

LE RISPOSTE NAZIONALI DI ALCUNI STATI MEMBRI DELL'UE ALLA CRISI DELLO SFOLLAMENTO PER MOTIVI AMBIENTALI: UN RIFERIMENTO PARTICOLARE AL CASO ITALIANO*

di Daniel Gracia Pérez**

Sommario. Le direttive 2001/55/CE e 2011/95/UE e la possibilità per gli Stati membri dell'UE di concedere anche forme di protezione nazionali. – 2. Finlandia. – 2.1. Protezione umanitaria per motivi ambientali. – 2.2. Protezione temporanea. – 3. Svezia. – 4. Cipro. – 5. Italia. – 5.1. La protezione speciale per motivi umanitari (art. 19, cc. 1.1 e 1.2, d.lgs. n. 286/1998). – 5.1.1. Evoluzione legislativa della protezione umanitaria. – 5.1.2. L'applicazione della protezione speciale per motivi umanitari allo sfollamento ambientale: i recenti sviluppi giurisprudenziali della Corte di Cassazione. – 5.2. Il permesso di soggiorno per calamità nel Paese d'origine dello straniero (art. 20-*bis*, d.lgs. n. 286/1998). – 5.3. Misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali (art. 20, d.lgs. n. 286/1998). – 5.3.1. Differenze tra le misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali e il permesso di soggiorno per casi di calamità. – 5.3.1.1. Una diversa fattispecie: disastro naturale contro calamità. – 5.3.1.2. Determinazione dello *status* di protezione su base individuale o di gruppo: la necessità di un afflusso massiccio di sfollati nel contesto delle misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali. – 5.3.2. Contenuto delle misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali. – 6. Conclusioni.

1. Le direttive 2001/55/CE e 2011/95/UE e la possibilità per gli Stati membri dell'UE di concedere anche forme di protezione nazionali. L'origine delle due direttive si trova nel Consiglio europeo di Tampere, che ha tenuto una sessione speciale in questa città meridionale finlandese il 15 e 16 ottobre 1999¹. Entrambe sono state concepite sulla base della solidarietà tra tutti gli Stati membri, data la crescente pressione migratoria sugli Stati i cui confini esterni costituiscono la frontiera europea, e hanno rappresentato delle tappe nel processo di creazione di una politica comune dell'UE in materia di asilo e migrazione. Da un lato, il Consiglio europeo ha chiesto al Consiglio di intensificare gli sforzi per raggiungere un accordo sulla protezione temporanea degli sfollati e alla Commissione di esaminare la possibilità di istituire una sorta di riserva finanziaria per le situazioni di afflusso massiccio di rifugiati che necessitano di protezione temporanea². Il risultato è stata la

* *Sottoposto a referaggio*. Questo contributo fa parte del dossier di studi *La sfida della migrazione climatica*, a cura di Susana Borrás Pentinat e Angela Cossiri ed è frutto del Progetto CLIMOVE, finanziato dal programma di ricerca e innovazione Horizon 2020 dell'Unione Europea con l'accordo di sovvenzione Marie Skłodowska-Curie (H2020-MSCA-IF-2020) n. 101031252 dell'Università degli Studi di Macerata (Italia). Gli articoli riflettono solo il punto di vista degli autori e la REA non è responsabile dell'uso che può essere fatto delle informazioni in esso contenute.

** Professore Assistente – Universidad del Atlántico Medio.

¹ Consiglio europeo, *Tampere European Council. Presidency Conclusions*, 15-16 Ottobre 1999.

² *Ibid.*, paragrafo 16.

Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, *sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi* (abbreviata DPT). Questo nuovo meccanismo stabilisce norme minime comuni per la concessione di protezione alle persone che arrivano in massa nell'UE da un Paese terzo o da un'area geografica specifica (art. 2, lett. d)), per un periodo massimo di un anno, prorogabile di sei mesi per un ulteriore anno, che può eccezionalmente essere esteso a tre anni, a maggioranza qualificata del Consiglio (art. 4). Oltre a stabilire il contenuto minimo comune della protezione temporanea (cap. III), la DPT prevede una serie di misure di incentivazione volte a garantire che lo sforzo, sia nell'accogliere gli sfollati che nel sostenere l'onere finanziario della loro accoglienza, sia equo tra tutti gli Stati membri (cap. VI).

La limitazione principale della DPT è il processo stesso di attivazione del meccanismo, che richiede una decisione politica, adottata in seno al Consiglio a maggioranza rafforzata, in cui il Consiglio stabilisce l'esistenza di un tale afflusso massiccio di sfollati (art. 5, c. 1). In pratica, ciò ha significato che il meccanismo di protezione temporanea non è stato attivato dalla sua adozione fino a poco tempo fa, a causa della crisi degli sfollati causata dal conflitto armato in corso in Ucraina³. In precedenza, ci sono stati due tentativi falliti di attivazione da parte dei ministri degli Esteri di Malta e dell'Italia, in seguito all'emergenza umanitaria che entrambi i Paesi hanno dovuto affrontare nel 2011, quando innumerevoli imbarcazioni con a bordo centinaia di migranti sono arrivate sulle coste italiane e maltesi in fuga dall'instabilità politica scoppiata nei Paesi del Nord Africa sulla scia della Primavera araba e della guerra in Libia⁴.

Il Consiglio europeo di Tampere ha inoltre individuato la necessità di un'ulteriore armonizzazione tra gli Stati membri per quanto riguarda il riconoscimento e il contenuto dello status di rifugiato e di altre forme di protezione sussidiaria, destinate a coprire quei casi specifici in cui, nonostante la mancata applicazione della Convenzione sui rifugiati del 1951, rimane necessaria la protezione internazionale⁵. La risposta a tale esigenza è stata la Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, *recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta*. Tuttavia, la vaghezza e l'ambiguità di alcune disposizioni della direttiva, che hanno portato a interpretazioni disparate da parte degli Stati membri, e il suo impatto sul riconoscimento della protezione, che ha provocato un alto livello di giudicializzazione dei rifiuti, che alla fine sono stati annullati dai tribunali⁶, hanno condotto a un processo di revisione della direttiva qualifiche nel 2009, che ha portato all'adozione nel 2011 dalla Direttiva 2011/95/UE, *recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione)* (abbreviata DQ (rifusione)).

A differenza della protezione temporanea, che può essere concessa a chiunque rientri nei gruppi di persone definiti dalla decisione del Consiglio (determinazione collettiva), la protezione sussidiaria è concessa in base alla situazione individuale del beneficiario, che deve correre un rischio reale, di ritornare nel suo paese d'origine o, nel caso di un apolide, nel

³ Consiglio dell'Unione europea, Decisione di esecuzione (UE) 2022/382, del 4 marzo 2022, *che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 71/1.

⁴ H. Beirens, S. Maas, S. Petronella, M. Van der Velden, *Study on the Temporary Protection Directive*, Publications Office of the European Union, 2016, 28, 29 *in fine*, 124-133.

⁵ Consiglio europeo, *Tampere European Council. Presidency Conclusions*, 15-16 October 1999, paragrafi 14 e 15.

⁶ Commissione delle Comunità europee, *Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta. Sintesi della valutazione d'impatto* (SEC(2009) 1374), 21 ottobre 2009, 2.

paese in cui aveva precedentemente la residenza abituale, di essere esposto a un danno grave ai sensi dell'art. 15, in modo che, a causa di tale rischio, non possa o non voglia avvalersi della protezione di tale Paese, a condizione che non rientri in una delle cause di esclusione di cui all'art. 17, cc. 1 e 2 (art. 2, lett. f)). La protezione sussidiaria, invece, non ha una durata limitata, ma viene prorogata fino a quando persistono i motivi per cui è stata concessa (art. 16, c. 1), e il contenuto della protezione concessa è equivalente a quello di un rifugiato (art. 20, c. 2) (che coincidono in gran parte con i diritti riconosciuti dalla DPT ai beneficiari di protezione temporanea).

Tuttavia, la natura stessa di entrambe le direttive, in quanto norme minime, consente agli Stati membri di introdurre o mantenere norme più favorevoli per determinare chi è ammissibile alla protezione sussidiaria o temporanea. A questo proposito, l'art. 3 DQ (rifusione) consente agli Stati membri di introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli sia per determinare chi può essere qualificato come rifugiato o beneficiario di protezione sussidiaria, sia per quanto riguarda il contenuto della protezione internazionale, a condizione che tali disposizioni nazionali siano «compatibili con le disposizioni della presente direttiva». L'art. 3, c. 5, DPT autorizza inoltre gli Stati membri a «stabilire o mantenere condizioni più favorevoli per i beneficiari della protezione temporanea», nonché a estendere la protezione temporanea a categorie di sfollati diverse da quelle individuate nella prevista decisione del Consiglio, purché si spostino per gli stessi motivi e provengano dallo stesso Paese o regione di origine di questi ultimi, dandone immediata comunicazione al Consiglio e alla Commissione (art. 7, c.1). Come si può notare, la formulazione utilizzata in ciascuna di queste disposizioni differisce leggermente. Di conseguenza, il margine di manovra degli Stati membri per introdurre norme più favorevoli in ciascuna direttiva non è lo stesso.

Nel caso della DQ (rifusione), il potere degli Stati membri di introdurre norme più favorevoli per determinare chi ha diritto alla protezione sussidiaria ai sensi della direttiva è limitato dalla condizione giuridica che tali norme devono essere compatibili con la direttiva stessa (art. 3). Nella causa *M'Bodj contro lo Stato belga*, la Corte di Giustizia ha interpretato questo requisito di compatibilità nel senso che le situazioni di danno grave diverse da quelle previste dall'art. 15 DQ (rifusione) devono avere «qualsiasi nesso con la logica della protezione internazionale»⁷. Di conseguenza, la Corte di Giustizia ha ritenuto che non ci fosse tale collegamento quando uno Stato membro concede protezione a un cittadino di un Paese terzo affetto da una grave malattia sulla base del fatto che nel Paese di origine non sono disponibili cure adeguate⁸. Questo parere è stato successivamente confermato dalla Corte nella causa *Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve contro Moussa Abdida*, in cui ha nuovamente sottolineato che le richieste di protezione in caso di malattia che non può essere trattata adeguatamente nel paese d'origine, quando ciò comporta un rischio reale per la vita o l'integrità fisica o di trattamenti inumani o degradanti, non costituiscono domande di protezione internazionale sussidiaria⁹.

Dai precedenti delle sentenze *M'Bodj* e *Abdida*, è possibile dedurre che, poiché la DQ (rifusione) richiede l'identificazione di qualsiasi attore della persecuzione o del danno grave (art. 6), i casi in cui non esiste tale attore non saranno generalmente compatibili con la protezione internazionale nel senso indicato dalla Corte di Giustizia¹⁰. Pertanto, coloro che fuggono da una situazione di privazione dei diritti fondamentali derivante, ad esempio, da condizioni socioeconomiche o ambientali estreme, come nel caso degli sfollati ambientali, non potrebbero essere coperti dalla direttiva attraverso la clausola della norma nazionale più

⁷ Corte Giust., causa n. 542/2013, punto 44.

⁸ *Ibid.*, punto 43.

⁹ Corte Giust., causa n. 562/2013, punto 33.

¹⁰ IARLJ-Europe, *Qualification for International Protection (Directive 2011/95/EU): A Judicial Analysis*, EASO, 2016, 19-21.

favorevole¹¹.

Quanto sopra non impedisce agli Stati membri di concedere un altro tipo di protezione al di fuori dell'ambito di applicazione della direttiva DQ (rifusione), a condizione che tale protezione non comporti un rischio di confusione con lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria ai sensi della DQ¹². Tuttavia, come afferma il quindicesimo considerando della DQ (rifusione), tali status di protezione nazionale, concessi dagli Stati membri su base discrezionale per motivi umanitari o caritatevoli, non rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva. Di conseguenza, i beneficiari di questo tipo di protezione nazionale non avrebbero diritto ai benefici garantiti dal cap. VII DQ (rifusione), ma solo ai diritti concessi loro dalla legislazione dello Stato membro interessato.

In base alla DPT, inoltre, gli Stati membri non potranno concedere la protezione temporanea europea in modo unilaterale, cioè al di fuori della decisione del Consiglio che stabilisce l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati. Gli Stati membri sarebbero autorizzati, da un lato, a estendere la protezione temporanea concessa dal Consiglio ad altri gruppi specifici di persone oltre a quelli previsti dalla decisione del Consiglio, a condizione che si siano spostati per le stesse ragioni e provengano dallo stesso Paese o regione di origine delle categorie di persone definite nella decisione del Consiglio, con l'obbligo di informare immediatamente il Consiglio e la Commissione (art. 7, c. 1). D'altra parte, gli Stati membri potrebbero anche scegliere di stabilire o mantenere condizioni più favorevoli per il godimento della protezione temporanea europea rispetto a quelle previste dal cap. III DPT (art. 3, c. 5).

Come nel caso della protezione sussidiaria, nulla impedirebbe agli Stati membri di istituire meccanismi nazionali per la protezione temporanea dei cittadini di Paesi terzi. Tuttavia, *mutatis mutandis* a quanto stabilito dalla Corte di Giustizia in merito alla DQ e alla protezione nazionale per motivi umanitari o caritatevoli, la protezione temporanea nazionale dovrebbe essere chiaramente differenziata dalla protezione temporanea europea, poiché la sua concessione e lo status dei beneficiari sarebbero esclusi dall'ambito di applicazione della DPT, di modo che lo Stato membro che ha concesso la protezione temporanea sulla base della propria legislazione nazionale non potrebbe beneficiare dei meccanismi di solidarietà nell'equa ripartizione dell'onere dell'accoglienza e dell'assistenza tra tutti gli Stati membri previsti dalla DPT.

Ai fini del presente contributo, ci chiediamo se gli Stati membri dell'UE abbiano introdotto nella loro legislazione nazionale forme di protezione temporanea o sussidiaria che consentano di tutelare gli sfollati per motivi ambientali. A questo proposito, uno studio condotto per il Parlamento europeo nel 2011 sulle risposte politiche e legali alla migrazione indotta dal degrado ambientale ha identificato quattro Stati membri dell'UE la cui legislazione nazionale concede diversi status di protezione per i casi di sfollamento ambientale, ovvero: Finlandia, Svezia, Cipro e Italia¹³. In tutti e quattro i casi, si tratterebbe di risposte nazionali che, alla luce di quanto sopra, non rientrano nell'ambito di applicazione né della DQ (rifusione) né della DPT.

E all'analisi di questi statuti nazionali di protezione che è dedicato il presente articolo. Di particolare interesse sono i casi di Finlandia, Svezia e Italia. I primi due Paesi sono particolarmente interessanti perché le successive modifiche avvenute nelle loro legislazioni in materia di stranieri a partire dal 2011, anno in cui il Parlamento europeo ha pubblicato il suo rapporto, hanno teso a escludere, se non direttamente a eliminare, la protezione temporanea o sussidiaria nei casi di sfollamento ambientale, mostrando la progressiva securizzazione osservata nelle politiche di immigrazione e asilo sia degli Stati membri sia della

¹¹ Cfr. *ibid.*, 20 *in fine*.

¹² Corte Giust., cause nn. 57/2009 e 101/2009, punti 116, 120 e 121.

¹³ A. Kraler, T. Cernei e M. Noack, "Climate Refugees". *Legal and policy responses to environmentally induced migration*, European Parliament, 2011, 56-57.

stessa Unione europea. Il caso italiano, a cui è dedicata gran parte di questo contributo, è interessante non solo per le successive restrizioni ed ampliamenti che la legislazione sull'immigrazione ha subito, a seconda del partito politico al governo, ma anche perché il meccanismo nazionale di protezione temporanea è stato attivato nel 2011, in occasione dell'arrivo massiccio di cittadini provenienti dai Paesi del Nord Africa sulle coste italiane. Questo ci ha permesso di analizzare le dinamiche seguite nella sua implementazione e di estrapolarle a un ipotetico caso di arrivo massiccio di sfollati ambientali sul suolo europeo. Sebbene, come detto, i casi analizzati siano risposte nazionali al di fuori del campo di applicazione della DQ (rifusione) e della DPT, il loro studio testimonia forme di protezione per gli sfollati ambientali che potrebbero essere replicate da altri Stati membri dell'UE. Ciò fornirebbe la base e, soprattutto, il consenso necessario per la futura inclusione di questa categoria di sfollati nella legislazione europea sulla protezione internazionale e temporanea, che dovrebbe continuare a muoversi verso la realizzazione di una politica di asilo e migrazione veramente comune.

2. Finlandia. In Finlandia, il quadro giuridico per gli stranieri è costituito dalla l. n. 301/2004, *Sugli stranieri*. Fino alla riforma operata dalla l. n. 332/2016, *Di modifica della legge sugli stranieri 301/2004*, la legge conteneva disposizioni per la concessione di protezione umanitaria (art. 88) e temporanea (art. 109) alle vittime di disastri naturali. Sebbene dopo la riforma sia stato mantenuto solo il riferimento esplicito ai motivi ambientali nell'ambito della protezione temporanea di cui all'art. 109, merita conoscere e commentare l'art. 88 nella sua versione non modificata e le possibilità che gli sfollati ambientali avrebbero ancora oggi di ottenere protezione umanitaria in Finlandia.

2.1. Protezione umanitaria per motivi ambientali. Prima della Direttiva 2004/83/CE, l'art. 87 si occupava dei richiedenti asilo e dei rifugiati, mentre l'art. 88 riguardava le altre persone necessitanti di protezione internazionale. Oltre ai gruppi di persone successivamente inclusi nell'ambito di applicazione della DQ, ovvero coloro che fuggono dalla pena di morte, dalla tortura o da trattamenti inumani o degradanti, o da un conflitto armato, l'art. 88 considerava ammissibili alla protezione internazionale anche le persone che non sono in grado di tornare nel loro Stato di origine o di residenza permanente a causa di un disastro ambientale. La mancanza di una chiara distinzione nell'art. 88 tra la protezione fornita a livello nazionale e quella prevista dalla DQ ha portato la l. n. 323/2009, *Di modifica della legge sugli stranieri 301/2004*, che ha recepito la direttiva, a dividere l'art. 88 in due: l'art. 88 e l'art. 88a. Il primo è dedicato esclusivamente alla nuova categoria di protezione sussidiaria introdotta dalla DQ, recependo l'art. 2, lett. e), riguardante la definizione di persona ammissibile alla protezione sussidiaria; l'art. 15, relativo alla definizione di rischio grave; e l'art. 17, concernente la clausola di esclusione, della direttiva. L'art. 88a ha continuato a trattare quelle persone escluse dalla DQ, ma ancora bisognose di protezione internazionale, ora sotto il titolo di protezione umanitaria. Questo status di protezione nazionale assumerebbe la forma di un permesso di soggiorno concesso a coloro che, senza avere diritto all'asilo o alla protezione sussidiaria ai sensi del DQ, non sono in grado di tornare nel suo Paese di origine o di residenza permanente a causa di un «disastro ambientale» o della insicurezza causata da un conflitto armato, internazionale o interno, o da una difficile situazione dei diritti umani. Tuttavia, la sezione 88a non è mai stata attuata¹⁴ ed è stata abrogata dalla l. n. 332/2016, *Di modifica della legge sugli stranieri 301/2004*.

Nonostante sia scomparso l'articolo 88a, riteniamo che le vittime di sfollamento ambientale possano ancora ottenere protezione in Finlandia attraverso la generica protezione umanitaria

¹⁴ Commissione europea, *Climate change, environmental degradation, and migration* (SWD (2013) 138 final), 2013, 18.

prevista dagli articoli 52 e 93, l. n. 301/2004, *sugli stranieri*, sebbene questi, a differenza degli artt. 88 o 88a, non facciano specifico riferimento a motivi ambientali come motivi di protezione. L'art. 52, c. 1, riguarda gli stranieri che si trovano già in Finlandia ma non hanno il diritto di risiedervi. Esso prevede il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari individuali se il ritorno dello straniero nel Paese d'origine è irragionevole a causa del suo stato di salute, dei legami con la Finlandia o di altri motivi umanitari che possono essere giudicati a discrezione delle autorità. Il riferimento a questi «altri motivi umanitari» nell'art. 52, c. 1, consentirebbe ancora di prendere in considerazione la situazione ambientale prevalente nel Paese d'origine, soprattutto tenendo conto del fatto che il precetto si riferisce a prendere in considerazione, nel valutare il loro concorso, le circostanze in cui lo straniero si troverebbe nel Paese d'origine o la loro situazione di vulnerabilità. D'altra parte, il governo finlandese può decidere, sulla base dell'art. 93, l. n. 301/2004, di autorizzare l'accoglienza di stranieri in Finlandia «per speciali motivi umanitari o in adempimento di obblighi internazionali»; una possibilità che sembra abbastanza ampia da accogliere anche gli sfollati ambientali.

Inoltre, gli artt. 52 e 93 offrono un vantaggio rispetto all'artt. 88 e 88a, in quanto questi ultimi si riferiscono solo ai «disastri ambientali», il che solleva il dubbio che siano coperte solo le vittime di eventi ambientali in rapida evoluzione, come inondazioni o terremoti. Invece, la vaghezza dell'espressione «motivi umanitari» negli artt. 52 e 93 rende possibile includere anche le vittime di eventi ambientali a lenta insorgenza, come gli sfollati a causa di siccità estreme o dell'innalzamento del livello del mare. L'unico inconveniente è che l'art. 93 richiede una decisione politica per essere attivato. Tuttavia, il fatto che il legislatore finlandese abbia preso in considerazione i fattori ambientali in passato lascia spazio a qualche speranza circa la sensibilità politica di consentire l'ingresso in Finlandia di sfollati ambientali per particolari motivi umanitari.

Gli stranieri a cui è stata concessa la protezione umanitaria ai sensi dell'art. 52, c. 1, godono, insieme ai loro familiari (art. 47, c. 3), di un permesso di soggiorno continuativo, che dà loro il diritto di lavorare in Finlandia (art. 81, c. 1, nn. 1 e 4). Nel caso dell'art. 93, il beneficiario e i loro parenti godono della protezione umanitaria solo temporaneamente (art. 112, c. 1, n. 2), art. 114 e art. 115), a meno che il Governo non decida di rilasciargli un permesso di soggiorno continuativo o se sono trascorsi tre anni di residenza continuativa nel Paese e sussistono ancora i motivi per cui è stata concessa la protezione, nel qual caso anche i familiari del beneficiario possono ottenere il permesso di soggiorno permanente (art. 113, cc. 1, 2 e 3). In entrambi i casi, i beneficiari dell'art. 93 e i loro familiari sono autorizzati a lavorare (art. 81, c. 1, nn. 1, 2 e 3).

2.2. Protezione temporanea. L'art. 109, c. 1, l. n. 301/2004, consente di concedere una protezione temporanea agli stranieri che necessitano di protezione internazionale perché non possono tornare in sicurezza nel Paese di origine o in quello di residenza permanente a causa di un conflitto armato, di altre situazioni di violenza o di un disastro ambientale nel Paese o nelle zone limitrofe che abbia provocato uno sfollamento di massa di persone.

La decisione di concedere la protezione temporanea a gruppi di persone sfollate per uno dei motivi sopra citati è riservata al Governo, che la adotterà in seduta plenaria (art. 109, c. 2). Spetta inoltre al Governo determinare il gruppo di popolazione a cui viene concessa la protezione temporanea, nonché il periodo in cui può essere concesso un permesso di soggiorno nell'ambito della protezione temporanea, che non può superare i tre anni (art. 109, cc. 1 e 2)¹⁵. A coloro che ottengono la protezione temporanea viene concesso un permesso

¹⁵ La l. n. 1364/2022 ha introdotto un'eccezione al limite temporale specifico per le persone sfollate in Ucraina a causa del conflitto con la Russia, aggiungendo un nuovo art. 110a, che prevede che il permesso di soggiorno

di soggiorno per un massimo di un anno, rinnovabile fino al raggiungimento del periodo massimo stabilito dal Governo o del periodo legale di tre anni (art. 110, c. 1). Questo permesso di soggiorno comporta anche il diritto di lavorare in Finlandia (art. 81a, c. 1, n. 3). Anche i familiari delle persone che godono di protezione temporanea riceveranno un permesso di soggiorno e di lavoro della stessa durata (art. 112, c. 2, e art. 81a, c. 1, n. 2)). Tuttavia, se i motivi per cui è stata concessa la protezione temporanea continuano a sussistere anche dopo la scadenza del periodo massimo di tre anni, è previsto che i titolari di protezione temporanea e i loro familiari ricevano un permesso di soggiorno continuativo in Finlandia (art. 113, cc. 2 e 3), che consente loro anche di continuare a lavorare (art. 81, c. 1, n. 1)). Resta da vedere come le autorità finlandesi interpretino il riferimento al «disastro ambientale». Ovvero, se tale espressione sia interpretata in senso letterale, includendo solo i disastri naturali repentini, o in senso lato, ammettendo anche i processi di degrado ambientale di lenta insorgenza. In ogni caso, anche se dovesse prevalere un'interpretazione restrittiva, le vittime dei disastri ambientali di lenta insorgenza potrebbero comunque essere protette attraverso il regime di protezione umanitaria previsto dagli artt. 52 e 93, l. n. 301/2004, come già analizzato.

3. Svezia. Per quanto riguarda la Svezia, il cap. 4, art. 2, l. n. 716/2005, *Sugli stranieri*, nella sua formulazione originaria, definiva una persona altrimenti bisognosa di protezione come uno straniero che, senza avere i requisiti per ottenere lo status di rifugiato, si trova al di fuori del proprio Paese di appartenenza per il fondato timore di essere sottoposto alla pena di morte o a pene corporali, tortura o altre pene o trattamenti inumani o degradanti, anche a causa del suo genere o del suo orientamento sessuale, o nel quale non ha potuto fare ritorno a causa dell'esistenza nel Paese di origine di un conflitto armato, esterno o interno, o di un altro conflitto che lo espone a gravi abusi, o a causa di un «disastro ambientale» in quel Paese. In modo simile a quanto accaduto con la legge finlandese sugli stranieri, la l. n. 1542/2009, *Di modifica della legge 2005:716, sugli stranieri*, ha posto fine all'eventuale sovrapposizione tra la protezione sussidiaria europea e quella fornita a livello nazionale. Pertanto, dopo la modifica, il cap. 4 prevede attualmente tre status di protezione. Gli artt. 1 e 2 hanno recepito rispettivamente la protezione dei rifugiati e la protezione sussidiaria ai sensi della DQ. Inoltre, è stato introdotto un nuovo art. 2a per le «persone altrimenti necessitanti di protezione», che incorpora i nn. 2 e 3 del vecchio art. 2, ossia coloro che hanno bisogno di protezione a causa di un conflitto armato esterno o interno o, a causa di altri gravi conflitti nel loro Paese d'origine, hanno un fondato timore di subire gravi abusi, oppure non possono tornare nel loro Paese d'origine a causa di un «disastro ambientale».

Pertanto, fino al 2016, le persone che giungevano in Svezia in fuga da un disastro ambientale nel loro Paese d'origine avevano diritto a un permesso di soggiorno. Secondo la Divisione per le politiche migratorie e di asilo del Ministero della giustizia svedese, il termine disastri ambientali dovrebbe essere interpretato nel suo senso ordinario e ristretto, in modo da non includere i processi ambientali a lenta insorgenza¹⁶. È importante notare, tuttavia, che questa disposizione, sebbene mai utilizzata¹⁷, è stata sospesa dal 20 luglio 2016, quando è entrata in vigore la l. n. 752/2016, *Sulle restrizioni temporanee alla possibilità di ottenere un permesso di soggiorno in Svezia*. Secondo l'art. 4 della nuova legge, le persone che hanno necessità di protezione non possono ottenere un permesso di soggiorno in Svezia nel periodo compreso tra il 20 luglio

temporaneo sia valido finché è in vigore la decisione di attuazione del Consiglio che attiva la protezione temporanea europea ai sensi dell'art. 5 DPT.

¹⁶ B. Glahn, 'Climate refugees?' *Addressing the international legal gaps (Part II)*, International Bar Association, 2009. Commissione europea, *Climate change, environmental degradation, and migration* (SWD(2013) 138 final), 2013, 18.

¹⁷ Commissione europea, cit. *nota supra*.

2016 e il 20 luglio 2021¹⁸. Purtroppo, la l. n. 765/2021, *Sugli emendamenti alla legge 2005:716, sugli stranieri*, ha definitivamente cancellato l'art. 2a, eliminando così la possibilità di considerare le persone sfollate a causa di un disastro ambientale come «persone altrimenti necessitanti di protezione».

La scomparsa di qualsiasi riferimento esplicito ai disastri ambientali come motivo di protezione nella legislazione svedese sugli stranieri non significa, tuttavia, che gli sfollati ambientali non abbiano più la possibilità di ottenere protezione in Svezia. L'art. 6, cap. 5, l. n. 716/2005, prevede che uno straniero possa essere autorizzato a soggiornare in Svezia, sulla base di circostanze particolarmente gravose, quando non può ottenere un permesso di soggiorno per altri motivi e una valutazione complessiva della sua situazione dimostra che esistono «circostanze particolarmente penose» il permesso di soggiorno in Svezia. L'obbligo di prendere in considerazione lo stato di salute dello straniero, il suo adattamento alla Svezia e la situazione nel Paese d'origine durante tale valutazione, consentirebbe anche di tenere conto delle circostanze ambientali, compresi gli effetti del cambiamento climatico, nel Paese d'origine. Inoltre, l'indeterminazione giuridica di tali «circostanze particolarmente penose» consentirebbe di tutelare le persone che fuggono sia da catastrofi naturali di rapida insorgenza sia da processi di degrado ambientale di lenta insorgenza, precedentemente esclusi a causa dell'interpretazione restrittiva della nozione di disastro ambientale di cui al defunto art. 2a.

Ai sensi dell'art. 6, c. 3, cap. 5, questo permesso di soggiorno per circostanze particolarmente gravose è concesso per un periodo iniziale di tredici mesi, rinnovabile per un altro periodo di due anni. Alla scadenza del permesso di soggiorno temporaneo, lo straniero può comunque ottenere un permesso di soggiorno permanente e continuare a soggiornare in Svezia se ha avuto un permesso di soggiorno per almeno tre anni e se soddisfa le altre condizioni di cui all'art. 7, cap. 5 (mezzi di autosostentamento e considerando il modo di vita dello straniero).

Infine, è interessante notare che l'art. 4, cap. 5, prevede la concessione di un permesso di soggiorno nel caso in cui un organismo internazionale, competente per l'esame dei singoli reclami, stabilisca che la decisione di respingere o espellere un individuo è contraria alle convenzioni internazionali di cui la Svezia è parte. A questo proposito, è da citare il precedente costituito dalla decisione, sebbene di rifiuto, del Comitato per i diritti umani nel caso di un cittadino di Kiribati, il Sig. Teitiota, che ha denunciato la Nuova Zelanda per violazione del suo diritto alla vita ai sensi dell'art. 6 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici per averlo deportato sull'isola di Tarawa, colpita dai cambiamenti climatici e dall'innalzamento del livello del mare. Ci soffermeremo sull'analisi di questa storica decisione quando tratteremo il caso italiano, poiché la Corte di Cassazione italiana ha basato su di essa l'intera motivazione dell'ordinanza n. 5022/2021, accogliendo il ricorso di un cittadino del Delta del Niger che era fuggito a causa della situazione ambientale lì esistente.

4. Cipro. Cipro non prevede la concessione di una protezione temporanea o umanitaria per motivi ambientali nel Paese di origine, ma li considera ai fini del divieto di non respingimento. Così, l'art. 29, c. 4, l. n. 6(I)/2000, *Legge per il riconoscimento dei rifugiati e per una migliore attuazione della Convenzione sullo status dei rifugiati*, vieta l'espulsione di un rifugiato o di una persona con status di protezione sussidiaria verso un Paese in cui rischia di essere sottoposto a tortura o a trattamenti o punizioni degradanti o inumani a causa del suo sesso, religione, nazionalità, appartenenza a una particolare comunità, opinioni politiche, oppure a causa di un conflitto armato o di una «distruzione ambientale».

¹⁸ Il termine della l. n. 752/2016, che scadeva il 19 luglio 2019, è stato prorogato al 20 luglio 2021 dalla l. n. 481/2019, *sul mantenimento della validità della legge 2016:752, sulle restrizioni temporanee alla possibilità di ottenere un permesso di soggiorno in Svezia, e da un emendamento alla stessa legge*.

Tuttavia, il primo requisito per l'applicabilità di questa disposizione è che lo straniero abbia già ottenuto lo status di rifugiato o di beneficiario di protezione sussidiaria. Tale divieto opererebbe quindi solo *a posteriori*, a fronte di un'eventuale decisione di espellere una persona sotto protezione internazionale verso un Paese gravemente colpito da perturbazioni ambientali. La perdita della protezione internazionale potrebbe derivare dall'esistenza di ragionevoli motivi per considerare la persona in questione un rischio per la sicurezza di Cipro; oppure perché il beneficiario è stato condannato per un reato particolarmente grave e quindi costituisce un pericolo per la società cipriota (art. 29, c 1, l. n. 6(I)/2000).

5. Italia. Per quanto riguarda l'Italia, la normativa sugli stranieri è stata oggetto di continue oscillazioni legislative negli ultimi anni, facendo variare la soglia di protezione concessa agli stranieri a seconda delle maggioranze politiche al Governo¹⁹. Attualmente, il d.lgs. n. 286/1998, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, contiene due tipi di disposizioni che considerano i fattori ambientali come motivi per ottenere un permesso di soggiorno nel Paese. Da un lato, il permesso di soggiorno per calamità (art. 20-*bis*), introdotto dal d.l. n. 113/2018, *Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*²⁰. Dall'altro, le misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali, tra i cui i disastri naturali (art. 20). A queste due si aggiunge la cosiddetta protezione speciale per motivi umanitari (art. 19, cc. 1.1 e 1.2) che, secondo gli ultimi sviluppi giurisprudenziali della Corte di Cassazione, consentirebbe anche la protezione degli sfollati ambientali.

5.1. La protezione speciale per motivi umanitari (art. 19, cc. 1.1 e 1.2, d.lgs. n. 286/1998). Il permesso di soggiorno per motivi umanitari è presente nell'ordinamento italiano da quasi tre decenni, essendo direttamente collegato all'istituto dell'asilo garantito dalla Costituzione italiana. Tuttavia, l'ambito di applicazione di questa figura sta cambiando dal 2018 in linea con le successive riforme della legislazione italiana sugli stranieri, di cui si parla nella prima sottosezione, con una seconda sottosezione dedicata a valutare l'applicabilità di questa figura di tutela agli sfollati per motivi ambientali, soprattutto alla luce dei recenti sviluppi giurisprudenziali della Corte di Cassazione.

5.1.1. Evoluzione legislativa della protezione umanitaria. Prima della riforma operata dal d.l. n. 113/2018, meglio conosciuto come il Decreto Salvini, la normativa italiana sugli stranieri consentiva al questore, in vari casi eccezionali, di rilasciare un permesso di soggiorno a uno straniero quando non aveva i requisiti per la protezione internazionale o per ottenere un altro tipo di permesso di soggiorno in Italia. Tutti questi casi eccezionali avevano in comune il fatto che lo straniero, pur non avendo diritto a risiedere in Italia, non potesse tornare nel suo Paese d'origine per gravi motivi umanitari. Pertanto, la protezione umanitaria aveva, e mantiene, un marcato carattere residuale rispetto agli altri permessi di soggiorno²¹.

¹⁹ G. Conti, *La protezione umanitaria e il nuovo Sistema di accoglienza e integrazione nel d.l. n. 130/2020*, in *Federalismi.it*, 35, 2020, 1.

²⁰ Il d.l. n. 113/2018 è stato convertito in legge con modificazioni dalla l. n. 132/2018, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate*.

²¹ G. Conti, *La protezione umanitaria e il nuovo Sistema di accoglienza e integrazione nel d.l. n. 130/2020*, cit., 4; P. Bonetti, *La protezione speciale dello straniero in caso di disastro ambientale che mette in pericolo una vita dignitosa*, in *LexAmbiente*.

L'origine di questo permesso di soggiorno per motivi umanitari si trova nella l. n. 40/1998, cosiddetta Turco-Napolitano, successivamente incorporato nell'art. 5, c. 6, d.lgs. n. 286/1998²².

Questo art. 5, c. 6, vietava il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno in presenza di «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano», prevedendo il rilascio da parte del Questore di un permesso di soggiorno «secondo le modalità previste nel regolamento di attuazione»²³. Un secondo caso di rilascio di tale permesso per motivi umanitari era previsto dall'art. 19, c. 1, relativo al principio di non respingimento. Esso vieta l'espulsione o il respingimento dello straniero verso uno Stato in cui «possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione». In entrambi i casi, la lettera c-ter l'art. 11, c. 1, d.P.R. n. 394/1999, *Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo*, prevedeva il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, previo parere delle Commissioni territoriali, sulla base dell'oggettiva e grave situazione personale del richiedente che non consentiva la sua espulsione dall'Italia²⁴.

Infine, l'art. 32, c. 3, d.lgs. n. 25/2008, *Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*, ha previsto un ulteriore caso, consentendo al questore di rilasciare un permesso di soggiorno per motivi umanitari anche nei casi in cui la Commissione territoriale, pur non riconoscendo la protezione internazionale (status di rifugiato o di protezione sussidiaria), ritenga che sussistano «gravi motivi di carattere umanitario».

L'indeterminatezza della base fattuale per la concessione di questo permesso per motivi umanitari in tutti i casi sopra menzionati lasciava spazio sufficiente per rilasciarlo nelle situazioni più disparate, purché comportassero un certo grado di gravità²⁵, come confermato dalla Cass., che aveva dichiarato che le categorie soggettive meritevoli di tale protezione, che è invece atipica e residuale, non possono essere tipizzate²⁶, ma si tratta di «un catalogo aperto non necessariamente fondato sul *fumus persecutionis* o sul pericolo di danno grave per la vita o l'incolumità psicofisica»²⁷.

Con la circolare n. 3716/2015, la Commissione nazionale per il diritto di asilo aveva raccolto la prassi amministrativa e giudiziaria in materia, specificando, senza esaurirne il suo contenuto flessibile e aperto, i casi in cui il permesso di soggiorno per motivi umanitari doveva essere concesso: a) rischio di tortura o di trattamenti inumani o degradanti in caso di rimpatrio; b)

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente, 2, 2021, 64 *in fine* e 65; F. Perrini, *Il riconoscimento della protezione umanitaria in caso di disastri ambientali nel recente orientamento della Corte di Cassazione*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2, 2021, 357.

²² G. Conti, *La protezione umanitaria e il nuovo Sistema di accoglienza e integrazione nel d.l. n. 130/2020*, cit., 4; F. Perrini, *Il riconoscimento della protezione umanitaria in caso di disastri ambientali nel recente orientamento della Corte di Cassazione*, cit., 358.

²³ L'ultimo periodo dell'art. 5, c. 6, del d.lgs. n. 286/1998 è stato introdotto dall'art. 3, c. 1, lett. a), d.l. n. 89/2011, *Disposizioni urgenti per completare l'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*.

²⁴ La lettera c-ter, l'art. 11, c. 1, d.P.R. n. 394/1999, è stata introdotta dall'art. 11, c. 1, lett. a) d.P.R. n. 334/2004, *Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, No. 394, in materia di immigrazione*.

²⁵ G. Conti, *La protezione umanitaria e il nuovo Sistema di accoglienza e integrazione nel d.l. n. 130/2020*, cit., 5; P. Bonetti, *La protezione speciale dello straniero in caso di disastro ambientale che mette in pericolo una vita dignitosa*, in *LexAmbiente. Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente*, 2, 2021, 64 *in fine* e 65.

²⁶ Cass., sent. n. 25143/2020, punto 7.

²⁷ Cass., sent. n. 26566/2013, 8.

gravi condizioni psicofisiche o gravi patologie che non possono essere adeguatamente curate nel Paese di origine; c) impossibilità temporanea di rimpatrio a causa dell'insicurezza del Paese o dell'area di provenienza, quando non raggiunga la gravità necessaria per conferire virtualità alla protezione internazionale sussidiaria di cui all'art. 14, c. 1, lett. c), d.lgs. n. 251/2007; d) gravi calamità naturali o altri gravi fattori locali che impediscono il rimpatrio in condizioni dignitose e sicure; e) la situazione familiare del richiedente asilo, da valutare ai sensi dell'art. 8 della CEDU, relativo al diritto al rispetto della vita privata e familiare²⁸.

La durata del permesso di soggiorno per motivi umanitari era determinata dal tempo in cui le circostanze che avevano portato al suo rilascio persistevano nel Paese di origine del migrante. La sua durata, tuttavia, variava nella prassi amministrativa da sei mesi a due anni²⁹. Il titolare aveva diritto: a) all'esercizio di un'attività lavorativa, sia essa autonoma o subordinata (art. 14, c. 1, lett. c), d.P.R. n. 394/1999³⁰); b) alla conversione in un altro tipo di permesso (ad esempio, per motivi di lavoro o familiari) se ne ricorrono i presupposti (art. 5, c. 9, d.lgs. n. 286/1998); c) all'assistenza sanitaria previa iscrizione al Servizio sanitario nazionale (art. 34, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 286/1998); d) all'istruzione primaria e superiore (art. 38, c. 1, e art. 39, c. 5³¹, d.lgs. n. 286/1998); e) all'accesso all'alloggio sociale e ad altre misure di assistenza sociale, se il permesso è rilasciato per un periodo superiore a sei mesi, (art. 40, c. 4, e art. 41 d.lgs. n. 286/1998).

Tuttavia, l'entrata in vigore del d.l. n. 113/2018, convertito in legge con modificazioni dalla l.n. 132/2018, aveva portato alla scomparsa del permesso di soggiorno per motivi umanitari. Così, l'art. 1, c. 1, lett. b), n. 2), d.l. n. 113/2018 ha modificato l'art. 5, c. 6, d.lgs. n. 286/1998, eliminando il riferimento al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari³², mentre l'art. 11, c. 1, lett. c-ter), d.P.R. n. 394/1999 è stato anch'esso abrogato dall'art. 1, c. 6, lett. a), d.l. n. 113/2018. Infine, l'art. 1, c. 2, lett. a), d.l. n. 113/2018 ha ristretto l'ambito di applicazione dell'art. 32, c. 3, d.lgs. n. 25/2008, limitando il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari (ora denominato «protezione speciale») ai soli casi coperti dal divieto di respingimento, ossia quando sussiste il rischio di persecuzione, come definito nell'art. 19, c. 1, d.lgs. n. 286/1998, o un rischio di tortura ai sensi dell'art. 19, c. 1.1, d.lgs. n. 286/1998³³. Questa normativa è stata mantenuta fino al 2020, anno in cui il Consiglio dei Ministri ha approvato il d.l. n. 130/2020, *Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione*

²⁸ Come riprodotto in G. Conti, *La protezione umanitaria e il nuovo Sistema di accoglienza e integrazione nel d.l. n. 130/2020*, cit., 6.

²⁹ Portale Integrazione Migranti, *Il Permesso di Soggiorno per Motivi Umanitari: Scheda Sintetica*, 2020, 2.

³⁰ Come modificato dall'art. 13 d.P.R. n. 334/2004, *supra*.

³¹ Come modificato dall'art. 1, c. 5, lett. f), d.lgs. n. 71/2018, *Attuazione della direttiva (UE) 2016/801 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi e collocamento alla pari*.

³² Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, aveva però chiarito che, nonostante la modifica di questo comma, gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato italiano rimanevano fermi in particolare per quanto riguarda l'applicazione dell'asilo costituzionale ex art. 10, c. 3, Cost., rispetto al quale la protezione umanitaria fungeva da clausola di chiusura del sistema a tre pilastri (essendo gli altri due il rifugio e la protezione internazionale sussidiaria) (v. G. Conti, *La protezione umanitaria e il nuovo Sistema di accoglienza e integrazione nel d.l. n. 130/2020*, cit., 3; Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Le modifiche in tema di permesso di soggiorno conseguenti all'abrogazione dei motivi umanitari e sull'art. 1, D.L. 113/2018. Prime osservazioni*, ASGI, 2018, 14). Come sottolineato dall'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *cit. supra*, 14-15, la scomparsa della protezione umanitaria porterebbe a una rivitalizzazione dell'istituto dell'asilo costituzionale attraverso l'invocazione diretta dell'art. 10, c. 3, Cost. da parte dei giudici, anche in assenza di una legge attuativa, per quei casi che non potrebbero essere accolti nel catalogo chiuso dei permessi di soggiorno stabilito dal d.l. n. 113/2018. A ciò ha fatto seguito il pronunciamento della Corte di Cassazione sul carattere transitorio del regime di protezione umanitaria nelle ordinanze nn. 4890/2019 e 29460/2019 che, di fatto, consentivano ai giudici di merito a continuare ad applicare il regime precedente alle domande in corso (v. F. Perrini, *Il riconoscimento della protezione umanitaria in caso di disastri ambientali nel recente orientamento della Corte di Cassazione*, cit., 359).

³³ Come inserito dall'art. 3, c. 1, l. n. 110/2017, *Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano*.

internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, convertito in legge con modificazioni dalla l.n. 173/2020. Sebbene ciò non abbia comportato il ritorno al permesso di soggiorno per motivi umanitari come era prima della riforma Salvini, ha introdotto alcune modifiche che attenuano la durezza del precedente d.l. n. 113/2018.

La modifica più importante riguarda la reintroduzione del riferimento agli «obblighi costituzionali e internazionali dello Stato italiano» all'art. 5, c. 6, d.lgs. n. 286/1998, modificando di conseguenza il c. 1.1. dell'art. 19 d.lgs. n. 286/1998 e introducendo un nuovo c. 1.2 nel suddetto precetto per consentire, in questi casi, la concessione da parte del questore del cosiddetto permesso di soggiorno per protezione speciale. Inoltre, ha esteso i casi in cui può essere rilasciato il permesso di soggiorno per protezione speciale includendo, al di là della tortura, le situazioni in cui l'espulsione dello straniero dal territorio italiano lo esporrebbe al rischio di essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti nel Paese di ritorno, allineando così la legislazione nazionale all'art. 3 CEDU. In alternativa, il permesso di soggiorno per protezione speciale poteva essere emesso anche nei casi in cui l'espulsione potesse violare il diritto alla vita privata e familiare, tutelato dall'art. 8, c. 1, CEDU, in considerazione della natura e dell'effettività dei legami familiari sviluppati dallo straniero in Italia, della durata della sua permanenza nel Paese e della sua effettiva integrazione sociale in esso. Tuttavia, l'art. 7, c. 1, lett. c), d.l. n. 20/2023, *Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare*, convertito in legge con modificazioni dalla l. n. 50/2023, ha abrogato questa possibilità di accedere al permesso per protezione speciale nei casi di radicamento.

Secondo l'art. 19, c. 2, d.lgs. n. 286/1998, in tutti questi casi in cui non viene concessa la protezione internazionale ma persiste nel Paese di origine dello straniero una delle situazioni di cui all'art. 19, cc. 1 e 1.1, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per il rilascio del cosiddetto permesso di soggiorno per protezione speciale. Prima della riforma del 2023, l'art. 19, c. 2, nella formulazione data dal d.l. n. 130/2020, prevedeva anche la possibilità, ora abrogata, che il questore, previo parere della Commissione territoriale, rilasciasse questo permesso sia quando era stato richiesto direttamente, sia quando era stato richiesto un permesso di soggiorno ad altro titolo e non sussistevano le condizioni stabilite a tal fine, purché in entrambi i casi ricorressero alcune delle situazioni previste dall'art. 19, c.c. 1 e 1.1, d.lgs. n. 286/1998³⁴.

Questo permesso speciale di protezione ha una validità di due anni, è rinnovabile, previo parere della Commissione territoriale, e consente al suo titolare di lavorare (art. 32, c. 3, d.lgs. n. 25/2008). Con il d.l. n. 130/2020 era possibile convertirlo in permesso di lavoro (art. 6, c. 1-bis, lett. a), d.lgs. n. 286/1998), possibilità che è stata abolita dall'art. 7, c.1, lett. a), l. n. 50/2023, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, recante disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare*.

5.1.2. L'applicazione della protezione speciale per motivi umanitari allo sfollamento ambientale: i recenti sviluppi giurisprudenziali della Corte di Cassazione. Nelle recenti ordinanze nn. 25143/2020 e 5022/2021, la Cass. ha confermato la possibilità per gli sfollati ambientali di accedere a questo tipo di permesso di soggiorno per protezione

³⁴ G. Conti, *La protezione umanitaria e il nuovo Sistema di accoglienza e integrazione nel d.l. n. 130/2020*, cit., 9-11; P. Bonetti, *La protezione speciale dello straniero in caso di disastro ambientale che mette in pericolo una vita dignitosa*, cit., 66-67.

speciale³⁵. La prima riguardava il ricorso di un cittadino del Bangladesh contro il decreto del Tribunale di Caltanissetta che respingeva il suo ricorso contro il diniego della Commissione territoriale a cui aveva chiesto il riconoscimento della protezione internazionale sussidiaria e, in subordine, il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari in quanto era fuggito dal suo Paese a causa della povertà provocata da ricorrenti calamità naturali³⁶. La seconda riguardava anche la negazione della protezione, sia internazionale che umanitaria, a un cittadino del Delta del Niger, dove si registra un grave degrado ambientale dovuto allo sfruttamento delle risorse petrolifere da parte di varie compagnie, senza che la popolazione locale tragga alcun beneficio da tale risorsa, vivendo in condizioni di assoluta povertà. In questo caso, la situazione ambientale è stata aggravata dal clima di insicurezza e instabilità causato dai conflitti etno-politici in corso dagli anni '90 nella zona, con il coinvolgimento di vari gruppi paramilitari, che hanno causato numerose fuoriuscite di petrolio, con il conseguente inquinamento di vaste aree, a causa di sabotaggi e furti da loro perpetrati³⁷. In entrambi i casi, i giudici di merito avevano escluso che le situazioni descritte dai ricorrenti nei rispettivi Paesi d'origine potessero essere considerate un danno grave ai fini della concessione della protezione internazionale sussidiaria ai sensi dell'art. 14, c. 1, del d.lgs. n. 251/2007, e non avevano neanche preso in considerazione le circostanze ambientali prevalenti in quei Paesi ai fini della concessione della protezione speciale per motivi umanitari.

Va notato che le due decisioni della Cass. sui disastri ambientali e climatici come motivi di protezione umanitaria seguono la decisione del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite nel caso storico di Teitiota contro la Nuova Zelanda, pubblicata nel gennaio 2020. Il caso riguardava la richiesta del Sig. Ioane Teitiota, nativo del piccolo Stato insulare in via di sviluppo di Kiribati, che sosteneva che la Nuova Zelanda aveva violato i suoi obblighi internazionali ai sensi del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici rimpatriandolo sull'isola di Tarawa, colpita, come il resto dell'arcipelago, dagli effetti che l'innalzamento del livello del mare stava avendo sulla disponibilità di terre abitabili, acqua dolce e terreni coltivabili, creando insicurezza tra la popolazione riguardo alle proprie aspettative e condizioni di vita, nonché tensioni sociali³⁸.

Il Comitato per i diritti umani ha concluso, tuttavia, che la Nuova Zelanda non aveva violato il diritto alla vita del Sig. Teitiota, ai sensi dell'art. 6 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, rimpatriando lui e la sua famiglia nella Repubblica di Kiribati, in quanto riteneva che l'impatto del cambiamento climatico e dell'innalzamento del livello del mare non avesse raggiunto un grado di gravità tale da rappresentare una minaccia imminente e reale per la vita e che il governo di Kiribati sta adottando misure per proteggere la popolazione³⁹. Tuttavia, il Comitato ha riconosciuto che gli effetti negativi del cambiamento climatico potrebbero in futuro minacciare il diritto a una vita dignitosa oppure equivalere a trattamenti inumani o degradanti proscritti dall'art. 7, facendo sorgere in entrambi i casi l'obbligo per gli

³⁵ Nel 2021, un terzo caso riguardante un cittadino bengalese che chiedeva il riconoscimento della protezione internazionale o della protezione sussidiaria o, altrimenti, un permesso di soggiorno per motivi umanitari sulla base del suo status di «rifugiato ambientale» è stato tuttavia rifiutato dalla Cass. in quanto il suo racconto è stato trovato infondato, poiché c'erano contraddizioni tra l'indigenza che sosteneva fosse stata causata dall'esondazione del fiume che aveva distrutto la sua casa e il fatto che aveva raccontato come la sua casa fosse stata distrutta in altre occasioni a causa del ripetersi di tali esondazioni senza aver fatto riferimento, in quelle altre occasioni, al fatto di aver sofferto di carestia. Ciò ha portato la Corte a ritenere che non si trattasse di un'accusa realmente legata alle condizioni di degrado ambientale causate dalle ricorrenti inondazioni, ma alle gravi difficoltà economiche comuni a tutta la popolazione locale, e ha quindi respinto il ricorso (v. Cass., ordinanza n. 25094/2021, 2 *in fine*).

³⁶ Cass., ordinanza n. 25143/2020, punto 2.1 dei fatti.

³⁷ Cass., ordinanza n. 5022/2021, 2-3.

³⁸ Comitato per i diritti umani, comunicazione n. 2728/2016, punti 2.1-2.10

³⁹ *Ibid.*, punti 9.6-9.14. Cfr. con i voti dissenzienti di due membri del Comitato.

Stati di non rimpatriare gli stranieri presenti sul loro territorio nei Paesi colpiti⁴⁰.

Seguendo lo stesso ragionamento del Comitato per i diritti umani, la Cassazione italiana ha concluso che, ai fini del riconoscimento o del diniego della protezione umanitaria di cui all'art. 19, cc. 1 e 1.1, d.lgs. n. 286/1998, la valutazione della condizione di pericolo generalizzato esistente nel Paese di origine del richiedente deve essere effettuata con specifico riferimento al particolare rischio per il diritto alla vita e a un'esistenza dignitosa derivante dal degrado ambientale, dai cambiamenti climatici o dallo sviluppo insostenibile del territorio⁴¹. La Cass. chiarisce che se la guerra, o i conflitti armati in generale, rappresentano la manifestazione più flagrante dell'azione autodistruttiva dell'uomo pericolosa per la sua stessa vita, essi non esauriscono la sfera delle condotte che possono minare le condizioni di vita dignitosa dell'individuo, che possono derivare anche da condizioni socio-ambientali comunque imputabili all'azione umana, purché il degrado creato sia, in concreto, tale da esporre l'individuo al rischio di vedere annientati o, comunque, ridotti al di sotto del loro nucleo essenziale e ineludibile, i suoi diritti fondamentali alla vita, alla libertà e all'autodeterminazione⁴².

A questo proposito, la Cassazione ha sottolineato che il concetto di «nucleo ineliminabile costitutivo dello status di dignità della persona» costituisce il livello essenziale, al di sotto del quale non sono riconoscibili condizioni di vita dignitose e, pertanto, non è garantito il diritto fondamentale dell'individuo alla vita⁴³. Come osservato da P. Bonetti⁴⁴, con questo ragionamento la Corte di Cassazione accoglierebbe l'interpretazione che il Comitato per i diritti umani ha dato del diritto alla vita nel suo *General Comment* n. 36, secondo cui il diritto alla vita garantito dall'art. 6 del Patto internazionale sui diritti civili e politici non si limita alla mera sopravvivenza, ma, essendo molto più ampio, comprende il diritto al godimento della vita in dignità, diritto che, secondo il Comitato, ha come controparte l'obbligo degli Stati di adottare misure appropriate per risolvere quelle condizioni generali della società che possono mettere in pericolo tale diritto, compreso il degrado dell'ambiente, il cambiamento climatico e gli effetti dello sviluppo insostenibile⁴⁵.

Al fine di verificare se il rimpatrio possa comportare la privazione dell'esercizio dei diritti umani al di sotto di questo nucleo ineliminabile e costitutivo della dignità della persona, la Cass. aveva attribuito un'importanza centrale alla valutazione comparativa tra il grado di effettiva integrazione in Italia e la situazione soggettiva e oggettiva del richiedente vissuta prima della partenza e a cui sarebbe esposto in caso di rimpatrio nel Paese di origine, anche in relazione alle condizioni climatiche prevalenti in quest'ultimo, in modo da determinare il rischio che l'espulsione dal territorio nazionale possa comportare una violazione del suo diritto fondamentale al rispetto della vita privata e familiare e a la salute⁴⁶. Come nota Bonetti, l'ordinanza n. 5022/2021 rappresenta un cambiamento evolutivo su questo punto, in quanto già non basa la necessità di protezione umanitaria sul danno che tali diritti subirebbero in

⁴⁰ *Ibid.*, punto 9.11.

⁴¹ Cass., ordinanza n. 5022/2021, 5 *in fine* e 6.

⁴² *Ibid.*, 6.

⁴³ *Ibid.*, 6 *in fine* e 7.

⁴⁴ P. Bonetti, *La protezione speciale dello straniero in caso di disastro ambientale che mette in pericolo una vita dignitosa*, cit., 73.

⁴⁵ Comitato per i diritti umani, *General comment No. 36. Article 6: right to life* (CCPR/C/GC/36), 2019, punti, 3, 26 e 62.

⁴⁶ v. Cass.: ordinanza n. 25143/2020, punto 7.c, riguardante il caso del cittadino del Bangladesh che si era trasferito in Italia per sfuggire alla povertà causata da catastrofi naturali; e ordinanza n. 2563/2020, punti 5.3 e 5.4, anche in merito alla richiesta di protezione umanitaria di un cittadino del Bangladesh emigrato in Italia a causa delle ripetute inondazioni nel suo Paese che avevano distrutto la sua casa.

caso di rimpatrio⁴⁷. Al contrario, seguendo al Comitato per i diritti umani, la Corte italiana prescinde da tale giudizio comparativo della situazione nel Paese d'origine e del livello di integrazione sociale realizzato dallo straniero in Italia e basa il suo ragionamento direttamente sugli obblighi internazionali e costituzionali che incombono sullo Stato italiano, ex art. 5, c. 6, d.lgs. n. 286/1998, in particolare sulla già citata concezione ampia del diritto alla vita, intesa come vita dignitosa, e sul divieto dell'art. 19, c. 1.1, d.lgs. n. 286/1998, di esporlo alla violazione del minimo ineludibile dei suoi diritti fondamentali con l'espulsione verso un altro Paese nel contesto di un disastro ambientale⁴⁸.

Alla luce di tale motivazione, la Cass. ha deciso questi ricorsi per la protezione speciale a causa di disastri ambientali e climatici nei paesi d'origine dei ricorrenti, rinviando la causa per un nuovo esame della domanda, tenendo conto delle argomentazioni della Cass. Tuttavia, viene da chiedersi se questa evoluzione giurisprudenziale non sia stata indirettamente imposta dalla riforma apportata dal d.l. n. 20/2023 e dalla conseguente soppressione di ogni riferimento alla possibilità di ottenere la protezione speciale sul presupposto del radicamento dello straniero nel Paese, che avrebbe costretto la Cass. a cercare nuove strade argomentative sulla base dell'«orizzontalità dei diritti umani fondamentali», che «promuove l'evoluzione della norma, elastica, sulla protezione umanitaria 'a clausola generale di sistema', capace di favorire i diritti umani e di radicarne l'attuazione»⁴⁹. A questo riguardo, Bonetti ricorda anche lo status della dignità umana come «valore supercostituzionale» dell'ordinamento italiano e la considerazione che la Cass. ha attribuito alla protezione umanitaria (adesso speciale) come particolare manifestazione del diritto d'asilo, riconosciuto e garantito dall'art. 10, c. 3, Cost., che protegge la dignità e la vita della persona quando queste sono in pericolo nel Paese d'origine dello straniero⁵⁰.

5.2. Il permesso di soggiorno per calamità nel Paese d'origine dello straniero (art. 20-bis, d.lgs. n. 286/1998). Come è stato indicato in precedenza, il d.l. n. 113/2018 ha abolito il permesso di soggiorno per motivi umanitari, sostituendo questa unica forma generica e aperta di protezione con sei diversi permessi, ognuno dei quali risponde a una specifica circostanza di natura umanitaria⁵¹. Di conseguenza, la riforma non solo ha portato a una

⁴⁷ P. Bonetti, *La protezione speciale dello straniero in caso di disastro ambientale che mette in pericolo una vita dignitosa*, cit., 75.

⁴⁸ Cass., ordinanza n. 5022/2021, 8.

⁴⁹ Cass., ordinanza n. 25143/2020, punto 7, lett. b).

⁵⁰ P. Bonetti, *La protezione speciale dello straniero in caso di disastro ambientale che mette in pericolo una vita dignitosa*, cit., 77-78.

⁵¹ I nuovi tipi di permesso di soggiorno hanno tipificato quasi tutti i motivi precedentemente assegnati dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo alla protezione umanitaria. Da un lato, il d.l. n. 113/2018 introduce tre nuove tipologie di permesso di soggiorno per motivi che in precedenza avrebbero consentito ai richiedenti di ottenere la protezione umanitaria: i) il permesso di soggiorno per cure mediche (art. 1, c. 1, lett. g), d.l. n. 113/2018, che inserisce l'art. 19, c. 2, lett. d-bis), d.lgs. n. 286/1998); ii) il permesso di soggiorno per motivi di calamità (art. 1, c. 1, lett. h), d.l. n. 113/2018, che inserisce l'art. 20-bis, d.lgs. n. 286/1998); iii) il permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile (art. 1, c. 1, lett. q), d.l. n. 113/2018, che inserisce l'art. 42-bis, d.lgs. n. 286/1998). Dall'altro, stabilisce che alcune tipologie di permesso di soggiorno, già previste dal d.lgs. n. 286/1998, e precedentemente rilasciate «per motivi umanitari», riportano ora la dicitura «casi speciali», ovvero: iv) il permesso di soggiorno per protezione sociale (art. 1, c. 1, lett. e), d.l. n. 113/2018, che modifica l'art. 18, c. 4, d.lgs. n. 286/1998); v) il permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica (art. 1, c. 1, lett. f), d.l. n. 113/2018, che modifica il c. 1 e inserisce il c. 1-bis nell'art. 18-bis, d.lgs. n. 286/1998); vi) il permesso di soggiorno per particolare sfruttamento lavorativo (art. 1, c. 1, lett. i), d.l. n. 113/2018, che modifica il c. 12 quarter e inserisce il c. 12-sexies nell'art. 22, d.lgs. n. 286/1998). Oltre a questi sei permessi, il d.l. n. 113/2018 rinomina come «permesso per protezione speciale» il permesso di soggiorno rilasciato dal questore nei casi in cui la Commissione territoriale non accetti la domanda di protezione internazionale, ma ritenga che possano sussistere gravi motivi umanitari (art. 32, c. 3, d.lgs. n. 25/2008, come modificato dall'art. 1, c. 2, lett. a), d. l.n. 113/2018).

frammentazione della protezione umanitaria⁵², ma ne avrebbe anche limitato il suo ambito di applicazione, in quanto i motivi umanitari per cui può essere concessa non sono già atipici ma legalmente prestabiliti, creando una sorta di tipologia di casi di protezione⁵³. La riforma operata dal d.l. n. 130/2020 non ha portato alcun cambiamento in questo senso.

Uno dei permessi introdotti dal d.l. n. 113/2018 è il permesso di soggiorno per calamità, disciplinato dal nuovo art. 20-*bis*, d.lgs. n. 286/1998. In base al c. 1 di questa disposizione, il questore rilascia questo permesso nei casi in cui il Paese in cui lo straniero deve rientrare si trovi «in una situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza»⁵⁴. Va chiarito che questo permesso ha la funzione di regolarizzare il soggiorno di uno straniero che si trova già in Italia; quindi, non è un tipo di visto che può essere rilasciato per autorizzare *a priori* l'ingresso nel Paese in caso di calamità in un altro Stato⁵⁵.

Resta da vedere come verrà interpretato nel tempo il concetto di *calamità*. Dopo la reintroduzione delle parole «contingente ed eccezionale» è ancora meno chiaro se si riferisca esclusivamente a catastrofi naturali di rapida insorgenza, o se includa anche disturbi ambientali di lenta evoluzione che non consentano il rientro e la permanenza nel paese colpito in condizioni di sicurezza, che sarebbero stati coperti dal precedente permesso di soggiorno per motivi umanitari. Inoltre, è discutibile se altri eventi di origine naturale (ad esempio, epidemie⁵⁶) o di natura antropica (come incidenti industriali o situazioni di violenza interna) possano anche rientrare nel concetto di calamità, a condizione che raggiungano un livello di gravità eccezionale.

A questo proposito, può essere illuminante l'ordinanza n. 2563/2020, in cui la Cassazione ha invitato il giudice d'origine a valutare «se le alluvioni cui ha fatto riferimento il richiedente sono configurabili come calamità che non consentono il rientro nel Paese di origine e la permanenza in condizioni di sicurezza» ai sensi del permesso di soggiorno per calamità, in quel momento recentemente introdotto⁵⁷. Sebbene il richiedente non avesse diritto a tale permesso *ratione temporis*, la Cassazione ha ritenuto che il permesso per calamità caratterizzasse una condizione di vulnerabilità già tutelabile e rilevante ai fini della concessione della protezione umanitaria⁵⁸. Da questa interpretazione giurisprudenziale deriverebbe implicitamente che ciò che è decisivo per giudicare l'esistenza di una calamità nel Paese di origine dello straniero non è il tipo di evento che l'ha causata, ma le sue conseguenze, che devono impedire un ingresso e un soggiorno sicuri nel Paese.

Anche Bonetti propone di definirla *lato sensu*. Così, e prendendo a riferimento la nozione di «calamità di rilevanza nazionale», prevista dal codice sulla protezione civile all'art. 7, d.lgs. n. 1/2018, e la nozione di «catastrofe», prevista dall'art. 4 della decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, *Sul un meccanismo unionale di*

⁵² Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Le modifiche in tema di permesso di soggiorno conseguenti all'abrogazione dei motivi umanitari e sull'art. 1, D.L. 113/2018. Prime osservazioni*, ASGI, 2018, 3.

⁵³ *Ibid.*, 14; G. Conti, *La protezione umanitaria e il nuovo Sistema di accoglienza e integrazione nel d.l. n. 130/2020*, cit., 7.

⁵⁴ L'art. 20 bis, d.l. n. 286/1998, è stato modificato dall'art. 1, c. 1, lett. f), d.l. n. 130/2020, che ha sostituito le parole «contingente ed eccezionale» con «grave». Successivamente, il d.l. n. 20/2023, *Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare*, ha reintrodotta l'espressione «contingente ed eccezionale» (art. 7, c. 1, lett. d)).

⁵⁵ I. Pagin, *Quale tutela giuridica per i climate refugees? Il caso Teitiota*, in *Insininitinere.it*, 19 gennaio 2022, 3.

⁵⁶ Alcune voci hanno sostenuto che sarebbe possibile, e anche necessario nel contesto della pandemia di Covid-19, procedere al rilascio di permessi di soggiorno per calamità ai migranti che già abitano illegalmente in Italia. Tanto più che la chiusura delle frontiere a causa dell'epidemia, sia in Italia che nella maggior parte dei Paesi del mondo, non ha permesso nemmeno a loro di tornare in sicurezza nel Paese d'origine. Ad esempio, P. Bonetti, *La protezione speciale dello straniero in caso di disastro ambientale che mette in pericolo una vita dignitosa*, cit., 33-37; E. Camilli, *Migranti, il permesso per calamità potrebbe già regolarizzare gli stranieri?* in *La Difesa del Popolo*, 7 maggio 2020.

⁵⁷ Cass., ordinanza n. 2563/2020, punto 5.6.

⁵⁸ *Ibid.*, punto 7.

protezione civile, la definisce come «qualsiasi evento calamitoso di origine naturale o derivante dall'attività dell'uomo che abbia un'intensità o un'estensione tale che abbia conseguenze gravi sulle persone, sull'ambiente o sui loro beni»⁵⁹.

In assenza di una definizione uniforme del termine «calamità», il questore manterrebbe un'ampia discrezionalità nel valutare sia l'esistenza della calamità che la sua natura eccezionale⁶⁰. Questo margine può portare a notevoli divergenze tra i criteri interpretativi applicati in ciascuna Questura che, a loro volta, potrebbero incoraggiare una sorta di forum-shopping tra i migranti⁶¹.

A differenza del suo predecessore, il permesso di soggiorno per motivi umanitari, il permesso per calamità è rilasciato per un periodo legalmente definito: sei mesi. La modifica introdotta dal d.l. n. 130/2020 ne consentiva il rinnovo finché persistevano le circostanze che ne avevano determinato l'emissione, sebbene la riforma introdotta dal d.l. n. 20/2023 ne abbia nuovamente limitato la proroga per ulteriori sei mesi, come inizialmente previsto dal d.l.n. 113/2018. Per quanto riguarda lo status del titolare, il suo contenuto è mutato ad ogni successiva riforma. Così, il d.l. n. 113/2018 lo aveva sostanzialmente ridotto rispetto al precedente permesso umanitario, anche se il d.l. n. 130/2020 aveva significativamente invertito la situazione, che è tornata ad essere quella del d.l. n. 113/2018 con la riforma operata dal d.l. n. 20/2023.

Attualmente, il permesso di soggiorno per calamità consente allo straniero: (i) di lavorare, ma non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro (art. 20-*bis*, c. 2, d.lgs. n. 286/1998)⁶²; (ii) dà accesso all'istruzione primaria e superiore a pari condizioni con gli studenti italiani (art. 38, c. 1, e art. 39, c. 5, d.lgs. n. 286/1998), nonché all'alloggio sociale (art. 40, c. 4, d.lgs. n. 286/1998). Tuttavia, a differenza del precedente permesso per motivi umanitari, il permesso per calamità è valido solo sul territorio nazionale (art. 20-*bis*, c. 2, d.lgs. n. 286/1998) e dà diritto all'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale solo dietro pagamento di un contributo annuo equivalente a quello degli italiani (art. 34, c. 3, d.lgs. n. 286/1998⁶³), per cui in assenza di tale iscrizione o di un'assicurazione sanitaria privata, lo straniero in possesso di questo permesso ma privo di risorse potrebbe ricevere solo cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti o essenziali e partecipare ad alcuni programmi di medicina preventiva. (art. 35, c. 4, d.lgs. n. 286/1998). Inoltre, il titolare di un permesso di soggiorno per calamità non può beneficiare di misure di assistenza sociale, poiché, come già detto, questo permesso può essere rilasciato solo per una durata massima di sei mesi, mentre l'art. 41, c.1, d.lgs. n. 286/1998, richiede che il permesso abbia una durata minima di almeno un anno per poter fruire dell'assistenza sociale.

5.3. Misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali (art. 20, d.lgs. n. 286/1998). L'art. 20, c 1, d.lgs. n. 286/1998, stabilisce che il Presidente del Consiglio dei

⁵⁹ P. Bonetti, *La protezione speciale dello straniero in caso di disastro ambientale che mette in pericolo una vita dignitosa*, cit., 61.

⁶⁰ Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Le modifiche in tema di permesso di soggiorno conseguenti all'abrogazione dei motivi umanitari e sull'art. 1, D.L. 113/2018. Prime osservazioni*, ASGI, 2018, 6.

⁶¹ I. Pagnin, *Quale tutela giuridica per i climate refugees? Il caso Teitiota*, in *Iusininitinere.it*, 19 gennaio 2022, 4; Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, cit. *nota supra*.

⁶² L'art. 1, c. 1, lett. b), d.l. n. 130/2020, aveva aggiunto un c. 1-*bis*, all'art. 6, d.lgs. n. 286/1998, che consentiva tale conversione, che è stato però abrogato dall'art. 7, c. 1, lett. a), l. n. 50/2023, *Di conversione con modificazioni del Decreto-Legge 10 marzo 2023, n. 20*, i cui art. 7, c. 1, lett. d), ha anche reintrodotto nell'art. 20-*bis*, c. 2, d.lgs. n. 286/1998, il divieto di conversione prima previsto dall'art. 1, c.1, lett. b), d.l. n. 113/2018.

⁶³ L'art. 1, c. 1, lett. o), d.l. n. 113/2018, ha sostituito il generico riferimento ai «beneficiari di asilo per motivi umanitari», di cui all'art. 34, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 286/1998, con l'espressa menzione delle tipologie di permesso di soggiorno che conferiscono tale diritto, tra le quali non è compreso il permesso per i casi di calamità, senza che tale situazione sia cambiata con le riforme attuate dal d.l. n. 130/2020 o dal d.l. n. 20/2023.

ministri, in accordo con i Ministri degli affari esteri, dell'interno, per la solidarietà sociale e con gli altri Ministri interessati, può stabilire, con proprio decreto, misure di protezione temporanea «per rilevanti esigenze umanitarie» derivanti da conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità che si verifichino in Paesi non appartenenti all'UE. Questo precetto è stato attivato nel 1999 per proteggere i kosovari in fuga dalla guerra⁶⁴, e nel 2011, in occasione dell'arrivo massiccio di cittadini provenienti dai Paesi del Nord Africa sulle coste italiane, in particolare sull'isola di Lampedusa. In quest'ultimo caso, le rivolte e i conflitti che avevano iniziato a verificarsi in tutta la regione, a seguito del fenomeno conosciuto come Primavera araba, avevano spinto molti migranti a cercare di raggiungere irregolarmente il suolo europeo attraversando il Mediterraneo dalla Tunisia, dall'Egitto o dalla Libia⁶⁵. Con d.P.C.M. del 12 febbraio 2011 è stato dichiarato lo stato di emergenza umanitaria a livello nazionale. A questo decreto ne è seguito un altro il 5 aprile 2011, basato sull'art. 20, d.lgs. n. 286/1998, che ha specificato le misure di protezione temporanea da applicare a favore dei cittadini provenienti dai Paesi del Nord Africa, purché giunti sul territorio italiano dal 1° gennaio 2011 fino alla mezzanotte del 5 aprile 2011 (art. 1).

La crisi migratoria che ha portato all'applicazione dell'art. 20, d.lgs. n. 286/1998, non è stata il risultato di un'alterazione ambientale, ma del clima di acuta instabilità politica che si era propagato in tutta la regione del Maghreb e in Egitto⁶⁶. Tuttavia, entrambi i decreti presidenziali costituiscono un prezioso precedente riguardo all'applicazione pratica di tale meccanismo. Pertanto, vale la pena di tenere conto del loro contenuto quando si considera di questo art. 20 per la protezione degli sfollati per motivi ambientali. Allo stesso tempo, è opportuno analizzare questa disposizione notando le differenze tra queste misure di protezione temporanea e il permesso per calamità di cui all'art. 20-bis, d.lgs. n. 286/1998.

5.3.1. Differenze tra le misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali e il permesso di soggiorno per casi di calamità. L'esistenza di due tipologie di protezione che possono avere come oggetto le persone sfollate per motivi ambientali, come il permesso per i casi di calamità e le misure di protezione temporanea «per rilevanti esigenze umanitarie» derivanti da disastri naturali, rende necessario confrontarli ed evidenziarne le differenze, che possono essere sostanzialmente ridotte a due: l'evento abilitante, che rende necessario considerare la piena coincidenza o meno delle espressioni «disastro naturale» e «calamità», e la determinazione dei beneficiari della protezione, che nel primo caso è individuale o caso per caso e nel secondo di gruppo.

5.3.1.1. Una diversa fattispecie: disastro naturale contro calamità. A prima vista, potrebbe sembrare che il tipo di perturbazione ambientale per la quale può essere concessa la protezione sia lo stesso in entrambe le disposizioni, ossia le catastrofi di rapida insorgenza. Tuttavia, va notato che il riferimento dell'art. 20 ai «disastri naturali» sembra notevolmente

⁶⁴ P. Bonetti, *La protezione speciale dello straniero in caso di disastro ambientale che mette in pericolo una vita dignitosa*, cit., 60.

⁶⁵ G. Arias, *La crisis en el Norte de África y su impacto en la inmigración irregular a la Unión Europea*, Real Instituto Elcano, 2011, *passim*.

⁶⁶ Infatti, oltre alla Primavera araba, nello stesso anno, il 2011, il Corno d'Africa conosceva una delle peggiori crisi alimentari mai registrate, a causa della grave siccità che ha colpito l'intera regione dell'Africa orientale. I migranti provenienti da Paesi colpiti dalla carestia come la Somalia, l'Eritrea e l'Etiopia approfittarono delle rotte migratorie aperte dalla Tunisia e dalla Libia per raggiungere l'Europa, mescolandosi al flusso di migranti in fuga dall'instabilità politica e dai disordini nel mondo arabo. Sebbene il decreto presidenziale che dichiarava lo stato di emergenza umanitaria in Italia si riferisse solo ai cittadini dei Paesi nordafricani, ci si chiede se i migranti del Corno d'Africa che potrebbero essere arrivati a Lampedusa da Paesi nordafricani come la Tunisia, la Libia o l'Egitto non abbiano ricevuto anche loro, in forma mascherata, la protezione prevista dall'art. 20, d.lgs. n. 286/1998, diventando forse i primi sfollati ambientali a ricevere protezione sul suolo europeo.

più ristretto rispetto alla terminologia utilizzata dall'art. 20-*bis*. Come è stato sottolineato, il termine «calamità» utilizzato in quest'ultima disposizione lascia più spazio alle argomentazioni a favore della possibilità di considerare tali anche altri tipi di perturbazioni ambientali che, pur non essendo qualificabili come disastri naturali nel senso tradizionale del termine, sono sufficientemente gravi da mettere in pericolo anche la sopravvivenza delle popolazioni che vivono nel territorio colpito, cioè da essere considerate di natura «eccezionale».

Invece, l'art. 20 sembra inequivocabile nel senso che solo un disastro naturale, definito come un evento pericoloso che si verifica rapidamente o inaspettatamente, mettendo in pericolo la vita delle persone attraverso il suo impatto fisico immediato, può servire come base per l'adozione di tale decreto che stabilisce misure di protezione eccezionali. Tuttavia, è da notare che nella citata ordinanza 5022/2021, la Cassazione ha stabilito l'esistenza di una situazione di disastro ambientale facendo riferimento alla definizione di «disastro ambientale» contenuta nell'art. 452-*quater* c.p. Secondo questo precetto, per «disastro ambientale» si deve intendere un' «alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema», ovvero la «alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali», o ancora «l'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte al pericolo». Se si mantenesse un'interpretazione del concetto di disastro naturale analoga a quella data dalla Cassazione al disastro ambientale, sarebbe possibile includere anche i processi di lento degrado ambientale. Tuttavia, anche se si adotta un'interpretazione letterale, non penalistica, e restrittiva del termine «disastro naturale», i fenomeni ambientali di lenta insorgenza potrebbero comunque trovare accoglienza nell'art. 20 sotto la categoria degli «altri eventi di particolare gravità». Questa clausola di chiusura fungerebbe quindi da clausola generale, coprendo altre situazioni che, pur non essendo espressamente menzionate nell'art. 20, hanno causato una crisi umanitaria nel Paese di origine dello straniero. Infatti, l'esistenza di tale clausola va vista in modo molto positivo se si confronta l'art. 20 d.lgs. n. 286/1998 con il suo omologo in Finlandia (art. 109, c. 1, l. n. 301/2004) o in Svezia (l'abrogato art. 2a, cap. 4, l. n. 716/2005). Questi ultimi coprono solo in via residuale altre situazioni di violenza indotta dall'uomo nel Paese d'origine del richiedente. Pertanto, come già detto, la possibilità di includere le vittime di disastri ambientali a lenta insorgenza in Finlandia o in Svezia (in quest'ultima prima della riforma operata dalla l. n. 765/2021) potrebbe avvenire solo attraverso un'interpretazione estensiva del concetto di disastro ambientale.

In ogni caso, il fatto che il dissesto ambientale sia qualificato dall'art. 20 come «disastro naturale» o come «altri eventi di particolare gravità» diventa irrilevante. L'art. 20 non richiede l'identificazione della categoria giuridica a cui appartiene la situazione di fatto che funge da base per l'adozione di misure di protezione temporanea. Ad esempio, il d.P.C.M. del 12 febbraio 2011 dichiarando lo stato di emergenza umanitaria si limita a descrivere, in modo generico e sintetico, il contesto geopolitico che ha provocato la crisi umanitaria in Nord Africa e che ha portato a massicci sfollamenti di popolazione verso le coste italiane. Non ha però valutato se l'escalation di violenza in Libia, culminata in una guerra civile aperta, fosse qualificabile come conflitto, e le rivolte in Tunisia o in Egitto come altri eventi particolarmente gravi⁶⁷.

Di conseguenza, se viene dichiarata un'emergenza umanitaria a causa di un evento ambientale in un Paese terzo, non sarebbe necessario identificare se il flusso di sfollati verso l'Italia sia

⁶⁷ *Vid.* dall'undicesimo al tredicesimo considerando del d.P.C.M. del 12 febbraio 2011, e anche il terzo considerando del d.P.C.M. del 5 aprile 2011, quest'ultimo facendo semplicemente riferimento alla dichiarazione dello stato di emergenza umanitaria ai sensi del d.P.C.M. del 12 febbraio 2011 come base per l'adozione di misure di protezione temporanea.

stato causato da un evento di rapida o lenta insorgenza. Infatti, l'inserimento di una clausola di chiusura così ampia («altri eventi di particolare gravità») dimostra che ciò che conta per l'attivazione del meccanismo di protezione temporanea è la necessità di fornire una protezione umanitaria immediata agli sfollati. Tale necessità metterebbe in secondo piano la situazione stessa che ha determinato lo sfollamento nel Paese di origine⁶⁸. Pertanto, il riferimento esplicito dell'art. 20, d.lgs. n. 286/1998, ai «conflitti» o ai «disastri naturali» deve essere visto solo come un esempio di due situazioni in cui sono tipicamente richieste protezione e assistenza umanitaria. Pertanto, nonostante le differenze terminologiche tra i termini «disastro naturale» e «calamità», si può sostenere che l'ambito di applicazione dell'art. 20 e dell'art. 20-*bis*, d.lgs. n. 286/1998, sembra sufficientemente ampio da coprire entrambi i tipi di dissesto ambientale, siano esse di lenta o rapida insorgenza.

Si noti, comunque, che il potere di interpretare i termini «calamità» e «disastro naturale» in un senso o nell'altro appartiene a un'autorità diversa in ciascuna disposizione. Nel caso dell'art. 20 è lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri a stabilire che una particolare situazione in un Paese extracomunitario costituisce un'emergenza umanitaria. Fatto ciò, il questore si limita ad agire nell'esercizio di un potere regolamentato, ossia verifica semplicemente se sussistono o meno le condizioni previste dal relativo decreto presidenziale e di conseguenza concede o nega il permesso di soggiorno. Ad esempio, in base al d.P.C.M. del 5 aprile 2011, il questore doveva rilasciare uno dei precedenti permessi di soggiorno per motivi umanitari dopo aver verificato che il richiedente provenisse e fosse cittadino di un Paese dell'Africa settentrionale (art. 2, c. 1). Pertanto, ai sensi dell'art. 20, il questore non ha quindi alcun margine di valutazione o interpretazione. Tutto il contrario di quanto accade per il rilascio del permesso di soggiorno per calamità. Come indicato in precedenza, in questo caso il questore esercita un'assoluta discrezionalità nel determinare sia il significato del termine «calamità», sia la sua esistenza e natura eccezionale. Come è stato detto, tale discrezionalità rischia tuttavia di produrre esiti diversi a seconda della circoscrizione territoriale in cui viene presentata la domanda di soggiorno.

5.3.1.2. Determinazione dello status di protezione su base individuale o di gruppo: la necessità di un afflusso massiccio di sfollati nel contesto delle misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali. Anche le modalità di determinazione dei beneficiari della protezione temporanea differiscono tra l'art. 20 e l'art. 20-*bis*, d.lgs. n. 286/1998. Mentre il questore rilascia il permesso per i casi di calamità su base individuale, cioè dopo una valutazione caso per caso delle circostanze nel Paese del richiedente, la protezione temporanea ai sensi dell'art. 20 è concessa su base collettiva⁶⁹. In altre parole, sono considerate necessitanti di protezione umanitaria tutte le persone provenienti dall'area geografica definita nel decreto presidenziale con cui è stata attivata la protezione temporanea. Quest'area geografica può corrispondere a tutto o parte del territorio di uno o più Paesi, o anche includere intere regioni. Ad esempio, il d.P.C.M. del 5 aprile 2011 ha definito l'ambito soggettivo di applicazione con un generico riferimento ai cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa, senza ulteriori specificazioni (art. 1).

Va notato, tuttavia, che l'art. 20 non qualifica quantitativamente l'arrivo di persone alle

⁶⁸ A questo proposito, si veda il quattordicesimo considerando del d.P.C.M. del 12 febbraio 2011 che, dopo aver descritto la situazione in Nord Africa, sottolinea la necessità di adottare misure straordinarie ed urgenti per fornire strutture adeguate alle necessarie forme di assistenza umanitaria, garantendo al tempo stesso un'efficace azione contro l'immigrazione clandestina e l'identificazione delle persone pericolose per l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale. Si veda anche il quarto considerando del d.P.C.M. del 5 aprile 2011, che insiste sulla richiesta di misure umanitarie per la protezione temporanea in termini di assistenza e residenza degli stranieri.

⁶⁹ Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, *Le modifiche in tema di permesso di soggiorno conseguenti all'abrogazione dei motivi umanitari e sull'art. 1, D.L. 113/2018. Prime osservazioni*, ASGI, 2018, 5.

frontiere italiane. Il suo silenzio solleva la questione se sia necessario un afflusso massiccio di sfollati per attivare la protezione temporanea, simile a quello richiesto dalla DPT. L'eccezionalità dello stato di emergenza umanitaria e i precedenti del 1999 e 2011 sembrano suggerirlo. Ad esempio, la dichiarazione dello stato di emergenza umanitaria del 12 febbraio 2011 è scaturita dal fatto che gli sbarchi «di migliaia di cittadini» nordafricani sulle coste italiane, in particolare sull'isola di Lampedusa, «ha assunto negli ultimi giorni dimensioni particolarmente preoccupanti»⁷⁰. Inoltre, data la situazione politica della regione, si prevedeva un ulteriore peggioramento della situazione nei giorni successivi, con l'arrivo di altre imbarcazioni cariche di immigrati irregolari⁷¹. Allo stesso modo, il successivo d.P.C.M. del 5 aprile 2011 ha giustificato la necessità di adottare misure temporanee di protezione in considerazione delle significative esigenze umanitarie derivanti dall'eccezionale afflusso di persone provenienti dal Nord Africa⁷².

Di conseguenza, i precedenti suggeriscono che la protezione temporanea per eventi eccezionali verrebbe attivata quando un numero elevato di sfollati arriva nel Paese a un ritmo o in un numero superiore alla capacità di risposta dell'Italia. Dopo tutto, l'art. 20, d.lgs.n. 286/1998, è intitolato «Misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali». Non sembra quindi esserci alcun altro evento eccezionale, oltre all'arrivo su larga scala di cittadini di Paesi terzi, che giustifichi la necessità di misure di accoglienza altrettanto straordinarie. Nei casi in cui non si verifichi un tale arrivo massiccio, ma l'interessato non possa tornare nel Paese d'origine a causa della situazione ambientale in cui si trova, rimarrebbe la possibilità di richiedere il permesso di soggiorno per calamità dell'art. 20 bis o, in alternativa, la protezione speciale per motivi umanitari dell'art. 19, cc. 1.1 e 1.2.

5.3.2. Contenuto delle misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali. Il d.P.C.M. che adotta le misure di accoglienza determina il contenuto della protezione concessa. A titolo esemplificativo, l'art. 2 del d.P.C.M. del 5 aprile 2011 ha riconosciuto ai beneficiari provenienti dal Nord Africa i seguenti diritti: (i) il diritto di ottenere uno dei precedenti permessi di soggiorno per motivi umanitari con validità di sei mesi (art. 2.1); (ii) il diritto di richiedere la protezione internazionale (art. 2.7); (iii) il diritto a un documento di viaggio al posto del passaporto e il diritto alla libera circolazione all'interno dei Paesi dell'UE, ai sensi delle disposizioni della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1995 e della legislazione dell'UE (art. 2.3); (iv) i beneficiari del d.P.C.M. del 5 aprile 2011 hanno goduto anche dei diritti addizionali che il d.lgs. n. 286/98 e il d.P.R. n. 394/1999 attribuivano al estinto permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Per quanto riguarda la questione della forma che potrebbe assumere ora il permesso di soggiorno concesso agli sfollati ambientali che beneficiano di misure straordinarie di accoglienza, tra le nuove tipologie di permesso di soggiorno introdotte dal d.l. n. 113/2018, solo il permesso per i casi di calamità sembra essere in linea con le crisi umanitarie a cui l'art. 20, d.lgs. n. 286/1998, intende rispondere, rimanendo la protezione speciale per motivi umanitari dell'art. 19, cc. 1.1 e 1.2, come formula residuale. Questo, a sua volta, rafforza la necessità di interpretare il termine «calamità» in senso ampio, in grado di accogliere situazioni sia di origine umana che naturale e, in quest'ultimo caso, sia di rapida che di lenta insorgenza.

6. Conclusioni. La tabella alla fine delle conclusioni fornisce una sintesi delle forme di protezione di cui possono avvalersi gli sfollati ambientali nei quattro Paesi analizzati: Finlandia, Svezia, Cipro e Italia. Questa analisi comparativa evidenzia la diversità delle forme di protezione nazionali superstiti dopo l'entrata in vigore delle direttive 2011/95/UE e

⁷⁰ Undicesimo e dodicesimo considerando del d.P.C.M. del 12 febbraio 2011.

⁷¹ Tredicesimo considerando del d.P.C.M. del 12 febbraio 2011.

⁷² Quarto considerando del d.P.C.M. del 5 aprile 2011.

2001/55/CE, data la loro natura di norme minime. Sebbene l'obiettivo delle due direttive non sia quello di uniformare le forme di protezione nazionali, è pur vero che la loro esistenza può mettere a rischio la realtà di un sistema europeo di asilo veramente unico e omogeneo, incoraggiando indirettamente movimenti secondari verso quegli Stati membri che mantengono forme di protezione più permissive nella loro legislazione sugli stranieri.

Questa pluralità di statuti nazionali di protezione, nonostante l'apparente frammentazione, ha una solida base comune, in quanto tutti basano la loro concessione sull'esistenza di motivi umanitari che impediscono il ritorno dello straniero nel suo Paese d'origine, pur non avendo i requisiti per ottenere lo status di rifugiato o di beneficiario di protezione sussidiaria. Collegandosi all'idea precedente, vale la pena di sottolineare quanto sia opportuno sostituire la protezione sussidiaria europea con una vera e propria protezione umanitaria, di cui la prima è solo un surrogato, sulla base degli obblighi in materia di diritti umani assunti dall'UE e dai suoi Stati membri.

Sebbene la Finlandia e la Svizzera abbiano mostrato una certa tendenza legislativa a escludere le catastrofi naturali come motivo specifico di protezione, il fatto che i disordini ambientali siano stati o siano tuttora presenti nella legislazione sugli stranieri di questi quattro Paesi costituisce un precedente non trascurabile per continuare a sostenere l'inclusione dei motivi ambientali come motivo di protezione, sia a livello nazionale che, preferibilmente, a livello europeo. Perciò le regressioni normative evidenziate rispetto alla sua considerazione come base per la concessione della protezione devono essere giudicate come temporanee, frutto della progressiva securizzazione che la politica di asilo e immigrazione nazionale ed europea ha subito nell'ultimo decennio.

Tuttavia, se questo è vero, non rende inopportuno che la comunità internazionale intraprenda un processo di negoziazione che porti a un regime giuridico internazionale per la protezione degli sfollati ambientali, evitando così che il loro destino continui, come è stato finora, nelle mani degli Stati e delle maggioranze politiche che controllano il governo e il parlamento. A questo proposito, l'Assemblea delle Nazioni Unite ha deciso, con la risoluzione 76/119, di includere nell'ordine del giorno provvisorio della sua settantottesima sessione il tema della protezione delle persone in caso di disastri, nonché di prendere in considerazione il progetto di trattato che la Commissione di diritto internazionale ha elaborato a questo proposito, compromettendosi a valutare la raccomandazione di quest'ultima che l'Assemblea Generale stessa o una conferenza internazionale di plenipotenziari elaborino una convenzione basata su questo progetto di articoli⁷³.

Comunque sia, il fatto che, nonostante le citate battute d'arresto legislative, i quattro Paesi presi in esame abbiano mantenuto forme di protezione per motivi umanitari deve essere visto come un contrappeso positivo. Si potrebbe addirittura sostenere che tali formule aperte basate sui diritti umani siano più appropriate di cataloghi chiusi di specifiche ragioni umanitarie di protezione. In questo senso, è paradigmatico il caso dell'Italia, che mantiene sei diversi permessi, ognuno dei quali risponde a una specifica circostanza umanitaria, tra cui il permesso per calamità e, in via residuale, il permesso di soggiorno per protezione speciale sulla base degli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato italiano. Infatti, la maggiore durata della protezione speciale per motivi umanitari (due anni, rinnovabili) rispetto al permesso di soggiorno per calamità (sei mesi, rinnovabili per altri sei mesi) e il fatto che quest'ultimo sia soggetto alla discrezionalità di ciascuna questura rendono più interessante per lo straniero optare direttamente per il permesso di soggiorno per protezione speciale, invece di richiedere prima il permesso di soggiorno per calamità e, una volta scaduta la durata massima di quest'ultimo e se permangono le condizioni ambientali che impedivano il rientro

⁷³ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Resolution 76/119 Protection of persons in the event of disasters, adopted by the General Assembly at its Seventy-sixth session* (A/RES/76/119), 2021, punti 4 e 7.

e la permanenza in sicurezza nel Paese di origine, richiedere la protezione speciale. Tuttavia, tale prassi finirebbe per vanificare l'efficacia del permesso di soggiorno creato appositamente per i casi di calamità, anche naturali, nel Paese d'origine dello straniero e, di conseguenza, per snaturare il carattere residuale della protezione umanitaria.

D'altra parte, tenendo conto delle difficoltà che sono sorte quando è stato inserito un riferimento specifico ai disastri ambientali per quanto riguarda l'interpretazione di questa nozione e l'inclusione o meno di eventi naturali a lenta evoluzione, oltre a quelli a rapida insorgenza, sembra più pacifica l'opzione di una clausola di protezione per motivi umanitari legati ai diritti umani. Soprattutto quando abbiamo già diverse pronunce giudiziarie che sanciscono l'impatto delle perturbazioni ambientali, compresi i cambiamenti climatici, sui diritti umani e l'obbligo degli Stati di non rimpatriare i cittadini di Paesi terzi nel loro Paese d'origine quando le condizioni climatiche e ambientali possono mettere in pericolo diritti umani come la vita o l'integrità⁷⁴.

In questo senso, la decisione del Comitato per i diritti umani nella causa Teitiota contro la Nuova Zelanda e la sua influenza sulla giurisprudenza nazionale evidenzia, come sottolinea Perrini⁷⁵, l'impatto che, da un lato, le decisioni degli organi quasi giudiziari di monitoraggio dei trattati sui diritti umani possono avere sui sistemi giuridici nazionali, anche se non sono formalmente vincolanti. Dall'altro, mostra il potenziale del diritto internazionale dei diritti umani per colmare questa lacuna nell'ordinamento giuridico internazionale, in attesa della negoziazione di uno strumento giuridico universale per proteggere gli sfollati ambientali.

A questo proposito, oltre alle già citate pronunce della Corte di Cassazione italiana, dopo il caso Teitiota si sono emesse sentenze anche in altri Paesi europei contro il rimpatrio di stranieri in Paesi che soffrono di una grave crisi ambientale. Da un lato, si segnala la sentenza dell'Alto Tribunale amministrativo di Baden-Württemberg, in Germania, del 17 dicembre 2020, che ha annullato il provvedimento di espulsione di un cittadino afgano sulla base delle condizioni ambientali e climatiche del suo Paese di origine, aggravate dalla crisi sanitaria del Covid-19. Inoltre, in Francia, la Seconda sezione della Corte d'appello di Bordeaux, in una sentenza del 18 dicembre 2020, ha concesso un permesso di soggiorno temporaneo a un cittadino del Bangladesh in considerazione del suo stato di salute e delle sue esigenze mediche, che non avrebbero potuto essere adeguatamente soddisfatte nel suo Paese a causa delle condizioni ambientali e sanitarie⁷⁶.

Così, attraverso la concretizzazione giurisprudenziale degli obblighi internazionali che gli Stati hanno assunto ratificando i trattati sui diritti umani, in particolare la tutela del diritto a una vita dignitosa e il divieto di trattamenti inumani o degradanti, i tribunali nazionali potrebbero impedire l'estradizione dello straniero verso Paesi in cui esiste un rischio serio e reale di violazione di questi diritti a causa della situazione ambientale, invocando il principio di non-refoulement. Tuttavia, questo principio impedisce solo il rimpatrio forzato dello straniero nel suo Paese d'origine, ma non obbliga internazionalmente lo Stato a concedere uno specifico status di protezione agli stranieri che non possono essere rimpatriati, la cui portata e il cui contenuto, soprattutto per quanto riguarda i diritti riconosciuti nel Paese allo straniero non rimpatriato, dipenderanno quindi da quanto stabilito dalla legislazione nazionale. In relazione a quest'ultimo aspetto, l'analisi giuridica, in particolare nel caso

⁷⁴ La più recente è stata la sentenza della Corte EDU, *Caso Verein Klimaseniorinnen Schweiz y otros v. Svizzera* (n. 53600/20), emessa il 9 aprile 2024, in cui la Corte ha condannato la Svizzera in quanto l'inadeguatezza delle sue politiche sul cambiamento climatico violava il diritto alla vita e il diritto al rispetto della vita privata e familiare dei ricorrenti, principalmente donne di età superiore ai 75 anni, tutelati rispettivamente dagli artt. 2 e 8 CEDU.

⁷⁵ F. Perrini, *Il riconoscimento della protezione umanitaria in caso di disastri ambientali nel recente orientamento della Corte di Cassazione*, cit., 360-361.

⁷⁶ C. Scissa, *Migrazioni ambientali tra immobilismo normativo e dinamismo giurisprudenziale: Un'analisi di tre recenti pronunce*, in *Questione Giustizia*, 17 maggio 2021, 7-9.

italiano, ha evidenziato chiaramente non solo la differenza di diritti tra una forma di protezione nazionale e l'altra, ma anche la volatilità legislativa nella regolamentazione di questa materia da parte dei parlamenti nazionali, che hanno mostrato una tendenza prevalentemente restrittiva.

Infine, vale la pena sottolineare il valore di questa giurisprudenza nazionale, che non solo può contribuire alla realizzazione dei diritti umani degli sfollati ambientali attraverso un'interpretazione, che Scissa chiama «evolutiva»⁷⁷, dei trattati internazionali sui diritti umani. Piuttosto, l'azione dei tribunali nazionali può anche svolgere un ruolo chiave nel mitigare eventuale regressione della legislazione nazionale, come quella avvenuta con il Decreto Salvini in Italia, ma che si è verificata anche in altri Paesi come la Svezia o la Finlandia, dove, come abbiamo visto, sono state abolite le disposizioni della legislazione sugli stranieri che consentivano espressamente di concedere protezione agli stranieri arrivati in fuga da una situazione di disastro naturale nei loro Paesi d'origine.

Tabella 1. - Formule di protezione nazionale per gli sfollati ambientali

Pais	Tipo di protezione	Durata
Finlandia	Permesso di soggiorno per motivi umani (art. 52, c. 1, l. n. 301/2004).	Continuativa.
	Accoglienza di stranieri in Finlandia per speciali motivi umanitari o in adempimento di obblighi internazionali (art. 93 l. n. 301/2004).	Temporanea/continuativa (a discrezione del Governo. Se temporanea, possibilità di conversione in un permesso di soggiorno permanente se sono trascorsi tre anni di residenza continuativa nel Paese e sussistono ancora i motivi per cui è stata concessa la protezione).
	Protezione internazionale in caso di massiccio sfollamento di persone a causa di un disastro ambientale (art. 109 l. n. 301/2004).	Massimo di un anno, prorogabile fino al raggiungimento del periodo massimo stabilito dal Governo o del periodo legale di tre anni (se i motivi per cui è stata concessa la protezione continuano dopo la scadenza del periodo massimo di tre anni, è previsto che i beneficiari ricevano un permesso di soggiorno continuativo).

⁷⁷ *Ibid.*, 9.

Svezia	Permesso di soggiorno per circostanze particolarmente gravose (cap. 5, art. 6, l. n. 716/2005).	Inizialmente, tredici mesi, rinnovabile per un altro periodo di due anni. Alla scadenza del permesso di soggiorno temporaneo, lo straniero può ottenere un permesso di soggiorno permanente se ha soggiornato regolarmente in Svezia per almeno tre anni, ha mezzi di autosostentamento e considerando il suo modo di vita.
	Permesso di soggiorno nel caso in cui un organismo internazionale, competente per l'esame dei singoli reclami, stabilisca che la decisione di respingere o espellere un individuo è contraria alle convenzioni internazionali di cui la Svezia è parte (cap. 5, art. 4, l. n. 716/2005).	Dipende dal permesso concesso.
Cipro	Divieto di espulsione di un rifugiato o di una persona con <i>status</i> di protezione sussidiaria verso un paese in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero in pericolo o in cui rischierebbe di essere sottoposto a tortura o a trattamenti o punizioni degradanti o inumani a causa di una distruzione ambientale (art. 29, c. 4, l. n. 6(I)/2000).	—
Italia	Protezione speciale per motivi umanitari, secondo gli obblighi internazionali e costituzionali dello Stato italiano (art. 5, c. 6, art. 19, cc. 1.1 e 1.2 d.lgs. n.	Due anni, rinnovabile previo parere della Commissione territoriale.

	286/1998; art. 32, c. 3, d.lgs. 25/2008).	
	Permesso di soggiorno per calamità nel Paese d'origine dello straniero (art. 20 bis d.lgs. n. 286/1998).	Sei mesi, rinnovabile per un periodo ulteriore di sei mesi se permangono le condizioni di eccezionale calamità.
	Misure straordinarie di accoglienza per rilevanti esigenze umanitarie in occasione di disastri naturali in Paesi non appartenenti all'Unione Europea (art. 20 d.lgs. n. 286/1998).	Quella determinata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Abstract. La natura di norme minime della Direttiva qualifiche 2011/95/UE (rifusione) e della Direttiva protezione temporanea 2001/55/CE ha permesso a diversi Stati membri di mantenere o introdurre nella propria legislazione disposizioni che consentono di proteggere gli stranieri che arrivano sul loro territorio sfollati a causa di un disastro ambientale. È il caso di Finlandia, Svezia, Italia e Cipro. Con i passi indietro di Finlandia e Svezia, che hanno eliminato dalla loro legislazione ogni riferimento a questi gruppi di sfollati, e con i limiti della legislazione di Cipro, che prevede solo il non respingimento di un rifugiato o di un beneficiario di protezione sussidiaria verso un Paese che ha subito una catastrofe naturale, il d.lgs. n. 286/1998 dell'Italia rimane l'unico pioniere in questo campo, nonostante l'andirivieni legislativi degli ultimi anni. Il presente contributo analizza le leggi sull'immigrazione di questi Paesi per quanto riguarda le formule che consentono agli sfollati ambientali di risiedere e ricevere protezione nei rispettivi territori. Particolare attenzione è rivolta al caso italiano, in cui vengono analizzati la protezione speciale per motivi umanitari, prevista dall'art. 19, cc. 1.1 e 1.2, tenendo conto dei recenti sviluppi giurisprudenziali della Corte di Cassazione, in particolare dell'ordinanza n. 5022/2021; il permesso di soggiorno per catastrofi, disciplinato dall'art. 20-*bis*, e le misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali, previste dall'art. 20.

Abstract. The minimum standard nature of the Qualification Directive 2011/95/EU (recast) and the Temporary Protection Directive 2001/55/EC has allowed several Member States to maintain or introduce into their legislation provisions to protect foreigners arriving on their territory displaced by an environmental disaster. This is the case in Finland, Sweden, Italy and Cyprus. With the backward steps of Finland and Sweden, which have eliminated from their legislation any reference to these groups of displaced persons, and with the limitations of Cyprus' legislation, which only provides for the non-refoulement of a refugee or beneficiary of subsidiary protection to a country that has suffered a natural disaster, Italy's legislative Ddecree no. 286/1998 remains the only pioneer in this field, despite the legislative back-and-forth of recent years. This contribution analyses the immigration laws of these countries with regard to the formulas that allow displaced persons to reside and receive

protection in their respective territories. Particular attention is paid to the Italian case, analysing the special protection for humanitarian reasons, provided by Art. 19, cc. 1.1 and 1.2, taking into account the recent jurisprudential developments of the Court of Cassation, in particular the order 5022/2021; the residence permit for calamity, regulated by Art. 20-*bis*, and the extraordinary reception measures for exceptional events, provided by Art. 20.

Parole chiave. Sfollati ambientali – direttiva 2011/1995/UE – direttiva 2001/55/UE – protezione speciale – protezione umanitaria – permesso di soggiorno per calamità – misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali – ordinanza n. 5022/2021.

Key words. Environmental displaced persons – Directive 2011/1995/EU – Directive 2001/55/EU – special protection – humanitarian protection – residence permit for calamity – extraordinary reception measures for exceptional events – ordinance no. 5022/2021.