

Lo *ius migrandi* tra accoglienza ed esclusione. Quale tutela per i *migranti ambientali*?

Simona Polimeni *

Sommario: 1. Lo *ius migrandi*: considerazioni introduttive. – 2. La sovranità dello Stato ai tempi delle migrazioni. – 3. Le migrazioni forzate: quale tutela per i c.d. “migranti ambientali”? – 4. L’immigrazione nella Dottrina sociale della Chiesa: qualche spunto di riflessione per il giurista. – 5. Considerazioni conclusive.

Ero straniero e non mi avete accolto
(Mt. 25,43)

1. Lo *ius migrandi*: considerazioni introduttive

Nel momento in cui si scrive, il fenomeno delle migrazioni è tornato ad interessare l’opinione pubblica, specie dopo la nota vicenda che ha coinvolto la nave *Aquarius*¹, generando risposte differenti a livello nazionale (in cui si sono resi palesi gli effetti della crisi politico-istituzionale che ha dato vita all’attuale governo)² e nei vari Paesi dell’Unione europea (oltre alle evidenti ripercussioni oltreoceano)³.

*Assegnista di ricerca presso l’Università *Mediterranea* di Reggio Calabria (simona.polimeni@unirc.it).

¹ Su cui v., in particolare: I. PAPANICOLOPULU, *Salvataggio in mare: cosa dice il diritto (e cosa non dice)*, in *laCostituzione.info*, 19 giugno 2018; D. VITIELLO, *Il diritto di cercare asilo ai tempi dell’Aquarius*, in *SIDIBlog*, 29 giugno 2018.

² V. per tutti A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al governo conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al “populismo sovranista”*, in *Forum di Quad. cost.*, 1 giugno 2018. Sui “nuovi populismi” e nazionalismi, non solo italiani, v., in particolare: V. CASTRONOVO, *L’Europa e la rinascita dei nazionalismi*, Laterza, Roma-Bari 2016; A. SPADARO, *Su alcuni rischi, forse mortali, della democrazia costituzionale contemporanea. Prime considerazioni*, in *Rivista Aic* 1 (2017) e su questa *Rivista*; S. RODRIGUEZ *Il rischio di sfaldamento dell’«architettura europea» tra politiche migratorie e referendum*, in *Dirittifondamentali.it* 2 (2017), spec. 11 e ss.; M. MAZZA, *L’onda populista: dalla Brexit a Trump fino al cuore dell’Europa*, in *DPCE on line* 2 (2017), spec. 219 e ss.; M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Einaudi, Torino 2017.

³ Ci si riferisce, in particolare, alle recenti politiche migratorie poste in essere del Presidente americano D. Trump, c.d. “a tolleranza zero”, che hanno provocato la separazione forzata dei figli (circa duemila in sei settimane) dai genitori detenuti perché accusati del reato di immigrazione clandestina, al confine tra Stati Uniti e Messico. Alle numerose proteste interne

Confrontando i dati relativi agli sbarchi negli ultimi tre anni (2016-2018), si può notare una sensibile diminuzione nell'ultimo anno (al 30 novembre 2018), in relazione ai primi due, rispettivamente del 87,68% e del 92,50%. Già a partire dal luglio 2017 gli sbarchi erano più che dimezzati in confronto al medesimo periodo del 2016, ma nel 2018 si registra un'ulteriore notevole diminuzione⁴. I Paesi di origine dei migranti, dichiarati subito dopo lo sbarco, sono prevalentemente: Tunisia (22%), Eritrea (14%), Sudan (7%), Nigeria (5%), Costa d'Avorio (5%); 12.976 migranti sono provenienti comunque dalla Libia⁵.

Sembra opportuno evidenziare come a fronte di un fenomeno migratorio sempre più complesso⁶ le risposte dei Paesi europei siano prevalentemente semplicistiche e spesso populistiche, anche quando, come nel caso dell'Ungheria, si sia scelta la strada della revisione costituzionale per impedire l'ingresso dei migranti sul territorio nazionale⁷.

Spesso ci si riferisce a tali flussi migratori con l'espressione "crisi dei rifugiati" (anche se sarebbe più corretto parlare genericamente di "migranti", di cui i "rifugiati" costituiscono una *species*), con ciò volendo sottolineare primariamente la loro consistenza numerica e le connesse difficoltà di gestione. In realtà, come ha evidenziato una parte della dottrina, «all'origine di questa situazione emergenziale vi sono cause strutturali e cause contingenti. Strutturali sono il divario economico tra Paesi europei e Paesi africani e mediorientali [...]. Contingenti [...] sono, invece, le cause politiche: le "primavere arabe",

e internazionali ha fatto seguito la decisione di firmare un *executive order* che provvedesse a riunificare le famiglie dei migranti irregolari.

⁴ Per un dettaglio della situazione, cfr. MINISTERO DELL'INTERNO, *Cruscotto statistico giornaliero*, spec. 1 e 3, consultabile al sito istituzionale <http://www.interno.gov.it> (i dati riportati nel testo sono aggiornati al 30 novembre 2018).

⁵ *Ibidem*, 8. La Libia, in questo caso, è prevalentemente Paese di transito, pertanto i migranti che provengono da lì solitamente non sono soltanto libici: si tratta prevalentemente di coloro che si spostano dall'Africa sub-sahariana o da altre parti del continente, per approdare in Europa seguendo la rotta del Mediterraneo, che passa appunto attraverso la Libia.

⁶ Si consideri solo che la rotta delle migrazioni, prima lineare (Paese d'origine-Paese di destinazione) è oggi molto più frammentata: 1) Paese d'origine; 2) Paese di transito; 3) Paese di primo ingresso/di destinazione; 4) (eventuale) Paese Membro dell'Unione europea "di ricollocazione".

⁷ Il testo di modifica della Legge fondamentale del 2011, approvato in Parlamento il 20 giugno 2018, con 160 voti favorevoli e 18 contrari, recita che «collocare cittadini stranieri sul territorio del paese è vietato, salva l'autorizzazione del Parlamento». Per un'analisi di ulteriori modifiche legislative, sempre in tema di immigrazioni, cfr. D.G. SZABÓ, *Criminalizing migrants' helpers and establishing special administrative courts in Hungary*, in *Diritti Comparati*, 22 giugno 2018, 1-2.

l'inasprirsi del conflitto siriano, il dilagare dell'Isis e il fallimento del processo di stabilizzazione in Libia»⁸.

Lo "spazio giuridico" delle migrazioni si presenta oggi particolarmente complesso. Le mutate condizioni economiche e sociali, insieme alle summenzionate cause contingenti e strutturali del fenomeno migratorio, complicano anche la "rotta" dei migranti, allargando lo "spazio giuridico" delle migrazioni, che sfugge alla linearità data dal transito diretto dal Paese d'origine a quello di destinazione, ponendo problemi pratici di gestione del fenomeno e mettendo in dubbio, forse per la prima volta in modo così marcato, la sovranità del singolo Stato in merito al controllo dei propri confini e all'accessibilità al proprio territorio.

Ritorna in tutta la sua pregnanza il "mito" della *frontiera*, intesa ora come linea divisiva che riafferma con forza la sovranità statale⁹, ora come zona "porosa"¹⁰, che consente la penetrazione e la creazione di "nuove" comunità statuali, in grado di trovare il proprio "legante" sociale in un sostrato assiologico e non esclusivamente storico, etnico o *stricto sensu* culturale.

Davanti all'imponenza della c.d. "crisi migratoria", Jonathan Ketelers, Segretario Generale della Commissione Internazionale Cattolica per le Migrazioni dal 2004 al 2016, ha suggerito «di andare oltre le statistiche, per penetrare il significato della nostra esistenza [...] e affrontare pienamente le dimensioni umane del fenomeno migratorio e gli impegni che ne scaturiscono per la politica e la società»¹¹.

Per cercare di comprendere se tali «impegni» siano o meno giuridicamente vincolanti e in che misura lo siano, è forse opportuno provare a trarre un *quid* giuridico da nozioni quali "ospitalità" e "accoglienza", per non relegarle alla sola sfera morale, fino ad arrivare al paradosso della formula «delitto di solidarietà», imputato alle ONG e a tutti coloro che favoriscono l'ingresso dei migranti sul territorio nazionale, prestando soccorso in mare¹². È persino intuitivo, invero, che prima dell'identificazione (che avviene dopo lo sbarco, spesso nei c.d. *hotspots*)¹³ è estremamente difficile (se non impossibile)

⁸ Cfr. M. SAVINO, *L'Italia, l'Unione europea e la crisi migratoria*, in *Il Mulino* 2 (2017), 273.

⁹ Cfr. M. GRAZIANO, *Frontiere*, Il Mulino, Bologna 2017.

¹⁰ Cfr. S. CASSESE, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Il Mulino, Bologna 2016, spec. 55-57 e 71-72.

¹¹ Cfr. P. KODWO APPIAH CARD. TURKSON, *Prefazione*, in L. SEMBRANO, *Accogli lo straniero. Storie esemplari dell'Antico Testamento*, Città Nuova, Roma 2018, 8.

¹² Per una compiuta analisi giuridica del fenomeno, v. in particolare R. GRECO, *Sul "delitto di solidarietà" e i limiti del diritto di asilo*, in *Federalismi.it, Focus Human Rights* 1 (2018), 25 giugno 2018.

¹³ Per un'analisi del c.d. "approccio hotspot" si rinvia, *ex multis*, a: R. CHERCHI, *I diritti dello*

stabilire se si tratti di potenziali richiedenti protezione internazionale, ovvero di c.d. “migranti economici”. Infatti, come si sa, mentre per i primi sono le stesse norme di diritto internazionale e quelle eurounitarie che impongono allo Stato di accoglierli (con il conseguente divieto di *refoulement*), per i migranti economici non sussiste un simile obbligo e le persone appartenenti a questa peculiare “categoria” potrebbero essere *sic et simpliciter* rimpatriate (tale valutazione discrezionale è lasciata a ciascuno Stato, nell’esercizio della propria sovranità per il controllo delle frontiere e la regolamentazione degli ingressi sul territorio nazionale, non essendoci prescrizioni al riguardo, né a livello internazionale, né a livello europeo). D’altronde, come è stato giustamente osservato, «subordinare l’accoglienza alla regolarità dell’attraversamento dei confini [...] non significa essere “accoglienti”, ma, semplicemente, forzare entro modelli irrealistici l’attuale fenomeno migratorio di massa»¹⁴.

Sia da un punto di vista filosofico che giuridico non si è riusciti con nettezza a tracciare i contorni di un *diritto di immigrare* (e di uno speculare *dovere di accoglienza*)¹⁵, ossia della pretesa di entrare e restare nel territorio di uno Stato diverso da quello di origine (fatto salvo quanto disposto dal diritto interno, sovranazionale e internazionale, ma appunto solo per i richiedenti asilo e protezione internazionale). Le disposizioni rintracciabili tanto nelle Carte internazionali (art. 13.2 Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo)¹⁶ quanto nella nostra Costituzione (artt. 16, II co., e 35, IV co., Cost.)¹⁷ contengono la sola libertà di “*emigrare*”, cioè la libertà di lasciare il

straniero e la democrazia, in www.gruppodipisa.it, 10 giugno 2016; A. CIERVO, *Ai confini di Schengen. La crisi dell’Unione europea tra “sistema hotspot” e Brexit*, in *Costituzionalismo*, 3 (2016), 79 e ss.; A. MANGIARACINA, *Hotspots e diritti: un binomio possibile?*, in *Diritto penale contemporaneo*, 9 dicembre 2016; S. PENASA, *L’approccio ‘hotspot’ nella gestione delle migrazioni: quando la forma (delle fonti) diviene sostanza (delle garanzie). Efficientismo e garantismo delle recenti politiche migratorie in prospettiva multilivello*, in *Rivista Aic* 2 (2017); M. BENVENUTI, *Gli hotspot come chimera. Una prima fenomenologia dei punti di crisi alla luce del diritto costituzionale*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza* 2 (2018).

¹⁴ M. MAGRI, *Le conclusioni del Consiglio europeo del 28-29 giugno 2018 sulle migrazioni: più autorità e meno diritti nello spazio Schengen*, in *la Costituzione.info*, 3 luglio 2018, 2.

¹⁵ Lo rilevano, in particolare e nei rispettivi ambiti d’indagine: D. DI CESARE, *Stranieri residenti. Una filosofia della migrazione*, Bollati Boringhieri, Torino 2017; e M. CARTABIA, *Gli «immigrati» nella giurisprudenza costituzionale: titolari di diritti e protagonisti della solidarietà*, in C. PANZERA-A. RAUTI-C. SALAZAR-A. SPADARO (a cura di), *Quattro lezioni sugli stranieri*, Jovene, Napoli 2016, spec. 15-16.

¹⁶ Che statuisce: «Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio Paese».

¹⁷ L’art. 16, II co., Cost. statuisce: «Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge». L’art. 35, IV co., Cost. afferma che

proprio Paese d'origine¹⁸.

Storicamente, la prima configurazione di uno *ius migrandi* sembra risalire al discorso del teologo domenicano spagnolo, Francisco de Vitoria, nelle sue *Relaciones de indis*, tenute all'Università di Salamanca nel 1539. Tale diritto, sul piano pratico, era declinato come libertà di circolazione e soggiorno ed evidentemente volto a legittimare la conquista spagnola delle Americhe. Affermava, infatti, de Vitoria: «Parlerò ora dei titoli legittimi e pertinenti in forza dei quali è stato possibile sottoporre gli indigeni all'autorità degli spagnoli: 1) Il primo titolo è il principio che possiamo chiamare della naturale socialità e comunicazione tra gli uomini. 2) Se ne può trarre una prima conseguenza: gli spagnoli hanno il diritto di circolare in quei territori e di stabilirvisi, senza però procurare danno agli indigeni, i quali non possono opporvisi»¹⁹.

Di diritto di ospitalità ha invece parlato, com'è noto, Kant, nel tentativo di "responsabilizzare" i Paesi di destinazione. Ne *La pace perpetua*, del 1795, scriveva: «Qui non si tratta di filantropia, ma di diritto, e quindi ospitalità significa il diritto di uno straniero che arriva sul territorio di un altro Stato di non essere da questo trattato ostilmente. [...] si tratta di] un diritto di visita, spettante a tutti gli uomini, cioè di entrare a far parte della società in virtù del diritto comune al possesso della superficie della terra, sulla quale, essendo sferica, gli uomini non possono disperdersi isolandosi all'infinito, ma devono da ultimo rassegnarsi a incontrarsi e a coesistere».

Tuttavia, il diritto d'asilo così come configurato da Kant non equivale all'accoglienza, infatti, per il filosofo, «se è lecita l'ospitalità, intesa come visita temporanea, non è accordata invece la residenza permanente. [...] L'incontro con lo straniero bisognoso di aiuto avviene al margine, al bordo del vuoto planetario; da lì occorre immediatamente ritirarsi se non si vuole mettere a repentaglio la comunità che, per continuare a essere tale, richiede una politica di ammissione. L'appartenenza non può essere distribuita a piene mani. [...] Fintantoché [...] il mondo è suddiviso in comunità politiche, l'immigrazione deve essere regolata»²⁰.

la Repubblica «riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale, e tutela il lavoro italiano all'estero».

¹⁸ In questo senso, cfr. G. KOJANEC - P. GAY, *Emigrazione e immigrazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1990 (agg. 2013), vol. V, 506 e ss.; e G. CORSO, *La disciplina dell'immigrazione tra diritti fondamentali e discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza costituzionale*, in www.cortecostituzionale.it, 26 ottobre 2012.

¹⁹ Tale discorso è riportato da L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'uguaglianza*, Laterza, Roma-Bari 2018, 158.

²⁰ Così, D. DI CESARE, *Stranieri residenti*, cit., 57. Per una lettura differente, v. però C. BERTOLINO, *Territori e immigrazioni tra diritto di respingimento e dovere di accoglienza degli*

A differenza di altre, la concezione di “comunità politica” che si sta ora sviluppando sotto la spinta di governi populistici, implica una visione della stessa come una «monade che non ha finestre», come un «blocco unico senza uscite», per cui o si è confinati ai margini, o si è integrati al suo interno: «una monade non è in grado di produrre regole di convivenza, ma solo regole di sopravvivenza autoreferenziale»²¹.

Dunque, le politiche migratorie poste in essere prima con il governo Letta (e il ministro Minniti), attraverso la stipula dei c.d. *migration compacts* e la c.d. “esternalizzazione” delle frontiere²², e adesso con il governo Conte (e il ministro

Stati, in *Rivista Aic* 1 (2018), spec. 3-4.

²¹ Cfr., a partire da un'analisi delle nozioni steiniane di comunità e società, L. AVITABILE, *Interpretazione del formalismo giuridico in E. Stein*, Giappichelli, Torino 2012, 131.

²² Tale politica è stata seguita anche dall'Unione europea: v., in particolare, i *Programmi di protezione regionale* (PPR) dell'Unione europea per il Corno d'Africa (in Gibuti, Kenya e Yemen) e per il Nord Africa (Egitto, Libia e Tunisia), per un'analisi dei quali si rinvia a G. MORGESE, *I programmi di (sviluppo e) protezione regionale dell'Unione europea: uno strumento efficace per i rifugiati africani?*, in *Federalismi.it* 1 (2017), che nota (19-21) come tali programmi «soffrano di un difetto in qualche misura “originario”, consistente nel porsi obiettivi troppo ampi per essere realisticamente raggiungibili», e come il «limitato coinvolgimento degli stessi Paesi terzi nella predisposizione delle azioni destinate a riverberarsi sui loro territori» abbia comportato «“a valle” un impiego sub-ottimale delle autorità nazionali». V., inoltre, il noto accordo di cooperazione tra l'Unione europea e la Turchia, per la cui analisi si rinvia, tra gli altri, a C. FAVILLI, *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?*, in *Diritti umani e diritto internazionale* 2 (2016), 405 e ss.

Per quanto riguarda, in particolare, il nostro Paese, si veda *in primis* il noto e discusso accordo con la Libia, firmato il 2 febbraio 2017 e sospeso dal Tribunale libico il mese successivo; il 2 agosto 2017, l'Italia ha poi approvato una missione di sostegno alla guardia costiera libica. Per quanto riguarda tale *memorandum* d'intesa stipulato dall'Italia con la Libia, ci si chiede se questo, regolando la condizione giuridica dello straniero, non violi il disposto dell'art. 10, II co., Cost. che contiene, com'è noto, una riserva assoluta di legge in materia. Tale violazione si riverbera anche su un possibile controllo di costituzionalità dell'atto in questione, che, a rigore, è escluso dal novero di quelli sindacabili da parte della Corte costituzionale, a norma dell'art. 134 Cost. Inoltre, questo accordo è stipulato in elusione dell'art. 80 Cost., posto che sarebbe senz'altro qualificabile come avente «natura politica» e come tale, se fosse redatto nella forma giuridica opportuna, ossia *sub specie* di trattato, necessiterebbe della previa approvazione di una legge di autorizzazione alla ratifica da parte del Parlamento. Altri accordi di cooperazione sono in corso di attuazione con Paesi quali il Sudan, l'Eritrea, la Nigeria. Per il c.d. “piano Renzi”, del 2016, con cui si è cercato (invano) di stipulare un accordo con la Tunisia per l'accoglienza dei migranti, v. in particolare F. MARONTA, *La storia non detta del piano Renzi per l'Africa*, in *Limes* 6 (2017), 70 e ss. Per il *Protocollo di cooperazione* firmato nel 2016 dal Capo della Polizia italiana con il Governo del Sudan, al fine di rimpatriare in territorio africano tutti i migrati sudanesi irregolarmente presenti sul territorio nazionale, v. A. CIERVO, *Ai confini di Schengen*, cit., 122 e s. V., inoltre, G. LICASTRO, *Brevi spunti*

Salvini), addirittura con la chiusura dei porti, potrebbero essere viste – a ben vedere – come estremamente deboli, perché idonee a favorire l'idea di una società (*rectius*: di una comunità politica) “chiusa”, come una “monade senza finestre”, appunto, in cui bisogna isolarsi per proteggersi e non c'è possibilità di integrazione, ma solo di esclusione (o, in rari casi, di “assimilazione”).

Per converso, a chi scrive sembra che le categorie dell'accoglienza e dell'ospitalità siano entrambe funzionali a consentire il passaggio dello straniero dal margine della frontiera al centro della comunità, come si proverà a mostrare meglio *infra*.

2. La sovranità dello Stato ai tempi delle migrazioni

Quando si intensificano i flussi migratori, la stessa nozione di sovranità dello Stato sembra assumere tratti peculiari, dilatandosi o restringendosi (a seconda della generosità o) fino a giustificare comportamenti opposti, ora rafforzando il controllo delle frontiere e aumentando il numero dei respingimenti, ora ampliando il novero di coloro che sono legittimati a giungere sul territorio nazionale.

Occorre primariamente ricordare che, nel nostro ordinamento, la sovranità va esercitata sempre e solo *nelle forme e nei limiti della Costituzione*²³. A tal fine, sembra utile soffermarsi brevemente sull'idea di sovranità, interna ed esterna, che ha guidato i Costituenti nella redazione della Carta, per cercare di comprendere se ci sia una dimensione teleologica anche per quanto concerne l'esercizio della sovranità nel porre in essere le politiche migratorie.

Sul versante “interno”, è particolarmente eloquente il famoso “ordine del giorno Dossetti”²⁴, che getta le basi per procedere al completo capovolgimento

“intorno” al piano d'azione della Commissione per il sostegno all'Italia nella gestione dei flussi migratori, in Osservatorio europeo, settembre 2017, in <http://www.dirittounioneeuropea.eu>; F. IPPOLITO, *Compacts di partenariato con Stati di migrazione: “i vestiti nuovi dell'imperatore”?*, in *Federalismi.it* 1 (2017); e le dense riflessioni di G. CARELLA, *Il sonno della ragione genera politiche migratorie*, in *SIDIBlog*, 11 settembre 2017.

²³ In questo caso, la Costituzione assume tutta la sua pregnanza giuridica di “sistema di limiti” al potere: v., in particolare, A. SPADARO, *Costituzione (dottrine generali)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, 2006, 1630 e ss.; e ID., *Contributo per una teoria della costituzione. Fra democrazia relativistica e assoluto etico*, vol. I, Giuffrè, Milano 1994, che discorre, più precisamente, di «sistema di limiti giuridici senza sovrano».

²⁴ Cfr. l'Ordine del giorno presentato dall'on. Giuseppe Dossetti nella Sottocommissione per la Costituzione competente in materia di diritti e doveri dei cittadini il 9 settembre 1946: «La Sottocommissione, esaminate le possibili impostazioni sistematiche di una dichiarazione dei

del rapporto tra Stato e individuo, sostituendo quest'ultimo con la *persona* – si badi, non con il solo “cittadino” – che preesiste rispetto allo Stato e ha dei diritti fondamentali che devono essere “riconosciuti” e non meramente “concessi” dai Pubblici Poteri, ponendo così lo Stato al servizio della persona e non più il contrario.

Per quanto concerne, invece, la sovranità “esterna”, l'*apertura internazionalistica* della nostra Costituzione si può dedurre (oltre che da alcune disposizioni più specifiche: artt. 81, 97, 117, 119) soprattutto dalle norme generali presenti negli artt. 10 e 11 che rivelano un ulteriore cambio di prospettiva rispetto al passato: «Lo Stato deve essere pensato non come un Leviatano onnipotente e irresponsabile, ma come una collettività disposta ad aprirsi al resto del mondo: non un'entità chiusa e aggressiva, ma il membro di una comunità internazionale impegnata a evitare il dramma estremo della guerra»²⁵. Insomma: esattamente il contrario della “monade” in cui si vorrebbe trasformare il nostro Stato, per mezzo della chiusura dei porti e un controllo capillare alle frontiere, come si diceva *supra*.

Particolarmente rilevante sembra la finalità prevista dall'art. 11 Cost.²⁶. Esso permette *limitazioni di sovranità* funzionali al raggiungimento di due obiettivi: la *pace* e la *giustizia* tra le Nazioni. Tale disposizione si presenta, infatti, come la “proiezione esterna” dei principi di solidarietà e uguaglianza (ex artt. 2 e 3 Cost.)²⁷ e obbliga l'Italia (a cui si rivolge espressamente l'art. 11

diritti dell'uomo; esclusa quella che si ispiri ad una visione soltanto individualistica; esclusa quella che si ispiri a una visione totalitaria, la quale faccia risalire allo Stato l'attribuzione dei diritti dei singoli e delle comunità fondamentali; ritiene che la sola impostazione veramente conforme alle esigenze storiche cui il nuovo Statuto della Italia democratica deve soddisfare, è quella che: a) riconosca la precedenza sostanziale della persona umana (intesa nella completezza dei suoi valori e dei suoi bisogni non solo materiali, ma anche spirituali) rispetto allo Stato e la destinazione di questo a servizio di quella; b) riconosca ad un tempo la necessaria socialità di tutte le persone le quali sono destinate a completarsi e perfezionarsi a vicenda, mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale: anzitutto in varie comunità intermedie disposte secondo una naturale gradualità (comunità familiari, territoriali, professionali, religiose, ecc.) e quindi per tutto ciò in cui quelle comunità non bastino, nello Stato; c) che per ciò affermi l'esistenza sia dei diritti fondamentali delle persone, sia dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato».

²⁵ Cfr. P. COSTA, *Art. 10*, Carocci, Roma 2018, 48-49.

²⁶ ...che, com'è noto, statuisce: «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di *parità con gli altri Stati*, alle *limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni*; *promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo*» (c.vo aggiunto).

²⁷ V., in questo senso, in particolare: A. RUGGERI, *I diritti fondamentali degli immigrati e dei*

Cost.) a «promuovere e favorire le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo». In questo senso, ancora una volta, nel momento in cui si scrive, sembra che gli organi di governo stiano tenendo un comportamento esattamente contrario a quanto disposto in Costituzione, anche nei confronti dell'Unione europea e dell'intera comunità internazionale. Pur ammesso che si tratti di comportamenti indotti dalla mancanza di solidarietà degli altri Paesi (specie se membri dell'Unione Europea) nei confronti di quelli più direttamente esposti a ricevere il flusso di migranti (soprattutto Italia e Grecia), obiettivamente in difficoltà, si ricorda che, nel diritto internazionale, le contromisure non sono consentite se dalla loro applicazione potrebbe derivare una lesione dei diritti fondamentali, nel caso di specie, dei migranti.

Anche l'art. 10, III co., Cost. – che prevede il diritto d'asilo²⁸ – può essere legittimamente interpretato in modo estensivo, ricomprendendo situazioni che vanno oltre le previsioni di protezione internazionale disposte a livello internazionale o eurounitario.

Per la verità, la giurisprudenza della Corte di Cassazione sul punto si presenta oscillante e non si spinge oltre la considerazione del diritto d'asilo, *ex art. 10 Cost.*, come comprensivo delle diverse forme di protezione internazionale o eurounitarie, riconosciute *ex lege*, senza addivenire alla configurazione di un diritto d'asilo *costituzionale tout court*²⁹. Così operando, tuttavia, si finisce per negare la «plusvalenza semantica»³⁰ degli enunciati costituzionali, e, come nota giustamente una parte della dottrina, si opera «una singolare inversione sul piano precipuo dell'ermeneutica costituzionale: quella per cui, piuttosto che interpretare la legislazione alla luce della Costituzione, si compirebbe

migranti, tra la linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza, in *Consulta Online II* (2017), 12 luglio 2017, spec. 370-371; e *Id.*, *Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, *ivi* III (2017).

²⁸ Per comodità, se ne riporta il testo (II e III co.): «La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge».

²⁹ Cfr., *ex multis*: Cass., sez. un., sent. n. 4674/1997; Cass., sez. un., sent. n. 907/1999; Cass., sez. I, sent. n. 8423/2004; Cass., sez. I, sent. n. 25028/2005; Cass., sez. I, sent. n. 18940/2006; Cass., sez. I, sent. n. 23352/2007; Cass., sez. un., ord. n. 11535/2009; Cass., sez. un., ord. n. 19393/2009; Cass., sez. VI, ord. n. 4130/2011; Cass., sez. VI, ord. n. 10686/2012; Cass., sez. VI, ord. n. 563/2013; Cass., sez. VI, sent. n. 13081/2016; Cass., sez. VI, ord. n. 30134/2017; Cass., sez. VI, ord. n. 2682/2018).

³⁰ Cfr. G. SILVESTRI, *Linguaggio della Costituzione e linguaggio giuridico: un rapporto complesso*, in *Quad. cost.* 2 (1989), 248.

il percorso logico inverso, riempiendo di contenuti legislativi, al costo di plurime forzature, l'enunciato costituzionale di riferimento»³¹.

Inoltre, il richiamo espresso al *territorio della Repubblica* costituirebbe un elemento teleologico essenziale del diritto d'asilo costituzionale, che imporrebbe ai Pubblici poteri di adoperarsi affinché tutti coloro che, per diversi motivi, nei Paesi di origine non possano godere delle libertà democratiche abbiano innanzitutto la possibilità di accedere al territorio nazionale³². Pertanto, seguendo questa prospettiva, l'art. 10 Cost. (in combinato disposto con l'art. 11 Cost.) potrebbe fornire la "copertura" costituzionale per adottare misure come i "reinsediamenti", le procedure di "ingresso protetto", i c.d. "corridoi umanitari": tutti meccanismi variamente volti a consentire a stranieri potenzialmente bisognosi di protezione umanitaria di raggiungere legalmente e in modo sicuro il nostro Paese³³, ampliando il novero dei beneficiari, fino a ricomprendere persino i c.d. migranti economici.

Ciò che qui si sostiene, senza pregiudizi etico-ideologici ma semplicemente su basi giuridiche, è che la gestione del fenomeno migratorio *dovrebbe* strutturarsi entro una precisa "cornice costituzionale", che si snoda all'interno della potenzialità ermeneutica degli artt. 2, 3, 10 e 11 Cost., in combinato disposto tra loro. Infatti, se è vero che lo Stato nazionale poco possa fare dinnanzi ad un fenomeno di così ampia portata, l'apertura internazionalistica prevista dagli artt. 10 e 11 diventa indispensabile per imprimere una direzione teleologica alle politiche migratorie, evitando chiusure nazionalistiche. Al contempo, l'angolo visuale offerto dalle *limitazioni di sovranità* consente di evitare "sbilanciamenti" rispetto agli interessi con cui inevitabilmente tali politiche finiscono per entrare in contrasto, ossia la sicurezza e l'ordine pubblico interno.

Forse bisognerebbe tornare a riflettere appunto senza pregiudizi sulla distinzione tra *migranti* e *immigrati*, per quanto non possa mai essere tracciata con assoluta precisione. Se, infatti, i *migranti* sono «soggetti in movimento» e gli *immigrati* sono coloro che si fermano in un luogo e lì intendono realizzare il proprio progetto di vita³⁴, sembra che una prima distinzione debba essere tracciata *ex post*, ossia solo *dopo* il loro ingresso, proprio in virtù del *tempo*

³¹ Cfr. M. BENVENUTI, *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, in *Quest. giust.* 2 (2018), 19.

³² Così, M. BENVENUTI, *La forma dell'acqua*, cit., 22.

³³ Similmente, pur senza prendere in considerazione l'art. 11 Cost., M. BENVENUTI, *La forma dell'acqua*, cit., 23-24.

³⁴ Di recente, si sofferma su questa distinzione A. RUGGERI, *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, in *Osservatorio Aic* 2 (2018), 2 e ss.

di permanenza sul territorio nazionale, piuttosto che sulle finalità della migrazione (meramente “economiche” o dettate da ragioni di persecuzioni o pericolo di vita nel Paese di origine).

Se si guarda alla giurisprudenza costituzionale, si può notare che, mentre il nucleo essenziale dei diritti (anche sociali) è *sempre* riconosciuto a *tutti*, indipendentemente dallo *status* – perché il beneficio è concesso rapportandolo esclusivamente al reale bisogno del richiedente – la residenza di lungo periodo produce un effetto peculiare, riducendo la discrezionalità del legislatore nel disciplinare in modo diverso le situazioni uguali in cui si trovano i residenti autoctoni e gli stranieri lungo soggiornanti³⁵.

Si potrebbe dire, in altri termini, che l'*integrazione* – qui intesa come il passaggio dall'ospitalità all'accoglienza – avvenga attraverso i diritti (soprattutto sociali), ossia per mezzo del riconoscimento e della garanzia di un numero e un *quantum* (dal “nucleo essenziale” al “resto” del diritto) sempre maggiore.

Se da un lato si guarda con favore a questa apertura della Corte costituzionale, attraverso un accorto utilizzo del canone dell'uguaglianza-ragionevolezza, dall'altro lato non può tacersi un atteggiamento forse eccessivamente deferente nei confronti del legislatore, a cui è lasciato un margine molto (forse troppo) ampio di discrezionalità nell'esercizio dello *ius excludendi*³⁶. Infatti, la Consulta ha più volte evidenziato come il controllo delle frontiere, il mantenimento dell'ordine pubblico e la sicurezza interna, costituiscano un compito «ineludibile» dello Stato, a cui esso non può «abdicare» (cfr., per tutte, sent. Corte cost. n. 353/1997).

³⁵ Per una disamina di tale giurisprudenza, v., per tutti: G. CORSO, *La disciplina dell'immigrazione tra diritti fondamentali e discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza costituzionale*, in www.cortecostituzionale.it, 26 ottobre 2012; M. CARTABIA, *Gli «immigrati» nella giurisprudenza costituzionale*, cit.; e A. RUGGERI, *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, cit.; G. ROMEO, *Il cosmopolitismo pragmatico della Corte costituzionale tra radicamento territoriale e solidarietà*, in *Rivista Aic* 1 (2018), spec. 12-18; C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, in *Diritto Pubblico* 1 (2018), 141-180.

³⁶ Cfr., per tutti, le interessanti osservazioni di M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quad. cost.* 1 (2017), 41-65: «Dalla ricostruzione dei percorsi della giurisprudenza costituzionale in materia di immigrazione si evince la definizione di tre diversi parametri di controllo: i) uno standard stringente, di ragionevolezza “piena”, utilizzato in materia di prestazioni sociali (e nell'area contigua dei doveri di solidarietà); ii) uno standard tenue, di non manifesta irragionevolezza, in materia di ingresso e soggiorno; iii) uno standard intermedio, di ragionevolezza “attenuata”, impiegato a cavallo dei due ambiti precedenti, cioè quando siano in gioco diritti fondamentali (diversi da quelli sociali) che incrociano la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno» (c.vi dell'Autore).

Tuttavia, se l'ingresso implica necessariamente l'*ospitalità* (quindi anche la garanzia del "nucleo essenziale" dei diritti fondamentali) e quest'ultima è prodromica rispetto all'*accoglienza* (che necessita di un maggior radicamento sul territorio nazionale), le regole che determinano lo *ius admittendi et excludendi* non dovrebbero essere tanto funzionali ad ossequiare le mere norme eurounitarie e internazionali in materia, quanto a realizzare la più impegnativa *idea* di sovranità (interna ed esterna) presente nella nostra Costituzione. In questa prospettiva, allora, la Corte costituzionale potrebbe utilizzare uno scrutinio più stringente di ragionevolezza, anche in merito all'ingresso dei migranti, attraverso l'utilizzo degli artt. 10 e 11 Cost., in combinato disposto tra loro. Se, infatti, la decisione legislativa di escludere dai benefici, ad esempio, i c.d. "migranti economici", negando loro persino la semplice *ospitalità*, dovesse apparire tale da compromettere la perseguibilità del fine della *pace* e della *giustizia* tra le Nazioni (*ex art. 11 Cost.*), o l'esercizio delle libertà costituzionalmente garantite (si badi che tra queste non si può arbitrariamente escludere, ad esempio, la libertà di iniziativa economica privata, *ex art. 41 Cost.*)³⁷, allora tale scelta legislativa dovrebbe essere viziata di irragionevolezza. Tuttavia, come si è accennato in apertura, le "fughe dalla legge" – in violazione del combinato disposto degli artt. 10 e 80 Cost. – in materia di regolamentazione dei flussi migratori genera non pochi problemi di sottoponibilità di tali atti (soprattutto di natura governativa: v. i su menzionati *memoranda d'intesa*) al vaglio della Corte costituzionale.

3. Le migrazioni forzate: quale tutela per i c.d. "migranti ambientali"?

A ben vedere, la necessità di considerare in senso minimale i bisogni degli altri, per limitare l'aiuto e diminuire la responsabilità dello Stato, porta alla distinzione – davvero difficile da comprendere alla luce dei ricordati principi costituzionali – tra *richiedenti protezione internazionale* e "meri" *migranti economici*. Una distinzione che, a giudizio di chi scrive, appare in larga misura irragionevole se solo si consideri che spesso entrambi questi tipi di migrazione

³⁷ Esula dall'intento del presente lavoro un'approfondita analisi della possibilità e degli effetti dell'estensione della libertà di iniziativa economica privata all'imprenditore straniero, e della complessa normativa in materia, *in primis* del sistema di "quote", previsto dall'art. 26 TUI, per regolamentare l'accesso di soggetti che intendono svolgere un'attività lavorativa autonoma non occasionale sul territorio nazionale. Per una lettura critica di tale disciplina, v. in particolare C. DI MAIO, *Integrare attraverso il lavoro. L'esperienza dell'imprenditoria immigrata come fattore di sviluppo economico e sociale*, in *Diritto pubblico europeo*, Rassegna online, dicembre 2016.

sono *forzati* e il bene a rischio per gli appartenenti ad entrambe le categorie è la stessa vita, messa a repentaglio per i primi dalle persecuzioni (politiche, religiose, razziali, etc.), e per i secondi dalle condizioni di povertà estrema in cui versano nel Paese di origine.

Storicamente, l'impulso alle migrazioni forzate che ha scosso le fondamenta degli Stati nazionali è stato dovuto, com'è noto, alla tragedia degli esuli della seconda guerra mondiale, che ha evidenziato con drammatico realismo la possibilità che sia la stessa comunità politica di appartenenza a violare i diritti fondamentali dei propri cittadini, costretti a cercare "rifugio" in un Paese diverso da quello di origine, finendo per diventare – secondo l'efficace espressione utilizza da Hannah Arendt – «schiuma della terra»³⁸.

A questo tipo di movimenti – chiari e tragici esempi di *migrazioni forzate* – ha inteso rispondere la Convenzione di Ginevra del 1951, che, è bene ricordarlo, prima del Protocollo addizionale del 1967 (firmato solo da alcuni Stati, tra cui manca, ad esempio, la Turchia) prevedeva due limiti: il primo, di carattere temporale, in base al quale gli avvenimenti a seguito dei quali il soggetto avrebbe potuto chiedere il riconoscimento dello *status* di rifugiato si sarebbero dovuti essere verificati necessariamente prima del 1° gennaio 1951; il secondo di carattere geografico (c.d. "riserva geografica"), in base al quale l'applicazione della Convenzione sarebbe stata limitata ai soggetti provenienti dal solo continente europeo³⁹.

L'evidente "contingenza" storica che ha occasionato la Convenzione di Ginevra è, a parere di chi scrive, una delle cause principali della difficile adattabilità del suo contenuto alle "nuove" categorie di migranti, a cui non è possibile, a rigore, applicare l'originaria nozione convenzionale di "rifugiato".

Inoltre, sembra che la finalità riscontrabile all'origine di tale Convenzione (tutelare i numerosissimi esuli della Seconda guerra mondiale), nel tentativo di essere applicata oltre la cerchia dei beneficiari originari, abbia generato una discutibile disparità di trattamento tra *migranti forzati* e *migranti economici*. Infatti, gli Stati contraenti applicano gli artt. 32 e 33 della Convenzione⁴⁰ ai soli richiedenti protezione internazionale, per i quali si potrebbe configurare una sorta di "diritto di immigrare" e, in capo allo Stato ospitante, un "dovere di accoglienza" (almeno in senso negativo, come divieto di espulsione e di

³⁸ Il riferimento è ovviamente a H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, Einaudi, Torino 2004, spec. 445.

³⁹ Per una sintesi, cfr. N. PETROVIĆ, *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia*³, Franco Angeli, Milano 2016, spec. 24-26.

⁴⁰ Relativi, rispettivamente, alla regolamentazione dell'espulsione di un rifugiato e al divieto respingimento verso un luogo non sicuro per la sua vita o la sua libertà.

respingimento). Ciò non si verifica, invece, per i c.d. migranti economici, che sono rimpatriati senza considerare le cause che li inducono a lasciare il proprio Paese, né la stigmatizzazione sociale che il rimpatrio comporta e che spesso impedisce loro di tornare nei villaggi di provenienza, costringendoli a restare lontano da casa, sovente in condizioni di peggiore ed estrema povertà⁴¹.

Pertanto, si guarda con favore a quanto stabilito nella trentacinquesima sessione del Consiglio dei Diritti Umani, tenutasi a Ginevra dal 6 al 23 giugno 2017, con cui gli Stati parte dell'ONU si impegnano ad adottare una specifica risoluzione sul tema della protezione dei diritti umani dei migranti, finalizzata alla stipula di "un patto globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare"⁴².

In particolare, nella *Dichiarazione di New York per rifugiati e migranti*, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il 19 settembre 2016, si afferma che «refugees and migrants have the same universal human rights and fundamental freedoms. They also face many common challenges and have similar vulnerabilities, including in the context of large movement» (par. 6). Inoltre, si assume l'impegno di proteggere «the safety, dignity and human rights and fundamental freedoms of all migrants, regardless of their migratory status, at all times» (par. 41, c.vo aggiunto).

Rileggendo il fenomeno migratorio alla luce della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite giunge a rigettare aprioristiche distinzioni di *status* tra i migranti e afferma che *tutti* sono "portatori di diritti umani" (*human rights holders*) e, come tali, bisogna accordare loro protezione, che si concreta nella garanzia della tutela della dignità, dei diritti e delle libertà fondamentali.

Con la successiva *Risoluzione* n. 71/280, del 6 aprile 2017, l'Assemblea Generale dell'ONU richiama la *Dichiarazione di New York*, ma, nel manifestare l'intento di adottare entro la fine del 2018 «a global compact on refugees», sottolinea come i due processi siano «separate, distinct and independent», rimarcando in tal modo la differenza che si vuole mantenere tra migranti (economici) e rifugiati⁴³.

⁴¹ Per una documentata raccolta di testimonianze che attestano tale condizione, v. S. LIBERTI, *A sud di Lampedusa. Cinque anni di viaggi sulle rotte dei migranti*, Minimum Fax, Roma 2011.

⁴² Per approfondimenti sul punto, si rinvia a C. CARLETTI, *Per una lettura complessiva del tema migratorio nel quadro dei lavori della 35^a sessione del Consiglio dei diritti umani Ginevra, 6-23 giugno 2017*, in *Ordine internazionale e diritti umani - Osservatorio sul Consiglio dei diritti umani* 3 (2017), 413-421.

⁴³ Esprime giustamente qualche perplessità su tale opzione, G. COSTA, *Migranti: pensare localmente e agire (anche) globalmente*, in *Aggiornamenti Sociali*, agosto-settembre 2017, spec. 535-536, che scrive: «Questa scelta suscita perplessità e resistenze più che giustificate,

Per cercare di comprendere meglio la difficoltà di operare una distinzione netta tra queste due categorie, potrebbe essere utile soffermarsi su un “tipo” di migranti che potrebbe essere definito *borderline*, ossia che si colloca idealmente al limite fra i due gruppi, evidenziando così la difficoltà di racchiudere in categorie predeterminate e rigidamente intese esseri umani che lottano tutti, in definitiva, per avere una vita libera e dignitosa. Si tratta dei c.d. “migranti ambientali”⁴⁴, ossia di coloro che sono costretti a lasciare il proprio Paese d’origine a causa di disastri ambientali (siccità, alluvioni, carestie, crisi idriche, desertificazione, deforestazione, scarsità di terre coltivabili, etc.)⁴⁵.

per la difficoltà pratica a separare ciò che è praticamente indistinguibile e visto l’unanime riconoscimento della complessità e dell’interrelazione dei fenomeni. Risponde probabilmente alla paura che ricondurre a unità le diverse categorie avrebbe potuto mettere a repentaglio quanto già acquisito a livello internazionale in materia di protezione dei rifugiati, rischiando quindi di penalizzarli, oltre che alla necessità di mantenere lo spazio di azione delle agenzie che si occupano dei diversi aspetti del fenomeno: l’Alto commissariato per i Rifugiati [...] e l’Organizzazione internazionale per le Migrazioni [...]. In fin dei conti, lo sdoppiamento dei processi potrebbe anche rivelarsi un aiuto in termini di fluidità dei negoziati e di possibilità di raggiungere dei risultati».

⁴⁴ Come è noto, il termine “rifugiato ambientale” è stato introdotto per la prima volta nel dibattito internazionale, nel *report* della *United Nations Environment Program* (UNEP), del 1985, redatto dal Prof. Essam El-Hinnawi. Le denominazioni utilizzate per indicare questa categoria di migranti sono varie ed eterogenee, tra queste: rifugiati climatici; rifugiati ambientali; eco-migranti; eco-profughi; *internally displaced people* (IDP); *environmentally displaced persons*; migranti ambientali; migranti climatici; sfollati ambientali. Per una recente analisi giuridica del fenomeno cfr., in particolare: I. RUGGIU, *Migrazioni per cause climatiche e impatti sulla sicurezza a livello locale*, intervento al Convegno su “Immigrazione e diritti fondamentali”, svoltosi a Siracusa il 4-5 Maggio 2017, in *paper*; S. ALTIERO - M. MARANO (a cura di), *Crisi ambientale e migrazioni forzate. L’“ondata” silenziosa oltre la Fortezza Europa*, Roma 2016, spec. 260 e ss.; F. PERRINI, *Migrazione circolare e tutela internazionale ed europea dei migranti ambientali*, in *Federalismi.it* 1 (2017); A. BRAMBILLA, *Migrazioni indotte da cause ambientali: quale tutela nell’ambito dell’ordinamento giuridico europeo e nazionale?*, in *Diritti, immigrazione e cittadinanza* 2 (2017). Per un’analisi più ampia, cfr., in particolare, V. CALZOLAIO, *Eco Profughi. Migrazioni forzate di ieri, di oggi e di domani*, Rimini 2016, spec. 97 e ss.; e V. CALZOLAIO - T. PIEVANI, *Libertà di migrare. Perché ci spostiamo da sempre ed è bene così*, Einaudi, Torino 2016, 98 e ss. Cfr., inoltre, gli Atti del Convegno internazionale organizzato da B. SPINELLI e dal Gruppo Parlamentare della Sinistra Unita Europea (GUE/NGL), *Il secolo dei rifugiati ambientali? Analisi, proposte, politiche*, Milano, 24 settembre 2016.

⁴⁵ Diverse e incerte sono le definizioni adoperate per descrivere questa categoria di migranti; per una ricostruzione sintetica, cfr. il *dossier* di LEGAMBIENTE, *Profughi ambientali. Cambiamento climatico e migrazioni forzate*, maggio 2011, spec. 7 e ss. Cfr., inoltre, A. CIERVO, *I rifugiati invisibili. Brevi note sul riconoscimento giuridico di una nuova categoria di richiedenti asilo*, in S. ALTIERO-M. MARANO (a cura di), *Crisi ambientale e migrazioni forzate*, cit., 265 e ss. Cfr., in particolare, la definizione offerta nel *Report* del 1985 dall’UN Environment Programme

Dall'ultimo rapporto dell'*Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC) si ricava che le *internally displaced people* (IDP) a causa di disastri ecologici e ambientali sono aumentate di 24,2 milioni nel 2016 (mentre le IDP a causa di conflitti e violenze sono aumentate di 6,9 milioni)⁴⁶. I Paesi in via di sviluppo sono particolarmente interessati a questi fenomeni migratori, poiché sono i più esposti agli effetti dei cambiamenti climatici e possiedono il minor numero di mezzi e tecnologie atti a far fronte ai connessi disastri ambientali, crisi idriche e alimentari⁴⁷. A ben vedere, molteplici sono i diritti fondamentali messi a rischio in simili situazioni: diritto alla vita, alla salute, al cibo, all'acqua, nonché quello generico, ma che forse li riassume tutti, a condurre una vita libera e dignitosa.

Di fatto, la prima questione problematica che emerge dallo studio di questi fenomeni migratori è la difficoltà di assumere come certa e conseguenziale la correlazione tra degrado "ambientale" e "movimenti" delle popolazioni interessate. A tale riguardo, in letteratura si registra una corrente *massimalista*, che sostiene la sussistenza di un rapporto di causa-effetto più o meno diretta, essendo il fattore ambientale l'elemento trainante delle migrazioni, poiché produrrebbe uno stato di incertezza a cui si cerca di rispondere proprio attraverso l'emigrazione. La seconda corrente, per converso, è quella *minimalista*, che sottolinea la complessità del fenomeno migratorio e l'impossibilità di ridurlo alla linearità del rapporto causa-effetto, dovendosi considerare le connessioni esistenti tra condizioni economiche, situazione politica, degrado ambientale e decisione di lasciare il proprio Paese⁴⁸.

(UNEP): «People who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life». Sembra opportuno, inoltre, menzionare la categoria dei c.d. "migranti della conservazione": a seguito della creazione di parchi naturali e aree protette (specie in alcuni paesi dell'America Latina e del Sudafrica), in cui è vietato il compimento di qualsiasi tipo di attività umana, al fine di proteggere e conservare queste aree, spesso le popolazioni che vi abitano sono costrette a spostarsi, divenendo così sfollati interni. Cfr., su questo, I. RUGGIU, *Migrazioni per cause climatiche e impatti sulla sicurezza a livello locale*, cit., 4.

⁴⁶ INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE (IDMC), *Global Report on internal displacement 2017*, spec. 31 e ss., ma *passim*, consultabile al sito <http://www.internal-displacement.org>.

⁴⁷ Per l'*UN Environment Programme* (UNEP), nel 2060, solo in Africa il numero dei rifugiati climatici dovrebbe attestarsi a 50 milioni: cfr. N.D. CONIGLIO, *I migranti del clima*, in *Equilibri* 2 (2011), 273-276.

⁴⁸ Per una sintesi delle due posizioni riportate nel testo, cfr. C. VENTURI, *Senza casa e senza tutela. Il dramma e la speranza dei profughi ambientali*, Todi (PG) 2016, spec. 28 e ss.

Questa iniziale difficoltà porta ad affrontare la seconda grande questione riguardante i migranti ambientali: si tratta di migrazioni *forzate* o *volontarie*? A ben vedere, infatti, i disastri ambientali causano mobilità di intere popolazioni e il carattere forzato (o, quanto meno, “necessitato”)⁴⁹ della migrazione sembrerebbe *in re ipsa*; ma un lento degrado ambientale non lascia intendere quale sia il confine tra migrazioni forzate e volontarie (opzione, quest’ultima, che riguarda quasi esclusivamente coloro che appartengono a ceti medi o abbienti, che abbiano, cioè, risorse economiche sufficienti per affrontare i costi del viaggio)⁵⁰.

Invero, la domanda potrebbe risultare oziosa, posto che anche i migranti “volontari” hanno come fine ultimo la ricerca di condizioni di vita non tanto migliori, quanto semplicemente dignitose. Purtroppo i Paesi di destinazione spesso si chiudono in un protezionismo che si limita a restringere il novero dei beneficiari ai soli richiedenti protezione internazionale, interpretando in modo quanto più possibile restrittivo le convenzioni internazionali e gli obblighi imposti dall’Unione europea. Ma quest’approccio sembra contrario all’idea – invece centrale nella nostra Costituzione – di *finalizzazione* delle libertà, volta a orientarle verso il *pieno sviluppo della persona*, come sembra ammettere una lettura combinata degli artt. 2 e 3 Cost. Entrambe le disposizioni presuppongono, ovviamente, il bene della vita, ma si espandono fino alla tutela della (*pari*) *dignità sociale*.

A differenza della nostra Carta, come si diceva ragionevolmente interpretabile in modo estensivo, il diritto internazionale non sembra offrire adeguata protezione a questa categoria di migranti (c.d. ambientali), rimettendo la loro tutela a convenzioni interstatali (come la Convenzione di Kampala, che però riguarda solo il continente africano)⁵¹. Ciò è forse dovuto prevalentemente al fatto che i migranti ambientali, almeno fino agli anni Novanta del secolo scorso, si spostavano all’interno dei confini del proprio Paese, essendo, dunque, *internally displaced*, piuttosto che migranti in senso

⁴⁹ Usa questa terminologia, in un contesto più ampio, L. FERRAJOLI, *Manifesto per l’uguaglianza*, cit., 181.

⁵⁰ Cfr. N.D. CONIGLIO, *I migranti del clima*, cit., 276 e ss.

⁵¹ Cfr. *Convenzione per la protezione e l’assistenza degli sfollati interni in Africa*, adottata il 23 ottobre 2009, nell’ambito dell’Unione Africana, ed entrata in vigore il 6 dicembre 2012. Di più ampio respiro è, invece, la c.d. *Iniziativa Nansen*, lanciata nel 2012 da Norvegia e Svizzera e finanziata in parte dalla Commissione europea, con lo scopo di formare un programma globale che tuteli i migranti ambientali che si trovano in un Paese diverso da quello di origine. A seguito di tale iniziativa, nell’ottobre 2015 si è realizzata l’*Agenda Nansen (Agenda for the protection of cross-border displaced persons in the context of disasters and climate change*, consultabile al sito: <https://nanseninitiative.org>), a cui hanno aderito 110 Paesi.

stretto. Tuttavia, a seguito del graduale impoverimento (sia economico che ambientale) di un numero sempre maggiore di zone interne (soprattutto nel continente asiatico e in quello africano, più esposti agli effetti nefasti dei cambiamenti climatici causati dall'inquinamento), ormai molti migranti si spostano oltre i confini nazionali.

Per quanto sia apprezzabile lo sforzo interpretativo di chi propone di ricomprendere i migranti ambientali nella nozione di *rifugiato*, ai sensi della Convenzione di Ginevra, a chi scrive tale tentativo non sembra esente da qualche forzatura ermeneutica. In particolare, nel considerare questa interpretazione estensiva della nozione di rifugiato, bisognerebbe verificare la sussistenza di un nesso di causalità tra il comportamento attivo o omissivo delle autorità statuali e il verificarsi del disastro ambientale (o, in generale, dell'evento dannoso), per tentare di ricomprendere le fasce più colpite della popolazione all'interno di un peculiare «gruppo sociale»⁵², ed è chiaro che si dovrebbe reinterpretare parimenti il concetto stesso di «persecuzione»⁵³: operazione ermeneutica, come si diceva, lodevole, ma alquanto ardua.

Più onestamente, invece, bisognerebbe forse ammettere che la Convenzione di Ginevra sconta, rispetto a questa categoria di migranti più che ad altre, la contingenza e i limiti storici e geografici da cui ha avuto origine, e che la lettera delle sue disposizioni non consente ardite operazioni ermeneutiche di «aggiornamento» delle stesse. La strada più praticabile sarebbe, allora, quella di pensare o alla stipula di una nuova Convenzione *ad hoc* per questa peculiare categoria di rifugiati⁵⁴, oppure all'aggiunta di un Protocollo addizionale alla Convenzione di Ginevra o, come propone qualcuno⁵⁵, alla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.

La situazione dei migranti ambientali è stata presa in considerazione anche dal Consiglio d'Europa, in una recente e interessante risoluzione adottata

⁵² Cfr. *Convenzione di Ginevra*, art. 1: «Ai fini della presente Convenzione, il termine “rifugiato” si applicherà a colui: [...] che [...] temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese [...]».

⁵³ Cfr., per questa proposta, A. BRAMBILLA, *Migrazioni indotte da cause ambientali*, cit., spec. 23 e ss.

⁵⁴ Cfr., ad esempio, la *Draft Convention on the international status of environmentally-displaced persons*, proposta e firmata il 13 maggio 2013 da un gruppo di giuristi dell'Università di Limoges, consultabile al sito <http://intergenlaw.com>.

⁵⁵ Cfr., in particolare, F. BIERMANN-I. BOAS, *Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees*, in *Global Environmental Politics* 1 (2010), spec. 76 e ss.

dall'Assemblea Parlamentare⁵⁶. In essa, con riguardo alla situazione interna all'Unione europea e alla sovraesposizione dell'Italia e della Grecia nella gestione dei flussi migratori, l'Assemblea auspica una più intensa cooperazione e «increased solidarity and sharing of responsibilities between refugees' countries of origin, transit and destination», per concludere, poi, che la «crisi dei rifugiati» «is more a political problem and one of migration management policy than of lack of resources or capacity»⁵⁷; e sottolinea, ancora – prima che la Corte di Giustizia lo ribadisse fermamente nella sentenza del 6 settembre 2017⁵⁸ – che «for European Union member States, solidarity is a *legal obligation* emerging from the Treaties as well as fundamental principle of European Union»⁵⁹.

Per quanto riguarda, più da vicino, le migrazioni ambientali, con la risoluzione in questione, l'Assemblea Parlamentare non esita finalmente a definire tale fenomeno come *migrazione forzata*: «One of the next waves of refugees will certainly be driven by extreme climatic unbalance, and that it is therefore essential to work together on devising new provisions in international law for the protection of the victims of *forced migration due to climate change*, while promoting the full implementation of the Paris Agreements and the successive international conferences on climate change in order to limit the negative effects of man-made ecological disasters in the making»⁶⁰.

Inoltre, come nota una parte della dottrina⁶¹, la giurisprudenza della Corte Edu, a partire dal caso *Budayeva et al. c. Russia*⁶², sembrerebbe confortare l'opinione secondo cui al verificarsi dell'evento ambientale disastroso seguirebbe l'obbligo positivo delle autorità governative di tutelare la vita dei cittadini che subiscono le conseguenze negative dall'evento stesso. Tuttavia – ammesso che

⁵⁶ ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA, *Risoluzione* n. 2173, del 28 giugno 2017.

⁵⁷ Cfr. *Risoluzione* cit., art. 2.

⁵⁸ Sent. CGUE, Grande sezione, 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15.

⁵⁹ Cfr. *Risoluzione* cit., art. 9 (c.vo aggiunto).

⁶⁰ Cfr. *Risoluzione* cit., art. 7.3 (c.vo aggiunto). Cfr., inoltre, COMMITTEE ON MIGRATION, REFUGEES AND DISPLACED PERSONS, *Report*, doc. n. 14342, 12 giugno 2017, spec. par. 6, 12 e s. Al par. 43, in particolare, si legge che l'attuale Segretario Generale delle Nazioni Unite, António Guterres, «declared himself “strongly opposed” to the extension of the Ginevra Convention by creating a “climate refugee” status. Instead, he urges for better global protection, perhaps contained in a new convention which would be inspired by the Nansen Initiative, which has been launched by Switzerland, Norway, Australia, Germany, Bangladesh, the Philippines, Costa Rica, Mexico and Kenya, to create solidarity mechanisms».

⁶¹ A. CIERVO, *I rifugiati invisibili*, cit., 267 e ss.

⁶² Corte Edu, *Budayeva e altri contro Russia*, 20 marzo 2008.

sia possibile rinvenire un sicuro nesso causale tra il comportamento delle autorità governative locali e il verificarsi dell'evento ambientale dannoso e pericoloso per la vita dei suoi abitanti, con la conseguente attribuzione della responsabilità giuridica ai governi locali del danno causato o dell'omessa protezione delle persone esposte al pericolo – tale schema appare praticabile all'interno dei Paesi parte della Convenzione europea, che comunque devono garantire *standard* di democrazia al loro interno. Più complessa è, invece, la situazione nei Paesi asiatici e soprattutto africani, in cui – oltre a mancare un sistema di tutela dei diritti *contro* lo Stato (come quello garantito dalla Corte Edu all'interno del Consiglio d'Europa) – ci si trova spesso in presenza di governi deboli o addirittura assenti (che danno luogo ai c.d. “Stati fantoccio”), in cui lo schema della responsabilità giuridica si risolverebbe probabilmente in uno strumento poco efficace per tutelare effettivamente le persone colpite dai danni causati da disastri ambientali. Molto più difficile sarebbe, inoltre, anche all'interno del continente europeo, accertare il suddetto nesso causale a partire da eventi non “ambientali” in senso stretto, ma *climatici*, come per esempio un'alluvione, un tornado o un periodo prolungato di siccità.

Pure in ambito eurounitario si registra una lacuna in materia di protezione dei migranti ambientali. Non sembra possa adattarsi (senza evidenti forzature interpretative) ad esigenze di protezione da disastri ambientali la nozione di «danno grave» (*ex art. 15, Direttiva 2011/95/UE*), la cui sussistenza è richiesta per il riconoscimento della protezione sussidiaria (riferibile, com'è noto, solo a casi di condanna a morte, tortura, minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza in situazioni di conflitto armato).

Si presterebbe, forse, ad un'interpretazione estensiva il disposto dell'art. 2, lett. c) ii), della direttiva 2001/55/CE, che istituisce la *protezione temporanea* (tre le altre, anche) per le «persone che siano soggette a rischio grave di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani o siano state vittime di siffatte violazioni». Come si è detto, infatti, le migrazioni ambientali implicano gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani (diritto alla vita, alla salute, al cibo, etc.)⁶³. Non è, però, facile, in questi casi, individuare con

⁶³ Cfr., però, *contra* F. PERRINI, *Migrazione circolare e tutela internazionale*, cit., spec. 11 e s., la quale ritiene che esuli chiaramente «dal campo di applicazione della direttiva in esame la tutela dei migranti ambientali (che non sembrano rientrare nella definizione di sfollati) ed il fenomeno dei disastri ambientali (che non risultano tra le cause che possono essere all'origine di un afflusso massiccio [come richiesto, invece, dalla direttiva cit.]). Non si ritiene neanche che sia possibile un'interpretazione estensiva delle su citate norme ove si consideri, da un lato, il loro tenore letterale e, dall'altro, la precisa volontà a livello di Unione europea di escludere dalla sfera di azione della direttiva i c.d. sfollati ambientali». Molto critico al

certezza il soggetto autore della violazione dei diritti umani, posto che a volte si potrebbe riscontrare un comportamento attivo o omissivo da parte delle autorità dello Stato d'origine, le quali o consentono a operatori stranieri (spesso multinazionali) di produrre o causano esse stesse inquinamento, disastri ambientali, etc. Tuttavia, nel caso di migranti *climatici* (e non *ambientali*), tale nesso causale sarebbe probabilmente indiretto e più difficile da provare.

Una misura invece subito utilizzabile (anche se indubbiamente minimale) a tal fine potrebbe essere la *protezione umanitaria*, lasciata alla competenza degli Stati membri, avente carattere residuale ed essendo determinata da violazioni dei diritti umani non riconducibili a quelle espressamente previste da altre disposizioni. Per quanto concerne l'Italia, ai sensi dell'art. 5, VI co., D. Lgs. n. 286/1998, il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno non possono essere adottati se ricorrono «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano». Tuttavia, com'è noto, tale importante tipo di protezione è stata modificata (e fortemente compressa) dal D.L. n. 113/2018 (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*”)⁶⁴, ora convertito in legge dalle Camere⁶⁵.

riguardo è anche E. ZANIBONI, *Ancora in tema di protezione per le persone sfollate a seguito di disastro*, in SIDIBlog, 27 maggio 2015, che scrive: «[nella direttiva 2001/55/CE] l'accento è posto sulle situazioni di guerre civili e di *gross violations dei diritti umani*, come causa della situazione di *displacement*, e si tralascia di menzionare i fenomeni di natura ambientale. Non si tratta certo di una dimenticanza. Invero, in sede di elaborazione dell'atto, l'assenza delle fattispecie qui in commento era stata segnalata nel parere reso ai sensi dell'art. 262 del Trattato istitutivo della Comunità (oggi art. 304 TFUE) dal Comitato economico e sociale. Secondo il parere in questione: “Although the Committee notes and understands that the proposal only applies to people fleeing from political situations, it thinks there might also be a case for a directive providing temporary reception and protection mechanisms for persons displaced by natural disasters” (parere n. 2001/C 155/06, in G.U.C.E. C 155/21 del 29 maggio 2001, par. 2.3). La Commissione però non ha ritenuto di dover tener conto dell'indicazione ricevuta dal Comitato». Cfr., invece, a favore dell'applicazione della protezione temporanea alla categoria degli sfollati ambientali, F. ZORZI GIUSTINIANI, *Quale protezione per le persone sfollate a seguito di un disastro?*, sempre in SIDIBlog, 13 maggio 2015.

⁶⁴ Sul punto, cfr. in particolare C. PADULA, *Quale sorte per il permesso di soggiorno umanitario dopo il dl 113/2018?*, in *Questione giustizia*, 21 novembre 2018.

⁶⁵ Esula dall'intento del presente lavoro analizzare specificamente e in dettaglio gli aspetti di dubbia costituzionalità del citato decreto, ma si vorrebbero qui soltanto evidenziare alcune disposizioni particolarmente preoccupanti: innanzitutto l'art. 2 del citato decreto-legge, che

Sembra interessante ricordare anche la possibilità – prevista dall'art. 6 del regolamento 562/2006/CE – accordata agli Stati membri dall'Unione, di derogare per motivi umanitari ai requisiti generali previsti per l'ingresso e il soggiorno degli stranieri nell'Unione, rilasciando un *visto d'ingresso per motivi umanitari*, che può avere anche validità territoriale limitata.

Più utile risulta, ma a livello nazionale, quanto disposto dall'art. 20 Testo Unico sull'immigrazione [d'ora innanzi: TUI] (che rubrica "Misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali"), in base al quale, «con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con i Ministri degli affari esteri, dell'interno, per la solidarietà sociale, e con gli altri Ministri eventualmente interessati, sono stabilite, nei limiti delle risorse preordinate allo scopo nell'ambito del Fondo di cui all'articolo 45, le misure di protezione temporanea da adottarsi, anche in deroga a disposizioni del presente testo unico, per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, *disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea*» (c.vo aggiunto). Sembra interessante l'espressa menzione di «disastri naturali o altri eventi di particolare gravità», che potrebbe offrire una solida "copertura" ai migranti ambientali. Tuttavia, ben si comprende come l'assenza di un "obbligo internazionale all'accoglienza" ne depotenzi l'azione, posto che tutto sarà rimesso ad una valutazione discrezionale dell'esecutivo e sempre nei limiti delle risorse disponibili (che in tempi di crisi economica e dei rifugiati di certo non possono essere ingenti). Fermi restando i ricordati vincoli (di principio) costituzionalmente esistenti, ciò porta a riflettere sulla debolezza di misure squisitamente nazionali per la gestione del fenomeno migratorio, che ha dimensioni chiaramente transnazionali.

In realtà, però, tale discrezionalità si ridurrebbe notevolmente se solo si ponesse mente al fatto che, nel caso dei migranti ambientali, spesso si aggiunge un fattore di *responsabilità* da parte dei Paesi di destinazione, che non di rado sono direttamente implicati nei disastri ambientali causati nei Paesi sottosviluppati, di sovente oggetto di sfruttamento da parte di Stati

raddoppia il tempo massimo di trattenimento nei Centri di permanenza, da 90 a 120 giorni, il che si pone, con ancora maggiore evidenza, in contrasto con l'art. 13 Cost.; e, ancora, l'art. 15, che esclude la possibilità del gratuito patrocinio nei casi in cui il ricorso del migrante contro il diniego della protezione sia dichiarato improcedibile o inammissibile, in palese violazione dell'art. 24 Cost. A questi si aggiungono: la discutibile previsione dell'utilizzo dei c.d. taser (armi a impulsi elettrici) da parte delle polizie municipali di comuni con più di 100 mila abitanti; e la notevole espansione dell'applicazione dei c.d. DASPO, strumenti già rivelatisi alquanto inefficaci.

sviluppati o in via di sviluppo, e/o di imprese multinazionali occidentali⁶⁶.

Il citato D.L. n. 113/2018 ha introdotto l'art. 20-bis nel TUI, che prevede la possibilità di rilasciare un permesso di soggiorno "per calamità"⁶⁷. Tuttavia, tale permesso ha una durata di soli sei mesi – tempo che molto probabilmente

⁶⁶ Si pensi alla pesca di frodo attuata da pescherecci europei (specie spagnoli e francesi) sulle coste del Senegal, che ha impoverito la fauna ittica fino a provocare una crisi del lavoro per i pescatori locali, che non hanno avuto altra scelta se non quella di emigrare (specialmente verso le coste spagnole): cfr. S. LIBERTI, *A sud di Lampedusa*, cit., 18 e ss. Ancora, si pensi alla grave crisi idrica causata in Cile dalle piantagioni di avocado, i cui frutti sono destinati ai mercati europei (Italia, Paesi Bassi e Spagna, *in primis*); le piantagioni stanno danneggiando l'ambiente e l'ecosistema, tanto che è diventato impossibile per i cileni coltivare un campo o allevare animali (a causa della mancanza di acqua, interamente destinata alle piantagioni di avocado, che ne necessitano molta: per ogni ettaro coltivato servono circa centomila litri d'acqua al giorno, una quantità che corrisponde al fabbisogno giornaliero di mille persone), per cui molti giovani decidono di emigrare, mentre la popolazione residente è formata sempre più da anziani: cfr., in particolare, l'interessante articolo di A. FACCHINI, *Lavocado che lascia senz'acqua migliaia di cileni*, in *Internazionale*, 24 luglio 2017. Così pure, per lo sfruttamento e l'inquinamento del suolo in India, da parte delle multinazionali occidentali, cfr., sopra tutti, V. SHIVA, *Il bene comune della terra*, Feltrinelli, Milano 2005, a cui si rimanda anche per l'analisi delle preoccupanti conseguenze della crisi idrica in molti altri Paesi (Israele, India, Cina, Bolivia, Canada, Stati Uniti, Messico, Ghana): cfr., in particolare, Id., *Le guerre dell'acqua*, Feltrinelli, Milano 2003. Si pensi, inoltre, al fenomeno noto come *land grabbing* (denominato anche *rush for land* o corsa all'accaparramento delle terre), che consiste nell'acquisizione o nell'affitto di terreni di ampie dimensioni (per un periodo di tempo determinato, che solitamente oscilla tra 50 e 99 anni), situati in Paesi sottosviluppati o in via di sviluppo, da parte di governi o investitori privati appartenenti a Paesi "ricchi" o in via di espansione – si pensi soprattutto alla Cina popolare – con il conseguente diritto di sfruttare terreni coltivabili, sottraendoli alle popolazioni locali: solo nel primo trimestre del 2012, 2,5 milioni di ettari sono stati ceduti dalle comunità locali a grandi imprese multinazionali non solo cinesi, ma anche brasiliane, francesi, inglesi, danesi, svedesi, nord americane e thailandesi [per questi dati, cfr. G. SAPELLI, *Basta con l'iniqua incetta di terre*, in *Equilibri* 2 (2012), 295 e ss.]. I Paesi maggiormente esposti all'"accaparramento della terra" sono alcuni Stati africani (il Sudan, la Tanzania, l'Etiopia, la Repubblica Democratica del Congo) e alcune aree dell'Asia e dell'America Latina (specie Cile e Brasile): cfr., in particolare, S. LIBERTI, *Land grabbing. Come il mercato delle terre crea il nuovo colonialismo*, Roma, 2011; A. FAVAZZO, *Terra e agricoltura: il land grabbing in Europa*, in *Equilibri* 3 (2014), 545 e ss. Per un'ampia analisi del fenomeno, cfr., inoltre, M. NINO, *Land grabbing, sovranità territoriale e diritto alla terra dei popoli indigeni*, in *Diritti umani e diritto internazionale* 1 (2016), 185 e ss.; e A. VIVIANI, *Land grabbing e diritti umani*, *ivi*, 209 e ss.; un cenno anche in C. SALAZAR, *Territorio, confini, "spazio"*, *Rivista AIC* 2(2017).

⁶⁷ Cfr. art. 1, lett. h) del D.L. 113/2018, che statuisce: «Fermo quanto previsto dall'articolo 20, quando il Paese verso il quale lo straniero dovrebbe fare ritorno versa in una situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza, il questore rilascia un permesso di soggiorno per calamità».

non sarà sufficiente per rimediare allo stato di emergenza esistente nel Paese di origine dell'immigrato – e non è convertibile in permesso di lavoro⁶⁸, dunque sembra escludere la possibilità di una futura e stabile integrazione dello straniero con la comunità autoctona, presentandosi piuttosto come una misura “eccezionale” e temporanea, finalizzata, potrebbe dirsi, all’“espulsione in sicurezza” dello straniero.

Più in generale, dunque, nel caso dei migranti ambientali sembra si mescolino in modo particolare *ragioni umanitarie* ed esigenze di *giustizia redistributiva* (e, in senso lato, *riparativa*)⁶⁹. Si tratta, invero, di un delicato equilibrio che si rinviene nella gestione del fenomeno migratorio *tout court*: ogni migrazione, infatti, sottende l'esigenza di riequilibrare i rapporti tra Paesi diversi (di origine e di destinazione) e chi più possiede più dovrebbe dare⁷⁰.

Pertanto, la *solidarietà* non può essere rivolta solo *verso l'interno*, al momento della prima accoglienza dei migranti, assumendo connotazioni quasi passive⁷¹, ma deve diventare *attiva* e muoversi *verso l'esterno*, per operare direttamente nei Paesi d'origine, attraverso piani di cooperazione e sviluppo, per contribuire alla riduzione delle diseguaglianze globali e alla costruzione di assetti politici stabili, che possano garantire una pace duratura⁷². È evidente che simili interventi non siano realizzabili (o lo siano molto difficilmente) da parte di un singolo Stato. Purtroppo anche il contesto globale riflette, come si ricordava, l'inadeguatezza della tutela internazionale dei diritti, spesso debole

⁶⁸ Cfr. D.L. 113/2018, art. 1, lett. h), n. 2: «Il permesso di soggiorno rilasciato a norma del presente articolo ha la durata di sei mesi, è valido solo nel territorio nazionale e consente di svolgere attività lavorativa, ma non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro».

⁶⁹ Cfr., in particolare, R. ZETTER, *Rifugiati ambientali: una definizione calzante?*, in *Aggiornamenti Sociali*, agosto-settembre 2017, 542-544, che scrive: «Le argomentazioni basate sulla giustizia riparativa [...] guardano al problema sotto una luce diversa. Esse propongono che quei Paesi che sono stati e sono tuttora i principali responsabili dell'innescarsi di cambiamenti climatici (e cioè i maggiori produttori di anidride carbonica) ma che meno risentono dei loro effetti, si assumano la loro parte di responsabilità nella protezione delle persone o dei Paesi che ne subiscono le conseguenze più drastiche senza esserne la causa».

⁷⁰ Cfr., in particolare, A. SPADARO, *Dai diritti "individuali" ai doveri "globali". La giustizia distributiva internazionale nell'età della globalizzazione*, Rubettino, Soveria Mannelli (CZ) 2005.

⁷¹ Per un'analisi di questo tipo di solidarietà interna, cfr., per tutti, A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it* 1 (2016).

⁷² Particolarmente interessanti appaiono, al riguardo, le osservazioni di A. RUGGERI, *I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra la linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza*, in *Consulta Online II* (2017), 12 luglio 2017, spec. 370-371.

ed eventuale. Così stando le cose, allora, il livello più adeguato per esercitare una “solidarietà attiva” sembra essere ancora quello sovranazionale: ma anche l’Unione Europea, finora, ha deluso le migliori aspettative.

Per riuscire a garantire una tutela effettiva dei diritti per i migranti ambientali, si potrebbe, allora, innanzitutto tornare a riflettere su un’interpretazione estensiva del diritto d’asilo *costituzionale* (ex art. 10 Cost.), come detto *supra*, ricomprendendo questa categoria di migranti tra coloro che siano impossibilitati a esercitare nel proprio Paese di origine le libertà democratiche fondamentali garantite dalla nostra Costituzione (compresa, come su accennato, la libertà di iniziativa economica privata), proprio a causa di disastri ambientali o climatici.

4. L’immigrazione nella Dottrina sociale della Chiesa: qualche spunto di riflessione per il giurista

Leggendo i documenti della Dottrina sociale della Chiesa che si occupano del fenomeno delle migrazioni, il giurista può trarre molteplici spunti di riflessione. Dopo aver analizzato i punti cardine entro cui la Chiesa colloca tale fenomeno e i mezzi che appresta per farvi fronte, si cercherà di comprendere se anche l’ordinamento nazionale consenta di andare nella stessa direzione e per mezzo di quali strumenti normativi.

Accoglienza e ospitalità – che, come accennato *supra*, potrebbero comportare l’adozione di misure differenti fra *immigrati* e *migranti* – sembrano avere un sostrato comune, che si avvicina alla nozione veterotestamentaria di *chesed*. Esso acquista una pregnanza particolare nel libro di *Ruth* e ancor più se si pensa che a praticarla è proprio una straniera (*Ruth*, infatti, è una moabita). È difficile rendere in traduzione la molteplicità di sfumature di significato contenute nel termine *chesed*, che rimanda ad una relazione basata sulla lealtà, sulla fedeltà, sulla gentilezza e sulla compassione: «Chi fa *chesed* riconosce un bisogno essenziale di una persona e agisce per alleviarlo. Non si tratta solo di fare gratuitamente qualcosa di buono per qualcuno [...]. Il *chesed* si riferisce a un atto, o a una serie di atti, compiuti a favore di una persona che è davvero disperata, nel contesto di un impegno duraturo tra le parti [...] Il *chesed* si basa sulla reciprocità. Ci si aspetta che coloro ai quali viene mostrato *chesed* lo pratichino, non per un’imposizione di legge ma per una convinzione personale»⁷³. Ma, per ciò che qui più interessa, il *chesed* sta alla base di un

⁷³ Cfr. L. SEMBRANO, *Accogli lo straniero. Storie esemplari dell’Antico Testamento*, cit., spec. 136-137. (c.vo dell’A.).

«comportamento umano responsabile», richiamando l'azione e l'impegno del prendersi cura di qualcuno, con bontà e lealtà⁷⁴.

Non appare secondario, allora, che in almeno due occasioni⁷⁵, Papa Francesco si sia rivolto alla popolazione autoctona con la domanda che Dio pone a Caino: «Dov'è tuo fratello?», la voce del suo sangue grida fino a me, dice Dio. Questa non è una domanda rivolta ad altri, è una domanda rivolta a me, a te, a ciascuno di noi. Quei nostri fratelli e sorelle cercavano di uscire da situazioni difficili per trovare un po' di serenità e di pace; cercavano un posto migliore per sé e per le loro famiglie, ma hanno trovato la morte. Quante volte coloro che cercano questo non trovano comprensione, non trovano accoglienza, non trovano solidarietà! E le loro voci salgono fino a Dio!»⁷⁶.

Abele (che significa “soffio”) rappresenta il soggetto debole, il più indifeso dei due fratelli, e proprio per questo è “preferito” da Dio e le sue offerte salgono a Lui gradite⁷⁷. Di fronte a questa debolezza, Caino avrebbe dovuto rispondere con il *chesed* e invece nega di essere responsabile del fratello (“Sono forse io responsabile di mio fratello?”)⁷⁸.

La necessità di assumersi una responsabilità nei confronti dei soggetti che, a vario titolo e per diverse ragioni, giungono sul territorio nazionale (o aspirano a farlo), può essere intesa sia a livello interpersonale che su una scala più ampia, fino ad arrivare a considerare come soggetto agente lo Stato, per mezzo dei propri organi, in quanto “responsabile” di fronte ai propri cittadini e all'intera comunità internazionale⁷⁹. Tale approccio si rivela interessante

⁷⁴ Ivi, 137.

⁷⁵ Cfr. FRANCESCO, *Omelia* in occasione della visita a Lampedusa, 8 luglio 2013; Id., *Omelia*, Santa Messa per i migranti, 6 luglio 2018, entrambi reperibili al sito <http://w2.vatican.va>.

⁷⁶ Cfr. FRANCESCO, *Omelia* in occasione della visita a Lampedusa, cit.

⁷⁷ Per questa interessante interpretazione, cfr. V. PAGLIA, *Il crollo del Noi*, Laterza, Roma-Bari 2017.

⁷⁸ V. le belle riflessioni di S. NATOLI, «Sono forse io il custode di mio fratello?». *Le radici antropologiche del prendersi cura*, intervista a cura di M. Conte, in AA. Vv., *Il lavoro nella comunità locale. Percorsi di cittadinanza attiva*, Quaderni di Animazione Sociale 2 (2008), spec. 20-21.

⁷⁹ Cfr., in questo senso, PAPA FRANCESCO, *Omelia del 17 giugno 2018*, consultabile al sito <http://w2.vatican.va>: «Mercoledì prossimo ricorrerà la *Giornata Mondiale del Rifugiato*, promossa dalle Nazioni Unite per richiamare l'attenzione su ciò che vivono, spesso con grandi ansietà e sofferenze, i nostri fratelli costretti a fuggire dalla loro terra a causa di conflitti e persecuzioni. Una Giornata che, quest'anno, cade nel vivo delle consultazioni tra i Governi per l'adozione di un Patto Mondiale sui Rifugiati, che si vuole adottare entro l'anno, come quello per una migrazione sicura, ordinata e regolare. Auspico che gli Stati coinvolti in questi processi raggiungano un'intesa per assicurare, con responsabilità e umanità, l'assistenza e la protezione a chi è forzato a lasciare il proprio Paese. Ma anche ciascuno di noi è chiamato ad essere

per il giurista. Infatti, la sovranità dello Stato non deve essere esercitata in modo *assoluto*, ossia tale da “scioglierlo” da qualsivoglia tipo di responsabilità, interna ed esterna. In particolare, nel *respondere* alla comunità internazionale, non dovrà essere soggetto passivo, mero recettore dei (tutto sommato relativi) obblighi internazionali già assunti, ma soggetto attivo, consentendo limitazioni sempre più forti della propria sovranità – sempre *a parità con gli altri Stati* – al fine precipuo e irrinunciabile di perseguire la pace e la giustizia tra le Nazioni (ex art. 11 Cost.). S'intende che una simile chiave di lettura, che sembra conforme (anzi in piena sintonia con) la dottrina sociale, dovrebbe interessare tutti gli Stati c.d. costituzionali e non solo l'Italia.

Da una rapida scorsa dei documenti della Chiesa in materia di immigrazione, emerge chiaramente il tentativo di conciliare un approccio cosmopolitico con la necessità di razionalizzare gli spazi e le risorse del territorio di accoglienza, funzionali alla garanzia di una convivenza pacifica, a beneficio sia della popolazione autoctona che degli immigrati.

Già nella Costituzione pastorale *Gaudium et Spes* (1965) si legge: «Dio ha destinato la terra e tutto quello che essa contiene all'uso di tutti gli uomini e di tutti i popoli».

Ancora, il Pontificio Consiglio “*Cor Unum*” e il Pontificio Consiglio della pastorale per i migranti e gli itineranti hanno pubblicato un interessante documento, nel 2013, *Accogliere Cristo nei rifugiati e nelle persone forzatamente sradicate. Orientamenti pastorali*, riprendendo la Lettera Enciclica *Pacem in Terris* di papa Giovanni XXIII⁸⁰, in cui si legge (al n. 26): «Se una persona, uomo o donna, nel suo Paese non gode di una vita umanamente dignitosa, ha il diritto, in determinate circostanze, di andare altrove, poiché ogni essere umano ha una dignità intrinseca che non dovrebbe essere minacciata».

Tale posizione più marcatamente cosmopolita è riequilibrata con sapienza da Papa Giovanni Paolo II, il quale, nel *Messaggio per la Giornata Mondiale della Pace* (2001), afferma che, nel pieno riconoscimento della sovranità degli Stati nel regolare l'ingresso sul proprio territorio, bisognerebbe «coniugare l'accoglienza che si deve a tutti gli esseri umani, specie se indigenti, con la valutazione delle condizioni indispensabili per una vita dignitosa e pacifica per gli abitanti originari e per quelli sopraggiunti».

Sempre Giovanni Paolo II, nel *Messaggio per la giornata mondiale del*

vicino ai rifugiati, a trovare con loro momenti d'incontro, a valorizzare il loro contributo, perché anch'essi possano meglio inserirsi nelle comunità che li ricevono. In questo incontro e in questo reciproco rispetto e appoggio c'è la soluzione di tanti problemi».

⁸⁰ Cfr. GIOVANNI XXIII, *Pacem in Terris*, 1963, n. 6. Per approfondimenti, v. C. VENTURI, *Senza casa e senza tutela. Il dramma e la speranza dei profughi ambientali*, cit., 63-97.

migrante e del rifugiato, del 2005, traccia con profonda consapevolezza e magistrale prudenza le difficoltà insite nel processo di integrazione, indicando ai cristiani la strada da percorrere:

«Il contatto con l'altro porta [...] a scoprirne il "segreto", ad aprirsi a lui per accoglierne gli aspetti validi e contribuire così ad una maggior conoscenza di ciascuno. È un processo prolungato che mira a formare società e culture, rendendole sempre più riflesso dei multiformi doni di Dio agli uomini. Il migrante, in tale processo, è impegnato a compiere i passi necessari all'inclusione sociale, quali l'apprendimento della lingua nazionale e il proprio adeguamento alle leggi e alle esigenze del lavoro, così da evitare il crearsi di una differenziazione esasperata. [...] è necessario cercare un giusto equilibrio tra il rispetto dell'identità propria e il riconoscimento di quella altrui. [...]. La via da percorrere è quella della genuina integrazione [...], in una prospettiva aperta, che rifiuti di considerare solo le differenze tra immigrati ed autoctoni [...]. Ovviamente occorre coniugare il principio del rispetto delle differenze culturali con quello della tutela dei valori comuni irrinunciabili, perché fondati sui diritti umani universali. Scaturisce di qui quel clima di "ragionevolezza civica" che consente una convivenza amichevole e serena. Se coerenti con se stessi, i cristiani non possono poi rinunciare a predicare il Vangelo di Cristo ad ogni creatura (cfr. *Mc* 16,15). Lo devono fare, ovviamente, nel rispetto della coscienza altrui, praticando sempre il metodo della carità, come già san Paolo raccomandava ai primi cristiani (cfr. *Ef* 4,15). L'immagine del profeta Isaia, [...] (cfr. *Is* 21,11-12), potrebbe essere usata pure qui per invitare tutti i credenti ad essere "sentinelle del mattino". Come sentinelle, i cristiani devono anzitutto ascoltare il grido di aiuto proveniente da tanti migranti e rifugiati, ma devono poi promuovere, con attivo impegno, prospettive di speranza, che preludano all'alba di una società più aperta e solidale. A loro, per primi, spetta di scorgere la presenza di Dio nella storia, anche quando tutto sembra ancora avvolto dalle tenebre».

Riflettere sul complesso argomento dell'integrazione ci porterebbe lontano dalle premesse da cui ha preso avvio il presente lavoro. Tuttavia, dal lungo passaggio riportato *supra*, si può notare la sottile critica a modelli afferenti al multiculturalismo, che ha mostrato i suoi molti limiti nelle società moderne, fortemente eterogenee, e una considerazione più aperta nei confronti della c.d. *ipotesi interculturale*, che ha il merito di superare la concezione dei gruppi identitari come isolati e costretti a scontrarsi gli uni contro gli altri (come se fossero biglie su un tavolo da biliardo), per favorire l'incontro reciproco, attraverso la *narrazione* delle storie personali e non l'affermazione monolitica

della propria identità⁸¹.

Invero, già in un documento del 1992, redatto sempre dal Pontificio Consiglio “*Cor unum*” e dal Pontificio Consiglio della pastorale per i migranti e gli itineranti, *I rifugiati: una sfida alla solidarietà*, si nota la preoccupazione di mostrare come l’integrazione possa avvenire in modo armonioso e come gli immigrati non siano un problema per le comunità locali che li accolgono, ma possano e debbano diventare una risorsa e volano di sviluppo. Si legge, infatti (*ivi*, n. 24): «L’ingresso di rifugiati in un Paese, pur creando inevitabili disagi, può stimolare lo sviluppo della società locale. Tale opportunità richiede, però, adeguate scelte politiche ed economiche da parte del Paese ospitante». Già in questo documento del 1992 si parla della necessità di «far fiorire concrete iniziative di solidarietà».

Un richiamo, questo, che diviene pressante con il passare degli anni, quando si comprende con più nettezza che la gestione del fenomeno migratorio necessita di una stretta cooperazione internazionale e non può essere rimessa al singolo Stato di accoglienza. Queste circostanze porteranno Papa Benedetto XVI, nella Lettera Enciclica *Caritas in veritate* (2009), ad esortare alla costruzione di una «coscienza solidale» tra gli Stati, affinché possano discutere delle questioni globali e ricercare una soluzione condivisa, affermando che vi è «l’urgente necessità morale di una rinnovata solidarietà».

Ancora una volta, se si volesse leggere in chiave giuridica tale esortazione, si tornerebbe all’assunto espresso *supra*, per cui la cooperazione internazionale e l’“apertura” della nostra Carta costituzionale non possono essere lette in modo disgiunto dai principi di solidarietà e di uguaglianza (*ex artt. 2 e 3 Cost.*), di cui gli artt. 10 e (soprattutto) 11 rappresentano una peculiare proiezione esterna.

Tale necessità è stata di recente sottolineata anche da Papa Francesco, il quale, nell’*Omelia nella Messa per la Giornata Mondiale del Migrante e del*

⁸¹ L’approfondimento di tale complessa tematica esula dalle possibilità e dall’intento del presente lavoro. Si vedano, *ex multis*, almeno: G. SARTORI, *Pluralismo, multiculturalismo e estranei. Saggio sulla società multietnica*, Rizzoli, Bologna 2002; N. FIORITA, *Alla ricerca della nozione giuridica di “identità culturale”: riflessioni di un ecclesiastico*, in www.statoechiese.it, marzo 2009; C. PINELLI, *Società multiculturale e Stato costituzionale*, in www.astrid-online.it, 2009; M.C. NUSSBAUM, *Libertà di coscienza e religione*, Il Mulino, Bologna 2009; P. CONSORTI, *Nuovi razzismi e diritto interculturale. Dei principi generali e dei regolamenti condominiali nella società multiculturale*, ottobre 2009, in www.statoechiese.it; L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *Rivista Aic* 2 (2017), spec. 25-26; e V. BALDINI, *Tutela dei diritti fondamentali e limiti dell’integrazione sociale nello stato multiculturale*, in *Dirittifondamentali.it* 1 (2017), e *Id.* (a cura di), *Multiculturalismo*, Cedam, Padova 2012.

Rifugiato, il 14 gennaio 2018, afferma: «Occorre un cambiamento di mentalità: passare dal considerare l'altro come una minaccia alla nostra comodità allo stimarlo come qualcuno che con la sua esperienza di vita e i suoi valori può apportare molto e contribuire alla ricchezza della nostra società». Perciò, l'atteggiamento fondamentale è quello di «andare incontro all'altro, per accoglierlo, conoscerlo e riconoscerlo».

Il discorso di Papa Francesco è, anche in questo delicato settore, insieme realistico e profondo. Egli, infatti, non nega le difficoltà insite nel processo di integrazione, ma ne cerca le cause interiori e invita a superarle. In questa prospettiva si può leggere questo intenso passaggio dell'*Omelia* del Santo Padre, sempre in occasione della *Giornata Mondiale del migrante e del rifugiato*, del 14 gennaio 2018:

«Non è facile entrare nella cultura altrui, mettersi nei panni di persone così diverse da noi, comprenderne i pensieri e le esperienze. E così spesso rinunciamo all'incontro con l'altro e alziamo barriere per difenderci. Le comunità locali, a volte, hanno paura che i nuovi arrivati disturbino l'ordine costituito, "rubino" qualcosa di quanto si è faticosamente costruito. Anche i nuovi arrivati hanno delle paure: temono il confronto, il giudizio, la discriminazione, il fallimento. Queste paure sono legittime, fondate su dubbi pienamente comprensibili da un punto di vista umano. Avere dubbi e timori non è un peccato. Il peccato è lasciare che queste paure determinino le nostre risposte, condizionino le nostre scelte, compromettano il rispetto e la generosità, alimentino l'odio e il rifiuto. Il peccato è rinunciare all'incontro con l'altro, all'incontro con il diverso, all'incontro con il prossimo, che di fatto è un'occasione privilegiata di incontro con il Signore».

Ciò che qui più interessa è notare come, *nei documenti della Chiesa, non ci si soffermi mai nettamente sulla differenza tra rifugiati e "altri" migranti (c.d. economici)*, ampliando anzi notevolmente le categorie di coloro che sicuramente necessitano di accoglienza.

Si veda, per tutti, il Messaggio di Papa Francesco in occasione del II Colloquio Santa Sede - Messico sulla migrazione internazionale, del 14 giugno 2018, in cui si legge:

«Nella questione della migrazione non sono in gioco solo numeri, bensì persone, con la loro storia, la loro cultura, i loro sentimenti e le loro aspirazioni. Queste persone, che sono nostri fratelli e sorelle, hanno bisogno di una protezione continua, indipendentemente dal loro *status* migratorio. I loro diritti fondamentali e la loro dignità devono essere protetti e difesi. Un'attenzione speciale va riservata ai migranti bambini, alle loro famiglie, a quanti sono vittime delle reti del traffico di esseri umani e a quelli che sono sfollati a causa di conflitti, disastri naturali e persecuzioni. Tutti

costoro sperano che abbiamo il coraggio di abbattere il muro di quella complicità comoda e muta che aggrava la loro situazione di abbandono e che poniamo su di loro la nostra attenzione, la nostra compassione e la nostra dedizione».

Tra i soggetti deboli, bisognosi di essere accolti, Papa Francesco include espressamente gli sfollati a causa di conflitti naturali. Non si tratta propriamente di una novità, perché l'attenzione della dottrina sociale della Chiesa verso i migranti ambientali si rinviene già nel citato documento del Pontificio Consiglio "Cor Unum", del 1992, in cui questi migranti sono definiti *rifugiati de facto*⁸².

Ancora più esplicito sarà il riferimento di Papa Benedetto XVI, nel *Messaggio per la Giornata Mondiale della Pace* (2010), che si domanda: «Come trascurare il crescente fenomeno dei c.d. "profughi ambientali": persone che, a causa del degrado dell'ambiente in cui vivono, lo devono lasciare – spesso assieme ai loro beni – per affrontare i pericoli e le incognite di uno spostamento forzato? Come non reagire di fronte ai conflitti già in atto e a quelli potenziali legati all'accesso alle risorse naturali? Sono tutte questioni che hanno un profondo impatto sull'esercizio dei diritti umani, come ad esempio il diritto alla vita, all'alimentazione, alla salute, allo sviluppo».

Per mezzo del citato documento del Pontificio Consiglio "Cor unum" e del Pontificio Consiglio della pastorale per i migranti e gli itineranti, *Accogliere Cristo nei rifugiati e nelle persone forzatamente sradicate. Orientamenti pastorali* (2013), la Chiesa si è mossa in direzione di un'estensione della tutela da apprestare non solo ai rifugiati, ma a tutte le persone forzatamente sradicate dal proprio luogo di origine e, tra queste, ha menzionato anche coloro che sono costretti a migrare a causa di calamità e disastri naturali⁸³.

⁸² Così il PONTIFICIO CONSIGLIO "COR UNUM" E PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA PASTORALE PER I MIGRANTI E GLI ITINERANTI, *I rifugiati: una sfida alla solidarietà*, 1992, cit., nn. 3-4: «I conflitti umani, e le altre situazioni che minacciano [l'esistenza], danno vita a diversi tipi di rifugiati. Tra questi si annoverano le persone che sono oggetto di persecuzione a causa della loro razza, della loro religione o della loro appartenenza ad un gruppo sociale o ad una scelta politica. Questi tipi di rifugiati, e soltanto questi sono esplicitamente riconosciuti da due importanti documenti dell'Organizzazione della Nazioni Unite. Tali testi giuridici non tutelano molte altre persone i cui diritti sono parimenti calpestati [...]. Così non rientrano nella categoria della Convenzione internazionale le persone vittime dei conflitti armati, di regimi repressivi, di politiche economiche sbagliate o di disastri naturali» (c.vo aggiunto).

⁸³ Cfr. PONTIFICIO CONSIGLIO "COR UNUM" E PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA PASTORALE PER I MIGRANTI E GLI ITINERANTI, *Accogliere Cristo nei rifugiati e nelle persone forzatamente sradicate. Orientamenti pastorali*, 2013, cit., n. 1: «Ci sono persone costrette a spostarsi a causa di persecuzione, calamità naturali, disastri ambientali o altri fattori che provocano difficoltà estreme, incluso il pericolo per la propria vita. Altre decidono di lasciare la propria patria

Tuttavia, il *revival* di interesse nei confronti dei rifugiati ambientali si è avuto a seguito della pubblicazione della Lettera enciclica *Laudato si'* (2015), al cui n. 25, Papa Francesco affronta diffusamente il problema:

«I cambiamenti climatici sono un problema globale con gravi implicazioni ambientali, sociali, economiche, distributive e politiche, e costituiscono una delle principali sfide attuali per l'umanità. Gli impatti più pesanti probabilmente ricadranno nei prossimi decenni sui Paesi in via di sviluppo. Molti poveri vivono in luoghi particolarmente colpiti da fenomeni connessi al riscaldamento, e i loro mezzi di sostentamento dipendono fortemente dalle riserve naturali e dai cosiddetti servizi dell'ecosistema, come l'agricoltura, la pesca e le risorse forestali. Non hanno altre disponibilità economiche e altre risorse che permettano loro di adattarsi agli impatti climatici o di far fronte a situazioni catastrofiche, e hanno poco accesso a servizi sociali e di tutela. Per esempio, i cambiamenti climatici danno origine a migrazioni di animali e vegetali che non sempre possono adattarsi, e questo a sua volta intacca le risorse produttive dei più poveri, i quali pure si vedono obbligati a migrare con grande incertezza sul futuro della loro vita e dei loro figli. È tragico l'aumento dei migranti che fuggono la miseria aggravata dal degrado ambientale, i quali non sono riconosciuti come rifugiati nelle convenzioni internazionali e portano il peso della propria vita abbandonata senza alcuna tutela normativa. Purtroppo c'è una generale indifferenza di fronte a queste tragedie, che accadono tuttora in diverse parti del mondo. La mancanza di reazioni di fronte a questi drammi dei nostri fratelli e sorelle è un segno della perdita di quel senso di responsabilità per i nostri simili su cui si fonda ogni società civile».

Il 21 febbraio 2017, rivolgendosi ai partecipanti al Forum internazionale *Migrazioni e pace*, Papa Francesco aveva racchiuso il fenomeno migratorio in quattro verbi – accogliere, proteggere, promuovere e integrare – invitando a viverli concretamente, sia come singoli che come comunità: «Credo che coniugare questi quattro verbi, in prima persona singolare e in prima persona plurale, rappresenti oggi un dovere, un dovere nei confronti di fratelli e sorelle che, per ragioni diverse, sono costretti a lasciare il proprio luogo di origine: un dovere di giustizia, di civiltà e di solidarietà».

Il concetto è poi ribadito nel *Messaggio per la Giornata mondiale del migrante e del rifugiato*, del 14 gennaio 2018.

Chi scrive proverà adesso ad esaminare, uno per uno, i quattro verbi (rapportandoli alla concreta situazione normativa italiana).

perché non riescono più a vivere con dignità, mentre altre ancora cercano semplicemente migliori opportunità di vita all'estero».

- Accogliere

Con il primo (*accogliere*), Papa Francesco intende sottolineare l'impegno di «offrire a migranti e rifugiati possibilità più ampie di ingresso sicuro e legale nei Paesi di destinazione», ricordando che il principio della centralità della persona umana «obbliga ad anteporre sempre la sicurezza personale a quella nazionale»⁸⁴.

Tali affermazioni inducono a pensare alla (ben distante) disciplina nazionale in merito.

Per un verso e a ben vedere, l'art. 2 TUI sembra andare nella direzione della universalizzazione dei diritti fondamentali, statuendo, com'è noto, al paragrafo 1, che «allo straniero *comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato* sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti».

Per un altro verso, invece, l'art. 10-bis dello stesso TUI prevede l'*illiberale* reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato⁸⁵. Nonché, più in generale, il sistema di detenzione amministrativa a cui gli immigrati sono sottoposti dopo l'identificazione⁸⁶. Quest'ultima non appare, pertanto, funzionale alla successiva attribuzione di uno *status* a cui corrisponda (necessariamente) un "pacchetto" di diritti che potrà contribuire alla sicurezza e al miglioramento delle condizioni di vita dello straniero, durante la sua permanenza nel nostro Paese, anche perché non tutti gli *status* permettono di restare sul territorio nazionale. L'identificazione sembra, invece, preordinata *esclusivamente* ad un controllo dei flussi all'interno del territorio nazionale, esigenza "superiore", che legittimerebbe anche l'uso della forza, di fronte

⁸⁴ Cfr. FRANCESCO, *Messaggio per la Giornata mondiale del migrante e del rifugiato*, 14 gennaio 2018, consultabile al sito <http://w2.vatican.va>.

⁸⁵ ...che, oltre a prevedere una sanzione notoriamente inefficace sia sotto il profilo dell'esigibilità dell'ammenda sia sotto quello della deterrenza della misura sanzionatoria stessa, si presenta, a parere di chi scrive, come viziato di irragionevolezza, declinata come *incoerenza interna*, creando un'aporia logica rispetto a quanto previsto dall'art. 2 TUI. Infatti, l'art. 10-bis non sembra finalizzato a *limitare* il diritto di ingresso e soggiorno degli stranieri (cosa ovviamente possibile per il legislatore), bensì a *sanzionare* l'esercizio di questo diritto (in base a valutazioni altamente discrezionali), negandolo, pertanto, in radice. Ciò rappresenta, a ben vedere, un vero paradosso, per cui gli stranieri irregolari sembrano esistere soprattutto nel momento in cui sono sottoposti a sanzioni.

⁸⁶ Cfr. per tutti A. PUGIOTTO, *La «galera amministrativa» degli stranieri e le sue incostituzionali metamorfosi*, in *Quad. cost.* 3 (2014), 573 e ss.; e A. COSSIRI, *Cambio di stagione? Rilevanti novità in tema di detenzione amministrativa degli stranieri*, in *Forum di Quad. cost.*, 12 marzo 2015.

all'eventuale resistenza opposta dai migranti alle misure di pre-identificazione, come si evince chiaramente dalla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione degli *hotspots* in Italia⁸⁷ e dalle SOP del Ministero dell'Interno⁸⁸. A ciò si aggiunge – come anticipato *supra* – quanto disposto dall'art. 2 del citato D.L. n. 113/2018, che prevede l'allungamento della durata massima del trattenimento degli stranieri nei Centri di permanenza per il rimpatrio viene portata dagli attuali 90 (già di dubbia costituzionalità per contrasto con l'art. 13 Cost.) a 180 giorni, periodo ritenuto necessario all'accertamento dell'identità e della nazionalità del migrante.

Così stando le cose, dunque, il bilanciamento tra la sicurezza dell'immigrato e quella nazionale, sembra propendere decisamente verso quest'ultima. Tale scelta suscita, invero, più di un dubbio circa l'eccessiva compressione del principio personalista, che insieme ispira il nostro ordinamento costituzionale e la dottrina sociale della Chiesa.

- Proteggere

Il secondo verbo sottolineato da Papa Francesco è *proteggere* e «si declina in tutta una serie di azioni in difesa dei diritti e della dignità dei migranti e dei rifugiati, indipendentemente dal loro *status* migratorio. Tale protezione comincia in patria e consiste nell'offerta di informazioni certe e certificate prima della partenza e nella loro salvaguardia dalle pratiche di reclutamento illegale», e continua sul territorio nazionale, tramite la garanzia dell'accesso ai servizi essenziali di assistenza e istruzione.

Per assicurare una reale protezione ai migranti, lungo il percorso

⁸⁷ Cfr. COMMISSIONE UE, *Comunicazione della commissione al parlamento europeo e al consiglio. Relazione sull'attuazione dei punti di crisi (hotspot) in Italia*, spec. 5, in cui si legge: «Le autorità italiane dovrebbero accelerare gli sforzi, anche sul piano legislativo, per fornire un quadro giuridico più solido ai fini dello svolgimento delle attività presso i punti di crisi, in particolare per consentire l'uso della forza e prevedere disposizioni in materia di trattenimento a più lungo termine nei confronti dei migranti che rifiutano di fornire le impronte digitali. L'obiettivo del 100% dei migranti in ingresso sottoposti a rilevamento delle impronte va raggiunto senza ulteriori indugi» (c.vo aggiunto).

⁸⁸ Cfr. MINISTERO DELL'INTERNO (DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE E DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA), *Procedure Operative Standard (SOP) applicabili agli hotspots italiani*, consultabile al sito istituzionale del Ministero dell'Interno., spec. B.7.2.c (Rifiuto di foto-segnalamento): «Fino all'adozione di nuova normativa da parte del Governo italiano, si applicano la Circolare del Ministero dell'Interno n. 400/A//2014/1.308 del 25.09.2014 e del 25.09.2014 e le relative disposizioni sulle attività di foto segnalamento tenendo conto che a tal fine, ove si renda necessario, è doveroso un uso della forza proporzionato a vincere l'azione di contrasto, nel pieno rispetto dell'integrità fisica e della dignità della persona» (c.vo aggiunto).

variamente articolato che va dal Paese di origine a quello di destinazione, strumenti particolarmente utili e sicuri sembrano essere le c.d. procedure di ingresso protetto. Esse consentono di esaminare la richiesta di protezione internazionale presso il Consolato del Paese di destinazione, direttamente nel Paese di origine (o in quello di transito), e, in caso di esito positivo, verrà rilasciato un visto che consentirà al migrante di entrare legalmente nel territorio nazionale. Oppure, nel caso della stipula di protocolli d'intesa sui c.d. "corridoi umanitari", si procede direttamente al rilascio di un visto per esigenze umanitarie, e la richiesta verrà poi definitivamente esaminata nel Paese di destinazione⁸⁹.

Si considerino, in particolare, i due Protocolli di intesa tra il Ministero dell'Interno ed il Ministero degli Affari Esteri, da una parte, ed alcuni enti e associazioni di ispirazione religiosa, dall'altra: il primo è stato firmato il 15 dicembre 2015 con la Comunità di Sant'Egidio, la Federazione delle Chiese evangeliche e la Tavola valdese; il secondo Protocollo è stato invece firmato il 12 gennaio 2017 con la Conferenza episcopale italiana (che agisce attraverso la Caritas italiana e la Fondazione Migrantes) e la Comunità di Sant'Egidio.

I due Protocolli prevedevano l'ingresso protetto in Italia, entro il dicembre 2017, di 1500 migranti (1000 provenienti principalmente dal Libano e 500 dai campi profughi dell'Etiopia o di altri Paesi dell'area, tutti potenziali beneficiari di protezione internazionale), la cui ammissione al progetto è stata gestita *in loco* dagli enti promotori, i quali si sono fatti carico del loro trasferimento in Italia e della conseguente accoglienza su tutto il territorio nazionale. Il progetto è stato autofinanziato dagli enti promotori in tutte le sue fasi; i tempi dell'accoglienza non sono stati rigidamente calcolati, ma si stimavano intorno ad almeno un anno e erano incentrati sulla formazione e l'inserimento anche lavorativo dei migranti.

Tali procedure di ingresso protetto consentono di monitorare l'intero percorso dei migranti, per assicurarsi che, all'inizio o durante il loro viaggio, non vengano intercettati dalle reti dei trafficanti o che non intraprendano percorsi particolarmente rischiosi per la propria vita.

- **Promuovere**

Il terzo verbo scelto da Papa Francesco è *promuovere*: «*Promuovere* vuol dire essenzialmente adoperarsi affinché tutti i migranti e i rifugiati così come le comunità che li accolgono siano messi in condizione di realizzarsi come persone in tutte le

⁸⁹ Per approfondimenti sul punto, v. per tutti P. MOROZZO DELLA ROCCA, *I due protocolli d'intesa sui "corridoi umanitari" tra alcuni enti di ispirazione religiosa ed il governo ed il loro possibile impatto sulle politiche di asilo e immigrazione*, in *Dir. immigrazione e cittadinanza* 1 (2017), 1-31.

dimensioni che compongono l'umanità voluta dal Creatore»⁹⁰.

Tale assunto induce il giurista a riflettere su un dato che l'ex presidente dell'Inps, Tito Boeri, continua a sottolineare: i lavoratori immigrati versano 8 miliardi di euro di contributi annui all'Inps, con un saldo netto di 5 miliardi di euro⁹¹. Tuttavia, bisogna parimenti considerare che spesso i lavoratori immigrati – a dispetto della loro qualifica o delle loro potenzialità – svolgono i c.d. *3D jobs: dirty, dangerous, demeaning* (lavori sporchi, pericolosi e degradanti), a basso costo e con trattamento salariale differente rispetto ai lavoratori italiani che attendono alle medesime funzioni.

- Integrare

Infine, Papa Francesco si sofferma su un quarto verbo, *integrare*, che invero non sempre è un termine felice, affermando che «si pone sul piano delle opportunità di arricchimento interculturale generate dalla presenza di migranti e rifugiati», e che il processo di integrazione «può essere accelerato attraverso l'offerta di cittadinanza legata da requisiti economici e linguistici e di percorsi di regolarizzazione straordinaria per migranti che possano vantare una lunga permanenza nel paese». Papa Francesco insiste, inoltre, sulla «necessità di favorire in ogni modo la cultura dell'incontro, moltiplicando le opportunità di scambio interculturale, documentando e diffondendo le buone pratiche di integrazione e sviluppando programmi tesi a preparare le comunità locali ai processi integrativi»⁹².

Ciò induce il giurista che volesse trarre spunto dalle parole del Pontefice a considerare che l'accoglienza non dovrebbe avere come obiettivo l'«assimilazione», ma dovrebbe incentivare la promozione delle diverse culture coesistenti, riprendendo e sviluppando l'approccio interculturale, cui si è fatto cenno *supra*, entro la cornice assiologica che definisce l'*etica pubblica costituzionale*⁹³.

Inoltre, è interessante che Papa Francesco inviti a riflettere sulle implicazioni molto strette che sussistono tra le modalità di acquisto della cittadinanza e l'integrazione dei migranti (soprattutto, a ben vedere, di seconda generazione): anche qui non può non considerarsi con favore l'auspicio del superamento di modalità legate esclusivamente a requisiti economici o linguistici, ma bisognerebbe valutare il «radicamento» della persona sul territorio nazionale.

⁹⁰ Cfr. FRANCESCO, *Messaggio per la Giornata mondiale del migrante e del rifugiato*, cit.

⁹¹ V. *ex multis*, T. BOERI, *Populismo e stato sociale*, Laterza, Roma-Bari 2017.

⁹² Cfr. FRANCESCO, *Messaggio per la Giornata mondiale del migrante e del rifugiato*, cit.

⁹³ Per una riflessione sulla nozione di etica pubblica costituzionale, v. A. SPADARO, *Libertà di coscienza e laicità nello Stato costituzionale. Sulle radici "religiose" dello Stato "laico"*, Giappichelli, Torino 2008, spec. 160-164.

Per tale ragione si guarda con rimpianto al disegno di legge sulla cittadinanza presentato durante scorsa legislatura, ma mai approvato, che giustapponeva allo *ius sanguinis* e ad uno *ius soli temperato* un'interessante modalità di acquisto della cittadinanza collegata al completamento con esito positivo di un intero ciclo di istruzione (il c.d. *ius culturae*)⁹⁴.

In conclusione, a chi scrive sembra che l'effettiva applicazione dei quattro verbi costituisca un dovere, non solo morale (di derivazione religiosa), ma anche civico (di derivazione giuridico-costituzionale).

5. Considerazioni conclusive

La materia delle "migrazioni" non costituisce uno «spazio vuoto di diritto costituzionale» (cfr. sent. cost. n. 172/1999)⁹⁵, ma al contrario rientra in una precisa «cornice costituzionale», che ha il delicato compito di indirizzare teleologicamente la discrezionalità del legislatore (ma anche del governo, nella stipula di accordi bilaterali) in materia di regolamentazione della condizione giuridica dello straniero, e in base alla quale bisognerà parimenti valutare le misure poste in essere nel più ampio spazio giuridico dell'Unione europea.

Forse proprio l'art. 11 Cost. riassume meglio di altri le esigenze di rispettare le *ragioni umanitarie* e porre in essere pratiche che favoriscano la *giustizia redistributiva* a livello globale.

Le operazioni ermeneutiche che hanno interessato, da un paio di decenni a questa parte, l'art. 11 Cost., e, in particolare, l'interpretazione delle *limitazioni di sovranità* in esso statuite, hanno riguardato principalmente le *controlimitazioni*... alle limitazioni di sovranità, ossia – in particolare, con riguardo al processo di integrazione europeo – i c.d. *controlimiti*, suscettivi di trasformare il *primato* del diritto eurounitario da "assoluto" a "relativo" (o "con riserva"). Tuttavia, sembra utile domandarsi se l'impegno (bisogna riconoscerlo, tanto alto quanto molto ambizioso) di assicurare la pace e la giustizia tra le Nazioni non si possa leggere anche in senso "attivo", considerando l'uso dell'indicativo («consente») come deontico.

In questo senso, particolarmente interessante appare l'affermazione per cui lo Stato avrebbe l'onere «di dare il proprio fattivo concorso con altri Stati

⁹⁴ La trattazione dei modi di acquisto della cittadinanza esula dalle possibilità del presente lavoro. Si rinvia, per tutti, a A. RAUTI, *Lo ius soli in Italia: alla vigilia di una possibile svolta?*, in *Rivista Aic* 3 (2017).

⁹⁵ Sul punto, per approfondimenti, cfr. spec. A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino 2014^v, 102.

ed organizzazioni in genere per la risoluzione dei problemi esistenziali delle persone maggiormente vulnerabili ed esposte *ovunque* si trovino, anche (e soprattutto) in Paesi distanti dal nostro ed afflitti da guerre, carestie e da quant'altro non consenta a coloro che in essi vivono di condurre un'esistenza "libera e dignitosa". È questa, infatti, una delle proiezioni verso l'esterno, del dovere di solidarietà, di cui all'art. 2 della Carta, del quale non può darsene – come invece sovente si fa – una riduttiva rappresentazione, circoscritta al solo ambito interno»⁹⁶.

Tuttavia, a chi scrive non sembra che la solidarietà *ex art. 2 Cost.* – considerata di per sé – sia suscettiva, da sola, di una lettura così ampia, verso l'esterno. Di converso, essa andrebbe strettamente legata al disposto dell'art. 11 Cost., per offrire tale possibilità⁹⁷. Leggendo l'art. 11, sembra che la congiunzione "e" (che a chi scrive appare essere necessariamente copulativa e non disgiuntiva) che unisce la *pace* e la *giustizia*, come si diceva, riassuma le esigenze *umanitarie* e quelle *redistributive*, sottese ad ogni politica migratoria.

A sua volta, l'art. 10 sembra aprire il territorio nazionale a tutti coloro che non possono godere, nel proprio Paese d'origine, delle *libertà democratiche* garantite, invece, dalla nostra Costituzione, facendo intendere, in fondo, la volontà di "universalizzare" le libertà statuite nella Carta fondamentale. Di fatto, tale disposizione non sembra essere di per se stessa idonea a orientare teleologicamente l'azione dello Stato (che ovviamente non può diventare il "Paese dei balocchi", aperto a tutto e a tutti), mirando solo a impedire degenerazioni illiberali nella gestione del fenomeno migratorio, come sembra

⁹⁶ Così, A. RUGGERI, *I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra la linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza*, cit., 370 e s.

⁹⁷ In modo non dissimile, cfr. adesso A. RUGGERI, *Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, in *Consulta Online III* (2017), che, discutendo del fenomeno migratorio, scrive (p. 459): «Il terreno su cui si gioca la partita non è, dunque, quello interno o, meglio, non è solo esso; più e ancora prima è quello che sta fuori della cittadella statale; ed è perciò che a smistare le carte dev'essere in primo luogo la Comunità internazionale e, quindi, organizzazioni, come l'Unione europea, che invocano a giustificazione della loro esistenza i principi di pace e giustizia tra le nazioni. Il richiamo all'art. 11 può fare molto al nostro caso; e, poiché [...] il principio in esso enunciato si pone in funzione servente di quelli di cui agli artt. 2 e 3, coi quali fa "sistema", ecco che l'apertura al diritto internazionale e sovranazionale può commutarsi in veicolo della solidarietà, offrendo a quest'ultima l'opportunità di portarsi fuori delle mura domestiche e di dar modo alle norme e agli atti in genere aventi origine esterna che vi danno voce di immettersi in ambito interno, rivendicando centralità di posto e una speciale considerazione nelle operazioni di bilanciamento con altre norme (anche costituzionali!) di diritto interno, proprio perché danno voce a chi voce non ha per invocare tutela per la propria vita e dignità».

stia accadendo. E non è poco. In ogni caso, quanto da esso disposto dovrebbe operare nel segmento finale dello “spazio giuridico” delle migrazioni, cioè solo *dopo* che il migrante abbia raggiunto le nostre coste e sia in procinto di entrare nel territorio della Repubblica (o vi sia già entrato). Purtroppo l'ampia discrezionalità lasciata al legislatore in materia (e avallata dallo scrutinio debole di ragionevolezza operato in merito dalla Corte costituzionale) non ha impedito, nel tempo, involuzioni poco virtuose (si pensi, a titolo esemplificativo, ai molti punti critici della legge c.d. “Bossi-Fini” del 2002 o del “pacchetto sicurezza” del 2008, che qui ovviamente non è possibile approfondire).

Di converso, le *limitazioni di sovranità ex art. 11 Cost.* (in combinato disposto con gli artt. 2 e 3 Cost.) potrebbero consentire, ci sembra, di “coprire” l'intero “spazio giuridico” delle migrazioni, dal Paese di origine a quello di destinazione, e di scardinare la logica sinallagmatica del *do ut des* che caratterizza i *migration compacts* finora stipulati. Infatti, il disposto dell'art. 11 aprirebbe ad una logica “circolare” (non verticistica), che imprimerebbe finalmente una direzione teleologica ben precisa all'azione dell'Italia, fuori dal contesto meramente nazionale, attraverso la creazione di un ordinamento (diverso e più ampio rispetto a quello statuale), che appunto assicuri la *pace* e la *giustizia* tra le Nazioni.

Anche se talvolta si tende a dimenticarlo, tali *valori* rappresentano il *presupposto* necessario per il godimento reale dei diritti fondamentali, non il loro *corrispettivo* (come accade, invece, per i doveri inderogabili di solidarietà).

Nella logica ora suggerita, l'intervento dello Stato non sarebbe volto a imporre un *quid* (l'identificazione anche con l'uso della violenza) necessario per il riconoscimento dei diritti (come accade nel sistema *hotspot*), né sarebbe finalizzato ad ottenere una contropartita (come nel caso dei *migration compacts*), bensì consentirebbe di gettare la basi per il riconoscimento e il godimento *effettivo* dei diritti fondamentali dei migranti, sia all'interno che fuori dai propri Paesi d'origine. Mentre le prime due condotte descritte implicano l'esercizio della sovranità, l'ultima ne comporta la limitazione, intesa come *funzionalizzazione*: secondo la (forse ardita) impostazione qui propugnata, lo Stato non è sovrano sul proprio territorio per *escludere*, ma per *accogliere* e la funzionalizzazione suddetta rende le frontiere “porose”, “elastiche”.

Con ciò, chi scrive non vuole certo minimizzare la questione fondamentale del bilanciamento costituzionale tra accoglienza dei migranti (in ossequio al principio solidaristico), da un lato, e sicurezza e garanzia dell'ordine pubblico, dall'altro. Tuttavia, si vorrebbe qui affermare che, nell'effettuare questo bilanciamento, il legislatore interno non dovrebbe tenere conto solo

degli obblighi internazionali assunti dall'Italia in materia di immigrazione (solidarietà *passiva*), ma anche e soprattutto delle possibili azioni volte ad "assicurare" (e la scelta di un verbo così assertivo, nell'art. 11, non sembra essere casuale) la *pace* e la *giustizia* tra le Nazioni, promuovendo e favorendo le organizzazioni rivolte a tale scopo (solidarietà *attiva*).

In questa prospettiva, nell'esercitare lo *ius excludendi* verso determinate categorie di migranti, lo Stato non dovrebbe utilizzare la propria sovranità unicamente per la "difesa" dei confini e la garanzia della sicurezza interna (cioè una *logica securitaria*), bensì dovrebbe, sempre *ex art. 11*, contribuire fattivamente alla risoluzione dei problemi (politici, economici, ambientali, etc.) dei Paesi d'origine dei migranti, nonché alla tutela della *dignità sociale* di chi non possa ottenerla nel proprio Paese d'origine (adottando, così, una *logica solidaristica, attiva e passiva*). Pertanto, lo Stato (e l'Unione europea) dovrebbero compiere anche uno sforzo *inclusivo*, adottando programmi stabili (non temporanei) di redistribuzione (locale e sovranazionale), affinché davvero il rimpatrio possa rappresentare un'*extrema ratio* e trovi fondamento solo in un comportamento illecito dello straniero, non semplicemente nello *status* (migrante economico) che approssimativamente e comodamente gli è stato attribuito all'ingresso, ignorando soprattutto il dramma dei migranti ambientali.

Come si accennava, un primo intervento – a tutti i livelli: nazionale, eurounitario e internazionale, mediante la stipula di trattati *ad hoc* e di programmi di sviluppo che non scontentino le criticità rilevate in quelli già avviati (insufficienza di risorse economico-finanziarie stanziare, scarso coinvolgimento delle popolazioni locali, etc.) – dovrebbe essere destinato ai Paesi di origine dei migranti, con operazioni di pace (che interessino sia l'ONU che l'Unione europea), programmi di cooperazione e soprattutto rinunciando a forme di neocolonialismo politico e/o commerciale (espressione chiara dell'esercizio della sovranità nazionale sul territorio di uno Stato terzo), che generano situazioni di profonda instabilità e/o aumentano le condizioni già preoccupanti di povertà, costringendo i residenti ad abbandonare il proprio Paese⁹⁸.

⁹⁸ A tal fine, non sembrano sufficienti investimenti per lo sviluppo (come quelli posti in essere finora dall'Unione), ma occorre instaurare (o incentivare e finanziare quelli già esistenti) networks stabili che adoperino, insieme, lavoratori qualificati o da formare dei Paesi d'origine dei migranti e di quelli di futura destinazione. Si pensi ad un *team* di ricercatori italiani e sudafricani per studiare, ad esempio, possibili rimedi ingegneristici ai lunghi periodi di siccità che colpiscono il Sud Africa, causando preoccupanti conseguenze idro-geologiche, nonché la morte di molti capi di bestiame e il conseguente, inevitabile aumento della povertà. Si consideri

Per quanto concerne, invece, i *migration compacts* con i Paesi di transito, anziché orientarli verso un controllo più marcato delle frontiere (con finanziamenti volti a tale scopo), occorrerebbe utilizzarli come strumenti per assicurare che la permanenza dei migranti nei Paesi di transito possa davvero essere “sicura”. Se i Paesi di transito fossero (o tornassero ad essere) sicuri per i migranti, probabilmente diventerebbero Paesi di destinazione (senza sottovalutare, ovviamente, che il tenore di vita che si registra nella maggior parte dei Paesi europei costituisce un importante *pull factor* delle migrazioni). Se, invece, il migrante, per realizzare il proprio progetto di vita, intende spostarsi in un altro Paese, allora non glielo si può impedire, né *ex ante* (cioè prima di partire per raggiungere il Paese di destinazione), né tanto meno *ex post* (una volta giunto a destinazione), perché la libertà di migrare, garantita dall’art. 13 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo, deve essere letta, anch’essa, in modo *funzionale*, per poter garantire al migrante di riacquistare nel nuovo Paese d’elezione la dignità sociale perduta in quello di origine.

Quando ci si sposta dallo spazio internazionale a quello nazionale, attraverso una “rilettura” dell’art. 10 Cost. si potrebbe enucleare un diritto d’asilo costituzionale che possa consentire di superare almeno in parte la discriminazione tra migranti economici e richiedenti protezione internazionale.

Certo, l’accoglienza, ha inevitabilmente un “costo”, perciò, per i Paesi membri dell’Unione è necessario non solo poter contare sui finanziamenti eurounitari, ma anche mettere a punto un efficiente e *stabile* (non temporaneo) sistema di *relocation*, che non sia circoscritto solo ai migranti appartenenti a determinate nazionalità, ma aperto a tutti, e, soprattutto, che permetta al migrante stesso (entro i limiti di quote assegnati ad ogni singolo Stato) di *scegliere* il Paese in cui essere ricollocato.

Inoltre, sono qui viste con favore misure di *welfare generativo* come quelle introdotte di recente dal c.d. decreto “Minniti-Orlando”⁹⁹, che consentono

pure, a titolo esemplificativo, la crisi umanitaria provocata in Africa dal fenomeno climatico (le cui cause sono ancora sconosciute) noto con il nome spagnolo di *El Niño*; a marzo del 2017, in Somalia, in sole 48 ore, 110 persone sono morte a causa dell’assenza di cibo, causata dalla crisi idrica, e quasi tre milioni di persone non hanno accesso a cibo sufficiente e si teme che la situazione possa degenerare in carestia: cfr. *Si aggravava la siccità in Somalia, più di cento persone sono morte di fame*, in *Internazionale*, del 5 marzo 2017. Sul neocolonialismo connesso alla globalizzazione economica, v. da ultimo M. NICOLINI, «*Benefitting the commerce of the mother country*»: paradigmi ‘coloniali’, *law merchant* e globalizzazione politica, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 2017, 439-473.

⁹⁹ Cfr. D.L. n. 13/2017 (convertito con modifiche nella L. n. 46/2017), che, all’art. 8, co. 22-bis

ai migranti, *su base volontaria*, di contribuire allo svolgimento di lavori di pubblica utilità. Si ritiene, infatti, che simili “controprestazioni” (tipiche della logica *generativa*)¹⁰⁰ possano contribuire al miglior inserimento dell’immigrato all’interno della comunità locale, favorendo un contatto più stretto con i residenti.

Infine, se la solidarietà è (almeno in teoria) un elemento imprescindibile nel rapporto tra gli Stati membri dell’Unione europea, non bisogna però trascurare quella proveniente *dal basso*, ovvero dagli enti locali. Purtroppo, dei quasi 8.000 comuni italiani, solo 1.100 hanno aderito alla rete SPRAR¹⁰¹.

(rubricato “*Partecipazione dei richiedenti protezione internazionale ad attività di utilità sociale*”), statuisce: «1. I prefetti promuovono, d’intesa con i Comuni e con le regioni e le province autonome, anche nell’ambito dell’attività dei Consigli territoriali per l’immigrazione di cui all’articolo 3, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, ogni iniziativa utile all’implementazione dell’impiego di richiedenti protezione internazionale, su base volontaria, in attività di utilità sociale in favore delle collettività locali, nel quadro delle disposizioni normative vigenti. 2. Ai fini di cui al comma 1, i prefetti promuovono la diffusione delle buone prassi e di strategie congiunte con i Comuni, con le regioni e le province autonome e le organizzazioni del terzo settore, anche attraverso la stipula di appositi protocolli di intesa. 3. Per il coinvolgimento dei richiedenti protezione internazionale nelle attività di cui al comma 1, i Comuni, le regioni e le province autonome possono predisporre, anche in collaborazione con le organizzazioni del terzo settore, appositi progetti da finanziare con risorse europee destinate al settore dell’immigrazione e dell’asilo. I progetti presentati dai Comuni, dalle regioni e dalle province autonome che prestano i servizi di accoglienza di cui all’articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, sono esaminati con priorità ai fini dell’assegnazione delle risorse di cui al presente comma».

¹⁰⁰ Per una disamina di tale logica *generativa*, v., *ex multis*: E. ROSSI, *Prestazioni sociali con “corrispettivo”? Considerazioni giuridico-costituzionalistiche sulla proposta di collegare l'erogazione di prestazioni sociali allo svolgimento di attività di utilità sociale*, in *Consulta Online*, 23 settembre 2012; ID., *La sostenibilità del welfare al tempo della crisi. Una proposta*; C. COLAPIETRO, *Alla ricerca di un Welfare State “sostenibile”: il Welfare “generativo”*; A. IANNUZZI, *La garanzia dei diritti sociali fra ipotesi di «nuovi» doveri e richieste di assunzione di maggiori responsabilità individuali. Riflessioni sul Welfare generativo e sulla comunicazione dei costi delle prestazioni sanitarie*; E. LONGO, *Le relazioni come fattore costitutivo dei diritti sociali*; T. VECCHIATO, *Verso nuovi diritti e doveri sociali: la sfida del welfare generativo*, tutti in *Diritto e società* 1 (2014). V., inoltre, M. MAGATTI-C. GIACCARDI, *Generativi di tutto il mondo unitevi! Manifesto per la società dei liberi*, Feltrinelli, Milano 2014, spec. 29-35; S. ROSSI, *Forme della vulnerabilità e attuazione del programma costituzionale*, in *Rivista Aic* 2 (2017), spec. 55-57.

¹⁰¹ Cfr. i dati riportati sul sito <http://www.sprar.it>. Nel 2017, con l’adesione della Valle d’Aosta, tutte le 20 regioni italiane ospitano migranti nella rete SPRAR, sebbene siano ancora pochi i comuni che vi abbiano aderito e abbiano in attivo dei progetti. Poco più di 2.000 comuni, invece, hanno accolto i richiedenti protezione internazionale dei Centri di accoglienza straordinari (CAS). Nel complesso, CAS e SPRAR coinvolgono meno del 50% dei comuni

Non si dimentichi che, quando si parla di *territorio* nazionale, s'intende ogni sua articolazione e la prima "*relocation*" dovrebbe effettuarsi su base nazionale, così come la principale manifestazione di solidarietà dovrebbe essere "interna". Molte e preziose risorse per l'accoglienza dei migranti, infatti, potrebbero essere recuperate mediante l'adesione di tutti gli 8.000 comuni alla rete SPRAR; adesione che dovrebbe essere prevista come obbligatoria (in ossequio al dovere di solidarietà *ex art. 2 Cost.*) non meramente volontaria¹⁰². Anche il sistema SPRAR, com'è noto, è stato fortemente depotenziato dal citato "decreto sicurezza", che, all'art. 12, prevede che vi avranno accesso solo i titolari di protezione internazionale e i minori stranieri non accompagnati.

Insomma, la gestione del fenomeno migratorio dovrebbe coinvolgere *ogni* livello, da quello internazionale a quello locale, ma bisognerebbe prima di ogni altra cosa ricordare che vi è un disegno costituzionale entro cui collocarla. Non si tratta di regole morali, ma di norme giuridiche di rango super-primario, per cui l'accoglienza non va intesa come ingenuo "buonismo", ma piuttosto come adempimento di un preciso *dovere di solidarietà*, speculare ad un *diritto costituzionale d'asilo*, ed entrambi affondano le radici nel più ampio *principio personalista*, che costituisce il vero "volto" della nostra Repubblica, anche se a volte è politicamente più comodo "mascherarlo".

italiani (fonte: Ministero dell'Interno).

¹⁰² Cfr., in questo senso, F. CORTESE, *Diritto dell'immigrazione e principio di legalità*, Lezione tenuta presso l'Università Mediterranea di Reggio Calabria, il 20 novembre 2018.

Riassunto:

Nel presente scritto si tenta di mostrare come la “cornice” costituzionale che offre la base normativa per la gestione del fenomeno migratorio evidenzia la necessità di cooperare con gli altri Stati e di rafforzare ordinamenti sovranazionali (*in primis* l'Unione europea) per assicurare la *pace* e la *giustizia* tra le nazioni, escludendo scelte sovraniste e nazionalistiche. Opzione che, a ben vedere, non è distante da quanto ci consegna la dottrina sociale della Chiesa, dalla cui analisi il giurista potrà ottenere spunti utili per direzionare le politiche migratorie nel rispetto dei principi di solidarietà e pari dignità sociale (artt. 2 e 3 Cost.), e della loro “proiezione” sul piano internazionale (*ex art.* 10 e 11 Cost.). Si rifletterà, parimenti, sulla inopportuna “classificazione” dei migranti e sul trattamento peggiore riservato ai c.d. “migranti economici”, partendo dall'analisi della tutela che è possibile apprestare, *de iure condito* e *de iure condendo*, ai c.d. “migranti ambientali”.

Parole chiave:

Immigrazione – migranti ambientali – Dottrina sociale della Chiesa – solidarietà – limitazioni di sovranità

Summary:

In this paper, we try to show how the constitutional “framework”, that provides the normative basis for the management of the migration phenomenon, highlights the need to cooperate with the other States and to strengthen supranational juridical systems (primarily the European Union) to ensure peace and justice among nations, excluding sovereignist and nationalistic choices. An option that, in hindsight, is not far from what the Church's social doctrine gives us. From the analysis of it, the jurist will be able to obtain useful cues to direct migration policies in respect of the principles of solidarity and equal social dignity (articles 2 and 3 of Constitution), and their “projection” on the international level (art. 10 and 11 of the Constitution). It will be reflected, peer-minded, on the inappropriate “classification” of migrants and the detrimental treatment reserved for the so-called “economic migrants”, starting from the analysis of the protection that can be prepared, *de iure condito* and *de iure condendo*, to the so-called “environmental migrants”.

Key-words:

Immigration – “environmental migrants” – Church's social doctrine – solidarity – sovereignty limitations.