⁹.

Tale confronto ha interessato alcuni aspetti strettamente interrelati, quali: (i) il grado di tipizzazione dei motivi umanitari sottesi al rilascio del permesso di soggiorno; (ii) l'inclusione dei motivi umanitari nell'ambito dei diritti fondamentali dell'uomo; (iii) il rapporto tra i motivi umanitari, il diritto al permesso di soggiorno per motivi umanitari e l'articolo 2 della Costituzione; (iv) il rapporto tra le condizioni sottese al rilascio del permesso

⁷ Sul tema, si vedano le riflessioni di PERFETTI L.R. – ROTA F., *Migrant's fundamental rights and public power under the Italian legal framework*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2017, p. 921 ss.; v. altresì ROTA F., *La condizione giuridica dei migranti in Italia tra prospettiva costituzionale, legislazione ordinaria e misure amministrative*, in D'ACUNTO S. – DE SIANO A. – NUZZO V. (a cura di), *In cammino tra aspettative e diritti. Fenomenologia dei flussi migratori e condizione giuridica dello straniero*, Napoli, ESI, 2017, p. 341 ss., e FERRARA L. – VILLANI S., *Migration, economic inequality and redistribution: the Italian case*, in NOLTE H.-H. – BOATCĂ M. – KOMLOSY A. (eds.), *Worldregions, Migrations and Identities. Zur Kritik der Geschichtsschreibung*, Vol. 2, Gleichen-Zurich, Muster-Schmidt, p. 90 ss.

⁸ Corte di Cassazione, SS.UU., Ordinanza del 9 settembre 2009, n. 13393: «Al di là del generico rinvio alla disciplina del diritto internazionale umanitario, e cioè all'insieme dei trattati internazionali o delle regole consuetudinarie che, in caso di conflitti armati, di natura sia internazionale che interna, limitano il diritto delle parti in conflitto nella scelta dei mezzi o metodi di combattimento, proteggono le persone e i beni coinvolti o che rischiano di rimanere coinvolti nel conflitto, non sembra dubbio che i motivi di carattere umanitario debbano essere identificati facendo riferimento alla fattispecie previste dalle convenzioni universali o regionali che autorizzano o impongono al nostro Paese di adottare misure di protezione a garanzia dei diritti umani fondamentali e che trovano espressione e garanzia anche nella Costituzione, non solo per il valore del riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo in forza dell'articolo 2 Cost., ma anche perché, al di là della coincidenza dei cataloghi di tali diritti, le diverse formule che li esprimono si integrano, completandosi reciprocamente nell'interpretazione (Corte cost. n. 388/1999). La situazione giuridica soggettiva dello straniero che richieda il permesso di soggiorno per motivi umanitari, pertanto, gode quanto meno della garanzia costituzionale di cui all'articolo 2 Cost. [...] L'identità di natura giuridica del diritto alla protezione umanitaria, del diritto allo status di rifugiato e del diritto costituzionale di asilo, in quanto situazioni tutte riconducibili alla categoria dei diritti umani fondamentali, trova riscontro nell'espressa disciplina contenuta nel Decreto Legislativo n. 286 del 1998, articolo 19, comma 1 [...] In conclusione, la situazione giuridica dello straniero che richieda il rilascio di permesso per ragioni umanitarie ha consistenza di diritto soggettivo, da annoverare tra i diritti umani fondamentali».

⁹ ACIERNO M., *La protezione umanitaria nel sistema dei diritti umani*, in *Questione Giustizia*, n. 2/2018, p. 99 ss. L'Autrice afferma: «L'attrazione del diritto del cittadino straniero al rilascio di un permesso per motivi umanitari nell'alveo dei diritti umani, definitivamente stabilito dall'ordinanza della Corte di cassazione n. 13393 del 2009, impone di comprendere se questa categoria di diritti della persona sia sovrapponibile a quella dei diritti fondamentali o se si possa ad essa attribuire un contenuto ed una vis espansiva più estesa, in relazione alla riconosciuta inclusione, da parte delle stesse Sezioni unite, di tali diritti nel più ampio panorama costituzionale integrato dalla Convenzione europea dei diritti umani e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, oltre che dalle Convenzioni che direttamente si occupano della tutela dei diritti delle persone e dei diritti dei richiedenti asilo».

di soggiorno per motivi umanitari ed i requisiti relativi ai contigui strumenti di protezione internazionale; (v) la correlazione tra il riconoscimento del diritto al permesso di soggiorno umanitario e l'attuazione del diritto d'asilo previsto dall'articolo 10, comma 3 della Costituzione italiana¹⁰.

Per l'Italia, sono ancora da valutare compiutamente gli impatti, sul quadro sopra descritto, più volte citato "Decreto Sicurezza" (decreto legge del 4 ottobre 2018, n. 113). Il presente contributo, che annota una sentenza resa nel regime previgente, non ha ad oggetto la recente riforma: basti considerare, ai limitati fini di questo scritto, che l'art. 1, lettera b), punto 2) del "Decreto Sicurezza" ha completamente riformulato l'art. 5, comma 6, del d. lgs. n. 286/1998 (nei seguenti termini: «il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti»), in tal modo espungendo dal testo proprio la clausola di salvaguardia relativa alla sussistenza di «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano», ostativi al rifiuto o alla revoca del permesso di soggiorno per motivi umanitari¹¹.

¹⁰ Art. 10, comma 3, Cost.: «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, secondo le condizioni stabilite dalla legge». In proposito, cfr. Corte di Cassazione, Sezione I, sentenza del 23 febbraio 2018, n. 4455, in cui si afferma che: «la protezione umanitaria costituisce una delle forme di attuazione dell'asilo costituzionale (art. 10, terzo comma Cost.), secondo il costante orientamento di questa Corte (Cass. 10686 del 2012; 16362 del 2016), unitamente al rifugio politico ed alla protezione sussidiaria, evidenziandosi anche in questa funzione il carattere aperto e non integralmente tipizzabile delle condizioni per il suo riconoscimento, coerentemente con la configurazione ampia del diritto d'asilo contenuto nella norma costituzionale, espressamente riferita all'impedimento nell'esercizio delle libertà democratiche, ovvero ad una formula dai contorni non agevolmente definiti e tutt'ora oggetto di ampio dibattito»; cfr. sul punto ACIERNO M., *La protezione umanitaria*, cit., p. 100. In dottrina è diffusa la tesi secondo cui il permesso di soggiorno per ragioni umanitarie, per il suo carattere aperto e residuale, svolge funzione propulsiva nell'attuazione del diritto di asilo costituzionale: in generale, sul diritto di asilo v. BENVENUTI M., voce *Asilo* (diritto di), *Diritto Costituzionale*, in *Enc. giur.*, Roma, 2007, p. 1; ID., *Il diritto d'asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, Padova, Cedam, 2007; CASSESE A., *Art. 10 - Il diritto di asilo territoriale degli stranieri*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna, Zanichelli, 1975, p. 531; ZIOTTI P., *Il diritto d'asilo nell'ordinamento italiano*, Padova, Cedam, 1988; BONETTI P., *Il diritto d'asilo. Sez. I Profili generali e costituzionali del diritto d'asilo nell'ordinamento italiano*, in NASCIMBENE B. (a cura di) *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, 2004 p. 1136 ss; D'ORAZIO G., *Lo straniero nella Costituzione italiana: asilo - condizione giuridica - estradizione*, Padova, Cedam 1992; BENVENUTI M. - CAVASINO E., *Il diritto d'asilo nell'ordinamento italiano: 'struttura, garanzie, effettività*, in CALIGIURI A. - CATALDI G. - NAPOLETANO N. (a cura di) *La tutela dei diritti umani in Europa, tra sovranità statale e ordinamenti sovranazionali*, Padova, Cedam, 2010.

¹¹ Cfr. sul punto le preoccupazioni espresse dalla ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL'IMMIGRAZIONE (ASGI), *Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permessi di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza previste dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113*, documento reperibile al link https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/ASGI_DL_113_15102018_manifestioni_illegittimita_costituzione.pdf, consultato in data 10 giugno 2019. Il d.l. n. 113/2008 ha tentato di ridurre i margini di incertezza e di discrezionalità in materia di rilascio del permesso di soggiorno attraverso meccanismi di tipizzazione più restrittiva delle ipotesi integranti i presupposti per il rilascio del permesso medesimo; il "Decreto Sicurezza" ha inoltre introdotto il permesso di soggiorno «per calamità» (articolo 20-bis del d.lgs. n. 286/1998, inserito dall' art. 1, comma 1, lett. h), **d.l. 4 ottobre**

3. L'ordinanza del Tribunale di L'Aquila del 18 febbraio 2018

L'Ordinanza in commento è stata emessa all'esito di un ricorso in opposizione presentato da un cittadino straniero, proveniente dal Bangladesh, avverso il provvedimento di rigetto del Ministero dell'Interno – Commissione Territoriale di Ancona, in merito alla richiesta di riconoscimento dello *status* di protezione internazionale¹².

L'Ordinanza affronta preliminarmente la materia relativa al riconoscimento della protezione internazionale, esaminando le figure riguardanti lo *status* di rifugiato e la protezione sussidiaria; dopo aver passato in rassegna le varie forme di protezione internazionale, la seconda parte della pronuncia pone l'attenzione sul diritto alla protezione umanitaria, quale situazione giuridica soggettiva di riferimento generale individuata al fine di sussumere la vicenda fattuale oggetto del ricorso.

Il punto focale del ragionamento del Giudice è costituito dalla clausola di salvaguardia contenuta nell'ultima parte dell'articolo 5, comma 6, del d. lgs. n. 286/1998 (come si è detto, nel testo previgente al "Decreto Sicurezza"), riguardante i «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano», che legittimano il rilascio del permesso di soggiorno superando eventuali condizioni ostative al rilascio stesso.

Al riguardo, prosegue il Tribunale, tali seri motivi di carattere umanitario: (i) possono trovare fondamento non solo in specifici obblighi costituzionali ed internazionali imposti allo Stato, ma anche nella clausola generale di riconoscimento e tutela dei diritti inviolabili di cui all'articolo 2 della Costituzione; (ii) sono suscettibili di ricomprendere anche «i bisogni di protezione a causa di particolari condizioni di vulnerabilità dei soggetti, quali per esempio motivi di salute o di età, carestie, disastri naturali o ambientali o altre situazioni simili».

In chiusura, la parte motiva dell'Ordinanza presenta le ragioni di maggiore interesse e originalità.

A fondamento della sussunzione della vicenda fattuale all'interno del catalogo aperto dei seri motivi di carattere umanitario legittimanti il rilascio del permesso di soggiorno, il Tribunale opera una ricognizione circa le concrete e reali condizioni di vulnerabilità affliggenti il Bangladesh, ossia il luogo di partenza dello straniero, unitamente alle particolari situazioni soggettive dello straniero stesso.

La pronuncia attribuisce espressamente rilievo, in tal senso, a situazioni di crisi ambientale eziologicamente connesse a fattori antropici: tra queste ultime, l'innalzamento dei livelli delle acque determinato dal cambiamento climatico, la deforestazione massiccia e, ad aggravamento delle precedenti, il *land grabbing*¹³.

2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla l. 1 dicembre 2018, n. 132), nonché forme di permessi di soggiorno temporanei.

¹² Con l'opposizione, il ricorrente chiedeva: «a) in via principale, che venisse accertato e dichiarato lo *status* di rifugiato ovvero il diritto di asilo ex art. 10, comma 3 della Costituzione, b) in via subordinata, che venisse accertato e dichiarato il suo diritto ad ottenere la protezione internazionale sussidiaria ai sensi dell'art. 14 del d. lgs. n. 251 del 19 novembre 2007, c) in via ulteriormente gradata, che venisse accertato e dichiarato il suo diritto ad ottenere la protezione umanitaria ex art. 5, comma 6 del d. lgs. 286/1998».

¹³ Per approfondimento sul tema del *land grabbing*, si confrontino DE FELICE P. – GRILLOTTI DI GIACOMO M. G., *Land grabbing and land concentration. I predatori della terra tra neocolonialismo e crisi migratorie*, Milano, FrancoAngeli, 2018; BORTONE L., *Land Grabbing*, Cogorno, Panesi Edizioni, 2014; LIBERTI S., *Land Grabbing*.

Peraltro, tali fenomeni, emergenti anche da specifici studi condotti da enti e centri di ricerca che vengono espressamente citati nell'Ordinanza in oggetto¹⁴, sono strettamente collegati a questioni di ordine economico, sociale e giudiziario, spesso secondo una dinamica di causa-effetto.

Inoltre, l'Ordinanza in commento evidenzia come anche a livello istituzionale, sebbene in maniera non esaustiva, una Circolare del Ministero dell'Interno (Commissione nazionale) del 2015 menzioni le gravi calamità naturali o altri gravi fattori locali tra i motivi ostativi ad un rimpatrio in dignità e sicurezza.

4. La clausola di salvaguardia dei «seri motivi di carattere umanitario» ostativi al rifiuto o alla revoca del permesso di soggiorno per ragioni umanitarie

È opportuno, alla luce della pronuncia esaminata, focalizzare l'attenzione sulla formulazione contenuta nel previgente testo dell'art. 5, comma 6 del d. lgs. 286/1998.

In base a quest'ultima, i «seri motivi» possono essere di carattere umanitario o risultare da obblighi costituzionali o internazionali imposti allo Stato italiano.

Il profilo oggetto di approfondimento riguarderà in particolar modo i seri motivi di carattere umanitario, ma non può non evidenziarsi la voluta latitudine del riferimento anche agli obblighi costituzionali e internazionali imposti allo Stato: in tal senso, sul piano costituzionale, l'art. 2 Cost.¹⁵ opera in funzione di clausola aperta all'enucleazione di nuovi diritti e doveri provenienti dai bisogni storicamente emergenti nell'evoluzione della coscienza sociale.

Il rapporto di intima contiguità tra il permesso per ragioni umanitarie e le misure attuative del diritto costituzionale d'asilo rappresenta uno strumento interpretativo del diritto positivo interno, "flessibilizzando" la possibilità di adeguare interpretativamente il dato legislativo alla realtà fattuale da regolare, in una prospettiva allargata alle ragioni umanitarie strettamente connesse alle nuove forme del fenomeno migratorio¹⁶.

A fronte della formulazione aperta dell'art. 5, comma 6, del d. lgs. n. 286/1998, alcune figure di permesso umanitario sono state introdotte nell'ordinamento italiano sia attraverso specifiche iniziative legislative, sia per il tramite dell'opera ermeneutica delle Corti, in particolare della Corte di Cassazione.

Come il mercato delle terre crea il nuovo colonialismo, Roma, minimum fax, 2011; MARGULIS M. E. – MCKEON N. – BORRAS JR. S. M. (eds.), *Land Grabbing and Global Governance*, London, Routledge, 2014; EDELMAN M. – HALL R. – BORRAS JR. S. M. – SCOONES I. – WHITE B. – WOLFORD W. (eds.), *Global Land Grabbing and Political Reactions 'from below'*, London, Routledge, 2018.

¹⁴ L'Ordinanza in commento cita, in particolare, il contributo del 2016 *"Crisi ambientali e migrazioni forzate"* dell'Associazione A SUD Centro Documentazione Conflitti Ambientali, nonché studi condotti dalla Banca Mondiale.

¹⁵ V. *supra*, nota 8.

¹⁶ V. ACIERNO M., *La protezione umanitaria*, cit., p. 100: l'Autrice sostiene che tali ragioni umanitarie «sono intrinsecamente non cristallizzabili perché direttamente influenzate dai mutamenti sociopolitici ed economico finanziari che governano i flussi migratori oltre che alla spinta diffusa di categorie di persone [...] che non intendono più sentirsi vittime di limitazioni discriminatorie nell'esercizio di diritti umani quali quello alla propria identità personale o di genere».

Dal punto di vista legislativo, occorre evidenziare l'introduzione di figure tipizzate di permessi umanitari di derivazione comunitaria¹⁷ e nazionale¹⁸.

Parimenti, l'opera interpretativa della Corte di Cassazione ha determinato un allargamento delle fattispecie riconducibili al permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Come precedentemente affermato, la prospettiva interpretativa prescelta dalla Corte è stata quella di ricondurre la protezione umanitaria nell'alveo dei diritti fondamentali dell'uomo¹⁹ e di concepire la stessa quale modalità attuativa del diritto d'asilo costituzionale previsto dall'art. 10, comma 3, Cost.²⁰.

In tal senso, la Suprema Corte ed, in alcuni casi, le corti di merito, hanno posto l'attenzione, di volta in volta, sulle situazioni riconducibili al diritto soggettivo alla salute, sulle condizioni familiari, economiche e sociali dei paesi di origine dei richiedenti il permesso ed, in generale, sugli stati di vulnerabilità qualificanti un'esigenza di natura umanitaria²¹; ciò conferma che,

¹⁷ V. la Direttiva 2008/115/CE, specialmente l'art. 6, comma 4, che stabilisce: «In qualsiasi momento gli Stati membri possono decidere di rilasciare per motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura un permesso di soggiorno autonomo o un'altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare a un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio è irregolare. [...]».

¹⁸ D. lgs. n. 286/1998, articolo 18-*bis*, introdotto dal d. l. 93/2013, convertito nella l. 119/2013, che tipizza il permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica; il successivo art. 22, comma 12-*quater*, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera c) del d. lgs. 109/2012, tipizza la protezione umanitaria per gli individui che subiscano un «particolare sfruttamento lavorativo» e che denuncino e cooperino nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro.

¹⁹ V. *supra*, nota 8.

²⁰ Cfr. Corte di Cassazione, Sezione VI, Sottosezione I, sentenza n. 26566/2013, in cui si afferma: «Deve osservarsi peraltro che secondo i più recenti orientamenti di questa Corte, il diritto di asilo previsto nell'articolo 10 Cost., comma 3, trova la propria attuazione normativa proprio nel sistema plurale delle misure di protezione internazionale. Afferma al riguardo la pronuncia n. 10686 del 2012: "Il diritto di asilo è interamente attuato e regolato attraverso la previsione delle situazioni finali previste nei tre istituti costituiti dallo *status* di rifugiato, dalla protezione sussidiaria e dal diritto al rilascio di un permesso umanitario, ad opera della esaustiva normativa di cui al Decreto Legislativo 19 novembre 2007, n. 251, adottato in attuazione della Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004, e di cui al Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, articolo 5, comma 6"». V. altresì Corte di Cassazione, Sezione VI, Ordinanza del 7 luglio 2014, n. 15466: «Alla luce dei principi stabiliti dalla giurisprudenza di legittimità, l'asilo costituzionale può dirsi attuato mediante il sistema pluralistico delle misure di protezione internazionale presenti nel nostro ordinamento: rifugio politico, protezione sussidiaria e protezione umanitaria [...] il diritto di asilo è interamente attuato e regolato attraverso la previsione delle situazioni finali previste nei tre istituti costituiti dallo *status* di rifugiato, dalla protezione sussidiaria e dal diritto al rilascio di un permesso umanitario, ad opera della esaustiva normativa di cui al D.Lgs. 19 novembre 2007, n. 251, adottato in attuazione della Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004, e di cui al D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 5, comma 6. [...] (Cass. Ord. 10686 del 2012) [...] Il permesso umanitario è una misura atipica e residuale idonea ad integrare l'ampiezza del diritto d'asilo costituzionale così come definito dall'art. 10 Cost. Alla domanda di riconoscimento dell'asilo costituzionale, alla luce della qualificazione del medesimo stabilita dalla giurisprudenza di legittimità, deve, pertanto, conseguire l'indagine sull'esistenza di una situazione vulnerabile idonea a integrare il permesso umanitario».

²¹ ACIERNO M., *La protezione umanitaria*, cit., p. 104. V. Corte di Cassazione, I Sezione, sentenza del 23 febbraio 2018, n. 4455, in cui si statuisce: «La vulnerabilità può essere la conseguenza di un'esposizione seria alla lesione del diritto alla salute, non potendo tale primario diritto della persona trovare esclusivamente tutela nell'art. 36 del d.lgs. n. 286 del 1998 oppure può essere conseguente ad 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 discendere da una situazione geo-politica che non offre alcuna garanzia di

secondo la giurisprudenza, i seri motivi di natura umanitaria riconducibili a tali condizioni di vulnerabilità costituiscono un catalogo aperto²².

L'Ordinanza in commento, in coerenza logica e giuridica con le suesposte premesse, giunge ad includere e ad enucleare, nell'ampio *genus* delle condizioni oggettive e soggettive di vulnerabilità che necessitano di protezione, anche la *species* della vulnerabilità di matrice ecologica.

Se si pone l'accento sulla qualificazione della protezione umanitaria nell'alveo dei diritti fondamentali, una delle questioni attiene a quale di tali diritti possa rappresentare il riferimento principale cui ancorare le condizioni di vulnerabilità collegate a fattori ambientali e naturali: il diritto alla salute (*id est*, a vivere in un ambiente salubre) o, piuttosto, un più ampio diritto soggettivo all'ambiente (della cui configurabilità e possibile codificazione si dibatte da tempo, con proposte ed iniziative soprattutto di matrice dottrinale nell'ambito del diritto internazionale dell'ambiente).

5. Riflessioni conclusive

5.1. Le difficoltà della giuridicizzazione del concetto di vulnerabilità ambientale.

Uno dei profili più interessanti emergenti dall'Ordinanza in commento riguarda il modo di intendere e di impostare il rapporto tra le scienze giuridiche e le scienze ecologiche, ambientali e naturali²³.

vita all'interno del paese di origine (siccity, carestie, situazioni di povertà inemendabili)»; v. Corte di Cassazione, VI Sezione, ordinanza del 7 luglio 2014, n.15466.

²² Come sottolinea la Corte di Cassazione, Sezione I, sentenza del 23 febbraio 2018, n. 4455: «I “seri motivi” di carattere umanitario oppure risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano (art. 5, comma 6, cit.), alla ricorrenza dei quali lo straniero risulta titolare di un diritto soggettivo al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari (Cass., sez. un., n. 19393/2009 e Cass., sez. un., n. 5059/2017), non vengono tipizzati o predeterminati, neppure in via esemplificativa, dal legislatore, cosicché costituiscono un catalogo aperto (Cass. n. 26566/2013), pur essendo tutti accomunati dal fine di tutelare situazioni di vulnerabilità attuali o accertate, con giudizio prognostico, come conseguenza discendente dal rimpatrio dello straniero, in presenza di un'esigenza qualificabile come umanitaria, cioè concernente diritti umani fondamentali protetti a livello costituzionale e internazionale»; v. ancora Corte di Cassazione, Sezione VI, n. 26566/2013, cit., in cui si afferma: «In conclusione le situazioni di vulnerabilità che possono dar luogo alla richiesta di rilascio di un permesso per motivi umanitari da parte delle Commissioni territoriali o del giudice in sede di giudizio d'impugnazione, costituiscono un catalogo aperto non necessariamente fondato sul *fumus persecutionis* o sul pericolo di danno grave per la vita o l'incolumità psicofisica secondo la declinazione del Decreto Legislativo n. 251 del 2007, articolo 14». Secondo Corte di Cassazione, Sezione VI, ordinanza n. 15466/2014, cit., l'indagine in merito all'esistenza di ragioni umanitarie legittimanti il rilascio del permesso di soggiorno riguarda il «riconoscimento da parte delle Commissioni territoriali o del giudice del merito dell'esistenza di situazioni “vulnerabili” non rientranti nelle misure tipiche o perché aventi il carattere della temporaneità o perché vi sia un impedimento al riconoscimento della protezione sussidiaria, o, infine, perché intrinsecamente diverse nel contenuto rispetto alla protezione internazionale ma caratterizzate da un'esigenza qualificabile come umanitaria (problemi sanitari, madri di minori etc.)».

²³ Su questo vastissimo tema, esemplificativamente si segnalano i seguenti contributi: PRIGOGINE I. – STENGERS I., *La nuova alleanza. Metamorfosi della scienza*, edizione italiana a cura di Pier Daniele Napolitani, Torino, Einaudi, 1981; OST F., *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, Parigi, La Découverte, 1995; BOUTELET M. – FRITZ J.C. (cur.), *L'ordre public écologique. Towards an Ecological Public Order*, Bruxelles, Bruylant, 2005; FLOURNOY A.C. – DRIESEN D.M., *Beyond Environmental Law: Policy Proposals for a Better Environmental Future*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010; PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS A. (ed.), *Law and Ecology: New Environmental Foundations*, London - New York, Routledge, 2011; BOERO F., *Economia senza natura*.

Come precedentemente affermato, nell'Ordinanza ricorre il riferimento al concetto di "vulnerabilità" declinato in riferimento a situazioni di collasso, compromissione o deterioramento ecologico (climatico, forestale, idrologico, etc.).

Il concetto di vulnerabilità non è certo nuovo nell'ambito giuridico²⁴.

Tuttavia, la nozione di vulnerabilità in materia ambientale meriterebbe una riflessione in merito a più profili.

Sul piano definitorio, essa richiede indubbiamente come presupposto la considerazione di dati di natura extra-giuridica, forniti dalle scienze della vita e della terra. Ad esempio, il Quinto Rapporto di Valutazione dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)* definisce il concetto di "vulnerabilità" in termini di propensione o predisposizione a subire impatti avversi, ricomprendendo una varietà di elementi, tra cui la sensibilità o suscettibilità alle minacce e la mancanza di capacità per farvi fronte (e adattarsi)²⁵: come è noto, i Rapporti redatti dall'*IPCC* sono veicolati all'interno del circuito politico, istituzionale e legislativo, dal momento che essi forniscono, a intervalli regolari, ai decisori politici valutazioni esaustive e informazioni scientifiche aggiornate relative al cambiamento climatico, ai suoi impatti, ai rischi futuri, nonché alle opzioni per l'adattamento e la mitigazione²⁶.

La grande truffa, Torino, Codice edizioni, 2012; GARVER G., *The Rule of Ecological Law: The Legal Complement to Degrowth Economics*, in *Sustainability*, Vol. 5, Issue 1, 2013, p. 316; MONTEDURO M., *Per una «nuova alleanza» tra diritto ed ecologia: attraverso e oltre le «aree naturali protette»*, in *GiustAmm.it*, n. 6, 2014, pp. 1-44 (<http://www.giustamm.it/>).; CAPRA F. – MATTEI U., *The Ecology of Law: Toward a Legal System in Tune with Nature and Community*, Oakland, Berrett-Koehler Publishers, 2015; BOSSELMANN K., *The Rule of Law in the Anthropocene*, in MARTIN P. ET AL. (eds.), *The Search for Environmental Justice*, Cheltenham, Edward Elgar, 2015, p. 44 ss.; CHAPRON G. ET AL., *Bolster legal boundaries to stay within planetary boundaries*, cit.; GUTWIRTH S. – STENGERS I., *Le droit à l'épreuve de la résurgence des commons*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, n. 42/2016, pp. 306-343; PLATJOUW F.M., *Environmental Law and the Ecosystem Approach: Maintaining Ecological Integrity through Consistency in Law*, London-New York, Routledge, 2016; KOTZÉ L. (ed.), *Environmental Law and Governance for the Anthropocene*, Oxford, Hart, 2017; MONTEDURO M., *Le decisioni amministrative*, cit., spec. pp. 32-37.

²⁴ Ad es., nell'ambito dei diritti umani, v. D'ALOIA A., *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, Cedam, 2002; CASADEI T. (a cura di), *Diritti umani e soggetti vulnerabili. Violazioni, trasformazioni, aporie*, Torino, Giappichelli, 2012; in materia penale, si v. BELLANTONI G., *Soggetti vulnerabili e processo penale. Verso nuovi scenari*, Torino, Giappichelli, 2017; in ambito civile, MONTECCHIARI T., *Il diritto di autodeterminazione dei soggetti deboli*, Roma, Aracne Editrice, 2015. In giurisprudenza, cfr. Corte di Cassazione, Sezione I, sentenza del 23 febbraio 2018, n. 4455, in cui si statuisce: «La condizione di "vulnerabilità" può, tuttavia, avere ad oggetto anche la mancanza delle condizioni minime per condurre un'esistenza nella quale non sia radicalmente compromessa la possibilità di soddisfare i bisogni e le esigenze ineludibili della vita personale, quali quelli strettamente connessi al proprio sostentamento e al raggiungimento degli standards minimi per un'esistenza dignitosa».

²⁵ IPCC: *Summary for policymakers*, in AA. VV., *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, 2014, p. 5, in cui si definisce la Vulnerabilità come «the propensity or predisposition to be adversely affected. Vulnerability encompasses a variety of concepts and elements including sensitivity or susceptibility to harm and lack of capacity to cope and adapt».

²⁶ L'IPCC è stato fondato nel 1988 dall'Organizzazione Meteorologica Mondiale (WMO) e dal Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP). Il compito fondamentale dell'IPCC, come delineato nella Risoluzione 43/53 dell'Assemblea Generale dell'ONU del 6 dicembre 1988, era quello di preparare una rassegna completa e fornire raccomandazioni in riferimento allo stato di conoscenza scientifica del cambiamento climatico, dell'impatto sociale ed economico dello stesso, delle strategie e delle possibili risposte da includere in una

Sul piano ricostruttivo, ferma la necessità di muovere dal *background* ecologico, occorre chiedersi se vi sia spazio per una giuridicizzazione del concetto di vulnerabilità ambientale che non si esaurisca in un mero rinvio, caso per caso, a singoli dati forniti dalle scienze ambientali, con specifico riferimento alla protezione umanitaria; in tale ipotesi, occorrerebbe interrogarsi su quali strumenti giuridici sarebbero idonei a dare corpo a tale giuridicizzazione.

5.2. (segue) Il migrante climatico: le potenzialità del riconoscimento di un nuovo status giuridico.

Ragionando in termini di giuridicizzazione del concetto di vulnerabilità ambientale, è possibile in particolare interrogarsi circa l'emersione di uno status giuridico nuovo, rappresentato dalla figura del "migrante climatico"²⁷.

Dal punto di vista terminologico, all'interno del dibattito internazionale sviluppatosi sul tema, sono state utilizzate espressioni diverse – rifugiati ambientali, rifugiati climatici, *environmental displaced persons*, ecoprofughi, migrazioni ambientalmente indotte – per definire gli spostamenti forzati di individui e comunità umane causati direttamente o indirettamente da una parziale o totale degradazione dell'ambiente del Paese di origine²⁸.

potenziale futura convenzione internazionale sul clima. Sul punto, per maggiori informazioni, si veda il sito dell'Ipcc, reperibile al link <https://www.ipcc.ch/>, consultato in data 1 giugno 2019.

²⁷ Sul tema, di recente, v. il lavoro collettaneo di BEHRMAN S. – KENT A. (eds.), *'Climate Refugees': Beyond the Legal Impasse?*, London-New York, Routledge, 2018, ed *ivi*, tra gli altri, lo scritto di PRIEUR M., *Towards an International Legal Status of Environmentally Displaced Persons*, p. 233 ss. (il Prof. Michel Prieur, Direttore del Centre International de Droit Comparé de l'Environnement [CIDCE], come è noto, è stato autore di studi e iniziative seminali sul tema, tra i quali v. PRIEUR M. – MARGUÉNAUD J-P. – MONÉDIAIRE G. – BÉTAILLE J. – DROBENKO B. – GOUGUET J-J. – LAVIEILLE J-M. – NADAUD S. – ROETS D., *Projet de Convention relative au statut international des déplacés environnementaux*, in *Revue européenne de droit de l'environnement*, n° 4/2008, p. 381 ss.; LAVIEILLE J-M. – BÉTAILLE J. – PRIEUR M. [dir.], *Les catastrophes écologiques et le droit : échecs du droit, appels au droit*, Bruxelles, Larcier-Bruylant, 2012).

²⁸ TOMEIO N., *Migrazioni ambientali: una questione controversa*, in ALTIERO S. – MARANO M. (a cura di), *Crisi ambientale e migrazioni forzate. Nuovi esodi al tempo dei cambiamenti climatici*, Associazione A Sud, CDCA – Centro Documentazione Conflitti Ambientali, 2018, pp. 60-62, reperibile al link <http://asud.net/wp-content/uploads/2019/01/crisi-ambientale-e-migrazioni-forzate-2018-WEB.pdf>, consultato in data 9 giugno 2019, in cui l'Autore afferma: «A fornire i primi orientamenti rispetto a chi fosse un eco-migrante fu il ricercatore statunitense Lester Brown fondatore del Worldwatch Institute il quale, nel 1976, attraverso un documento pubblicato dalla stessa organizzazione, pur non fornendo alcuna definizione precisa e circoscritta di migrante ambientale, iniziò a porre l'attenzione sulla complessità dei movimenti migratori non associandoli esclusivamente ai cambiamenti climatici, ma anche a tutte quelle attività antropiche che determinano imponenti flussi migratori attraverso la compromissione della sostenibilità ambientale. Pur non avendo fornito una definizione di eco-migrante, la pubblicazione del Worldwatch Institute contribuì ad avviare il dibattito internazionale ancora oggi aperto sulle migrazioni forzate determinate da cause ambientali (dibattito sicuramente improntato alla trasversalità dei saperi e dei ruoli, coinvolgendo non solo attori statali con compiti legislativi e/o normativi, ma anche sociologi, politologi, studiosi del diritto, attivisti politici e ONG a tutela dei diritti umani e ambientali). La prima definizione di rifugiato ambientale a suscitare interesse a livello internazionale fu quella diffusa nel 1985 dal ricercatore egiziano Essam El-Hinnawi dell'UNEP (il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente) attraverso una pubblicazione chiamata "Environmental Refugees". Secondo la definizione del 1985, i rifugiati ambientali sono coloro i quali, a causa di disagi ambientali naturali o antropici che mettono in pericolo la loro esistenza o la qualità delle loro vite, sono stati obbligati a lasciare, temporaneamente o permanentemente, i loro habitat tradizionali. Per disagio ambientale, secondo El-Hinnawi, si deve intendere qualsiasi cambiamento fisico, chimico o biologico dell'ecosistema – e/o delle risorse di base – tale da rendere temporaneamente o

Negli ultimi trenta anni l'obiettivo di importanti contributi scientifici è stato l'identificazione dei meccanismi attraverso i quali il cambiamento climatico ha prodotto e produce un impatto sulle migrazioni²⁹.

permanentemente deteriorate o impossibili le condizioni di vita. [...] Dirompente fu la definizione diffusa dall'analista ambientale Norman Myers nel 1995, grazie ad una più larga inclusione di circostanze valutabili. Questa infatti, pur parlando di rifugiati e non di eco-migranti, non contempla solo ed esclusivamente fattori ambientali come siccità, desertificazione, deforestazione, erosione del suolo e altre forme di degradazione delle terre e/o cambiamenti climatici come cause dell'abbandono dei luoghi d'origine delle popolazioni, ma anche le politiche umane che incidono negativamente sull'ambiente circostante. [...] Nel 2007, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) ha fornito una nuova definizione [...] Secondo l'OIM dunque, i migranti ambientali sono quei soggetti che sono costretti ad abbandonare le loro abituali dimore, o scelgono di farlo, a causa di repentini o progressivi cambiamenti ambientali che influiscono negativamente sulle loro condizioni di vita, indipendentemente se l'allontanamento è temporaneo e permanente, o se lo spostamento avviene all'interno dei confini dello Stato di appartenenza o travalicando gli stessi». V. altresì MYERS N. – KENT J., *Environmental exodus: an emergent crisis in the global arena*, Climate Institute, 1995, p. 18-19, ove si afferma che: «"Environmental Refugees are persons who can no longer gain a secure livelihood in their traditional homelands because of what are primarily environmental factors of unusual scope. These factors include drought, desertification, deforestation, soil erosion and other forms of land degradation; resource deficits such as water shortages; decline of urban habitats through massive over-loading of city systems; emergent problems such as climate change, especially global warming; and natural disasters such as cyclones, storm surges and floods, also earthquakes, with impacts aggravated by human mismanagement. There can be additional factors that exacerbate environmental problems and that often derive in part from environmental problems: population growth, widespread poverty, famine and pandemic disease. Still further factors include deficient development policies and government systems that "marginalize" people in senses economic, political, social and legal. In certain circumstances, a number of factors can serve as "immediate triggers" of migration, e.g. major industrial accidents and construction of outsize dams. Of the manifold factors, several can operate in combination, often which compounded impacts. In face of environmental problems, people concerned feel they have no alternative but to seek sustenance elsewhere, either within their countries or in other countries, and whether on a semi-permanent or permanent basis" [...] A more concise definition is: "Environmental Refugees are persons who can no longer gain a secure livelihood in their traditional homelands because of environmental factors of unusual scope, notably drought, desertification, deforestation, soil erosion, water shortages and climate change, also natural disasters such as cyclones, storm surges and floods. In face of these environmental threats, people feel they have no alternative but to seek sustenance elsewhere, whether within their own countries or beyond and whether on a semi-permanent or permanent basis"»; BATES D. C., *Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change*, in *Population and Environment*, Vol. 23, No. 5, 2002, p. 466, in cui viene riportata la definizione di migrante ambientale elaborata da Essam El-Hinnawi per l'UNEP (Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente), ossia «those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life [sic]. By 'environmental disruption' in this definition is meant any physical, chemical, and/or biological changes in the ecosystem (or resource base) that render it, temporarily or permanently, unsuitable to support human life»; TREVINI BELLINI R., *Approccio al dibattito scientifico sulle migrazioni ambientali*, in ALTIERO S. – MARANO M. (a cura di), *Crisi ambientale e migrazioni forzate. L'"ondata" silenziosa oltre la fortezza Europa*, Associazione A Sud, CDCA – Centro Documentazione Conflitti Ambientali, 2016, pp. 31-34, contributo reperibile al link <http://asud.net/wp-content/uploads/2016/07/Crisi-ambientali-e-migrazioni-forzate-def.pdf>, consultato in data 10 giugno 2019; EUROPEAN PARLIAMENT, *The concept of 'climate refugee'. Toward a possible definition*, EPRS-European Parliamentary Research Service, 2019.

²⁹ MYERS N. – KENT J., *Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena*, cit.; MYERS N., *Environmental Refugees*, in *Population and Environment*, vol. 19, issue 2, 1997, pp. 167-182; MYERS N., *Environmental Refugees: A Growing Phenomenon of the 21st Century*, in *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, vol. 357, issue 1420, 2002; BATES D. C., *Environmental Refugees?*, cit.; INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, *MIGRATION RESEARCH SERIES, Migration and Climate Change*, no. 31, Ginevra, 2008; MORRISSEY J., *'Rethinking the 'debate on environmental refugees': from 'maximalists and minimalists' to 'proponents and critics'*, in *Journal of Political Ecology*, n. 19/2012; VAN DER GEEST K., *Brief Communication: Loss and Damage from*

Le risultanze di tali ricerche hanno interessato: (i) l'individuazione di una serie di processi prodotti dal cambiamento climatico che possono avere effetti sulla mobilità delle persone³⁰; (ii) la non facile identificazione di un rapporto di causalità tra migrazioni e cambiamento climatico, dal momento che tale rapporto non presenta sempre un fondamento di causalità diretta³¹; (iii) la connessione tra le migrazioni forzate da situazioni di vulnerabilità ambientale e altri fattori di natura economica, sociale e politica; (iv) la tipologia di migrazioni, locali, regionali o transfrontaliere³²; (v) le problematiche involgenti i profili di adattamento e le risposte da attuare in sede politica³³.

In linea generale, l'accelerazione dei processi di degrado ecosistemico e la conclamata crisi ecologica in atto su scala planetaria stanno divenendo una delle cause principali del fenomeno migratorio.

L'incremento delle migrazioni forzate da situazioni di crisi ecosistemica è il segno più evidente della connessione esistente tra le condizioni di *deficit* ambientale ed economico su piccola e larga scala e un modello di sviluppo che oltrepassa pericolosamente i limiti ecologici del Pianeta, agendo da acceleratore delle condizioni di povertà e ingiustizia sociale³⁴.

Acatastrophic Landslide in Nepal, in *Natural Hazards and Earth System Sciences*, n. 16/2016, pp. 2347-2350; MISSIRIAN A. – SCHLENKER W., *Asylum Applications Respond to Temperature Fluctuations*, in *Science*, n. 358/2017, pp. 1610-1614; OXFAM, *Uprooted by Climate Change*, Oxfam International, 2017, studio reperibile al seguente link https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-uprooted-climate-change-displacement-021117-en.pdf, consultato in data 10 giugno 2019; RIGAUD K. K. ET AL., *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*, World Bank, Washington D. C., 2018; ALFIERI L. ET AL., *Multi-Model Projections of River Flood Risk in Europe under Global warming*, in *Climate*, vol. 6, issue 1, 2018.

³⁰ MIDULLA M. – STOCCHIERO A., *Migrazioni e cambiamento climatico*, in ALTIERO S. – MARANO M. (a cura di), *Crisi ambientale e migrazioni forzate. L'“ondata” silenziosa oltre la fortezza Europa*, cit., p. 45. Gli Autori citati identificano tali processi nei seguenti: «Il primo riguarda l'aumento delle temperature dell'aria e della superficie dei mari, in particolare nei tropici. Il secondo è il cambiamento delle precipitazioni, la loro maggiore o minore frequenza, la loro intensità ed erraticità, con conseguenze in termini di inondazioni e siccità, così come su eventi di più lungo termine come la desertificazione. Terzo, l'innalzamento del livello dei mari causato dalla fusione dei ghiacci a causa del riscaldamento climatico. Quarto, le trasformazioni di sistemi climatici regionali evidenti [...]. A tutto ciò si collega un quinto processo: l'intensificazione della competizione tra popolazioni, Stati e imprese, per il controllo e l'utilizzo delle risorse naturali che a sua volta potrebbe causare conflitti e quindi migrazioni forzate».

³¹ DEL VISO N., *Migrazioni forzate nell'era del cambiamento climatico. Uno sguardo alle loro implicazioni* (traduzione di TOMMASELLO F.), in ALTIERO S. – MARANO M. (a cura di), *Crisi ambientale e migrazioni forzate. Nuovi esodi*, cit., p. 48, secondo cui «spesso dunque il nesso fra cambiamento climatico e migrazioni è indiretto e multi-causale. Si intrecciano variabili economiche, sociali, ecologiche e geopolitiche e si sovrappongono fenomeni distinti che si retro-alimentano (siccità, inondazioni, etc.)».

³² RIGAUD K. K. ET AL., *Groundswell: Preparing*, cit.

³³ DEL VISO N., *Migrazioni forzate*, cit. in ALTIERO S. – MARANO M. (a cura di), *Crisi ambientale e migrazioni forzate. Nuovi esodi*, cit., pp. 48-50.

³⁴ ALTIERO S. – MARANO M., *Introduzione*, p. 1 e MARANO M., *Conclusioni*, pp. 276-277, entrambi in ALTIERO S. – MARANO M. (a cura di), *Crisi ambientale e migrazioni forzate. Nuovi esodi*, cit. Le migrazioni ambientali non sono legate soltanto agli effetti, di breve o lungo termine, innescati dai cambiamenti climatici, come ad esempio le alluvioni, i periodi di siccità, lo scioglimento dei ghiacciai; intere comunità sono costrette a migrare a causa degli impatti sugli ecosistemi di progetti di sviluppo o investimenti fondati sul sovrasfruttamento delle risorse. A tal proposito, l'Autrice evidenzia anche il «paradosso per cui le popolazioni che meno hanno contribuito al degrado del Pianeta e al suo surriscaldamento sono anche quelle che pagano i costi ambientali più elevati, in termini di disuguaglianze sociali e violazione dei diritti umani».

La figura del migrante climatico impone a monte, in chiave critica, una serie di riflessioni sul concetto stesso di vulnerabilità ambientale, mostrando come quest'ultimo, ove aspiri ad una prospettiva di piena giuridicizzazione, non possa limitarsi al riferimento ai soli dati scientifici ma debba includere anche la correlazione dei medesimi con il modello di sviluppo economico-sociale: ciò implica una rideterminazione e un allargamento della prospettiva politico-istituzionale di analisi e comprensione del generale e multiforme fenomeno migratorio, nonché la necessità di porre rimedio all'incertezza e alla frammentarietà della disciplina normativa riguardante le misure di protezione internazionale per motivi umanitari.

I limiti dei questo contributo consentono di formulare, in conclusione, solo alcune sintetiche considerazioni.

Le lacune del diritto positivo di fonte sovranazionale e nazionale, in termini di assenza del riconoscimento di un'organica e specifica protezione giuridica in capo a milioni di soggetti costretti ad abbandonare i propri *habitat* a causa del cambiamento climatico e delle condizioni di vulnerabilità ambientale, sono testimoniate già dall'incertezza definitoria della figura del migrante climatico/migrante ambientale/rifugiato ambientale/eco-migrante; anche a livello terminologico, l'utilizzo di diverse espressioni è indice dell'indeterminatezza normativa alla base del dibattito sul tema.

Il fenomeno migratorio innescato dalle condizioni di vulnerabilità ambientale pone non solo il problema dell'individuazione di forme di tutela giuridica dei migranti ambientali, in termini di protezione umanitaria, ma anche un problema di mitigazione degli impatti e di ricerca proattiva di soluzioni attraverso l'implementazione di politiche e azioni che pongano in discussione l'attuale modello di sviluppo, ancorato ad una visione di sovrasfruttamento delle risorse naturali rispetto alle capacità rigenerative del pianeta.

Una giuridicizzazione del concetto di vulnerabilità ambientale dovrebbe presupporre l'attribuzione al migrante ambientale di un nuovo *status* legale da innestare all'interno delle misure di protezione internazionale, e nello specifico di protezione umanitaria, previste in ambito nazionale e internazionale.

Con riferimento all'esperienza italiana, la recente riforma legislativa introdotta dal d. l. n. 113/2018, che ha ormai espunto dall'articolo 5, comma 6 del d. lgs. 286/1998 la clausola di salvaguardia integrata dai seri motivi di natura umanitaria o discendenti da obblighi costituzionali o internazionali, pone l'urgenza di affrontare il tema del riconoscimento, *in primis* a livello internazionale, dello *status* di migrante/rifugiato climatico, ricollegabile alla presenza di particolari condizioni di vulnerabilità oggettiva e soggettiva che richiedono l'applicazione della stessa protezione umanitaria. In ogni caso, sarebbe necessario indagare in chiave critica la richiamata riforma introdotta dal "Decreto Sicurezza" del 2018 sotto il profilo della violazione del diritto d'asilo previsto dall'articolo 10, comma 3, Cost., ove si consideri che, come precedentemente ricordato, la Suprema Corte di Cassazione ha ricondotto la protezione umanitaria nell'alveo dei diritti fondamentali dell'uomo qualificandola quale diretta attuazione dello stesso diritto costituzionale d'asilo.