

## Salute umana e tutela dell'ambiente: quale protezione per lo straniero?<sup>1</sup>

Kamilla Galicz\*

### *Abstract*

Il presente contributo si prefigge l'obiettivo di rivelare le interconnessioni fra la protezione della salute dello straniero e il diritto di asilo alla luce della recente riforma costituzionale. In primo luogo, si mette a disamina il novellato art. 9 Cost. al fine di circoscrivere le dinamiche tra salute umana e tutela dell'ambiente. In secondo luogo, si indaga il quesito se le forme di tutela riconducibili all'art. 10, comma 3, Cost. possano garantire una tutela complessiva della salute dello straniero che tenga conto di fattori ambientali che hanno un impatto sulla medesima. Per integrare l'analisi della normativa, si delinea l'evoluzione della giurisprudenza sulle forme di protezione accordate alle persone provenienti dal Sahel. In tale ottica, la rassegna corrobora l'importanza della tutela olistica della salute umana e dell'ambiente e consente di formulare prospettive future per la protezione dello straniero.

*Parole chiave: Salute, Asilo, Migrazione, Protezione internazionale, Cambiamento climatico, Italia.*

This article aims to reveal the interconnections between the protection of the health of foreigners and the right to asylum considering the recent constitutional reform. First, it analyses the renewed Article 9 to circumscribe the dynamics between human health and environmental protection. Second, it seeks to investigate whether the foreigner's health conditions affected by environmental factors may entail the recognition of protection forms traceable to Article 10, paragraph 3, of the Constitution. To integrate the normative analysis, the evolution of jurisprudence on the forms of protection granted to individuals fleeing from the Sahel region is outlined. Such review corroborates the importance of the holistic protection of

---

<sup>1</sup> Saggio ricevuto in data 06/12/2022 e pubblicato in data 14/08/2023.

\* Dottoranda in Diritto presso la Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna di Pisa, e-mail: [kamillazsuzanna.galicz@santannapisa.it](mailto:kamillazsuzanna.galicz@santannapisa.it).

human health and the environment and allows to outline future perspectives on the protection of foreigners.

*Keywords: Health, Asylum, Migration, International Protection, Climate Change, Italy.*

### 1. Introduzione

La legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1,<sup>2</sup> ha concluso una lunga serie di iniziative presentate nel corso degli anni che hanno proposto la revisione dell'art. 9 Cost., insieme all'art. 41 Cost., per stabilire una cornice costituzionale per la tutela dell'ambiente<sup>3</sup>. Per effetto della riforma costituzionale, nell'art. 9 Cost. viene inserito un terzo comma, ai sensi del quale [la Repubblica] «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali». Il novellato art. 41, comma 2, Cost. aggiunge alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana anche la salute e l'ambiente quali ulteriori limiti dell'iniziativa economica privata, mentre il comma 3 amplia la portata degli obiettivi dell'attività economica pubblica e privata integrando i fini sociali con quelli ambientali. In sintesi, la riforma costituzionale ha dato una nuova spinta alle discussioni sul valore dell'ambiente nella Costituzione, nonché sulle interconnessioni tra tutela dell'ambiente e la salute umana.

La dottrina ha discusso estensivamente sulle modifiche apportate dalla riforma nel tessuto costituzionale<sup>4</sup>. Pertanto, nell'economia del presente contributo, ci si propone di indagare il nesso fra due questioni di elevata attualità e rilevanza giuridica: la tutela dell'ambiente e la «questione immigrazione». Si tratta, infatti, di un approccio che offre un'ulteriore riflessione sulla riforma sotto un angolo prospettico poco esplorato, ossia dall'ottica dell'impatto sempre più forte del cambiamento climatico sulla vita di tutti i giorni in generale e sui flussi migratori in particolare. Considerato l'obbligo della Repubblica di tutelare l'ambiente «anche nell'interesse delle future generazioni», sorge il quesito se la domanda del non-cittadino che, facendo ingresso nel territorio nazionale ricorre all'istituto dell'asilo costituzionale

<sup>2</sup> Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, recante modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente (GU Serie Generale n. 44 del 22 febbraio 2022)

<sup>3</sup> Per una rassegna delle proposte di riforma si rinvia a R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in «Federalismi.it», 4 maggio 2022, pp. 187-212.

<sup>4</sup> Cfr., *ex multis*, R. Bifulco, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in «Federalismi.it», 6 aprile 2022; F. Rescigno, *Quale riforma per l'articolo 9*, in «Federalismi.it», 23 giugno 2021. T. E. Frosini, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in «Federalismi.it», 23 giugno 2021; G. Severini, P. Carpentieri, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in «Giustiziainsieme.it», 22 settembre 2021.

per motivi riconducibili alle condizioni di salute, spesso esposte a fattori ambientali, possa essere inquadrata nella portata dell'art 10, comma 3, Cost.

In tale prospettiva, il presente contributo si prefigge l'obiettivo di rivelare le interconnessioni fra la protezione della salute dello straniero e il diritto di asilo alla luce della recente riforma costituzionale<sup>5</sup>. Più nello specifico, si cerca di indagare quale sia l'impatto dell'ambiente sulle condizioni di salute del richiedente alla luce del quale viene riconosciuta una forma di tutela ricollegabile all'art. 10, comma 3, Cost. L'analisi, dunque, esplora le dinamiche tra il diritto di asilo e il diritto all'ambiente salubre, quale diritto riconducibile al diritto fondamentale alla salute. In primo luogo, si pone enfasi sul rinnovato art. 9 Cost. al fine di circoscrivere le relazioni tra salute umana e tutela dell'ambiente. Ci si chiede poi se in tale tutela, anche alla luce delle connessioni fra l'art. 9 e l'art. 32 Cost., rientri anche il non-cittadino. Più nello specifico, si pone il quesito se le forme di tutela riconducibili all'art. 10, comma 3, Cost. possano garantire una tutela complessiva del diritto alla salute di una specifica categoria di stranieri, ovvero quella del richiedente asilo. Per integrare l'analisi della normativa, si offre una rassegna della recente giurisprudenza sulle forme di protezione accordate alle persone provenienti dal Sahel, regione colpita da una delle attuali crisi umanitarie più complesse<sup>6</sup>. Da tale rassegna emerge la coscienza delle autorità giurisdizionali di prendere in considerazione il forte impatto del cambiamento climatico sulle condizioni di salute delle popolazioni locali nel riconoscimento della protezione sussidiaria. Le pronunce qui presentate, quindi, corroborano l'importanza della tutela olistica della salute umana e dell'ambiente, permettendo di formulare prospettive future per la protezione dello straniero.

## 2. Connessioni tra salute umana e tutela dell'ambiente nella riforma costituzionale

L'introduzione di un riferimento esplicito alla tutela dell'ambiente tra i Principi fondamentali della Costituzione offre una nuova occasione per riflettere sulle interconnessioni tra salute umana e tutela dell'ambiente. Considerato che «la salute del singolo ed il suo ambiente vitale sono oggi considerati tanto strettamente legati,

<sup>5</sup> Per un'analisi dettagliata sulle interconnessioni fra condizioni di salute e forme di tutela riconducibili all'asilo costituzionale, si permette il rinvio a K. Galicz, *One Health, One Society: Il diritto alla salute quale presupposto per il diritto di asilo*, in «Corti Supreme e Salute, Sezione Speciale - One World, One Health... Which Law?», n. 3, 2022, pp. 753-777.

<sup>6</sup> Come indicato dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), nella regione Sahel «[f]orced displacement is at an unprecedented high, with over 4 million refugees and internally displaced people across the region, increasingly concentrated around urban centres, creating additional strain on land availability, housing, public services and livelihoods. As conflict and violence shows no sign of abating in the Sahel, more families are expected to flee their homes in 2022». Cfr. UNHCR, [Sahel situation. 2022 Situation overview](#).

da essere vissuti quasi come due facce della stessa medaglia»<sup>7</sup>, il loro rapporto è caratterizzato da una dipendenza reciproca, rivalorizzata ultimamente alla luce della pandemia da Covid-19, contesto in cui si inserisce anche la conclusione del processo di revisione della Carta costituzionale<sup>8</sup>. Al fine di circoscrivere tale rapporto di fragili equilibri bisogna partire dalla definizione di salute, intesa come «uno stato di *completo benessere fisico, mentale e sociale* [ch]e non consiste soltanto in un'assenza di malattia o d'infermità»<sup>9</sup>. (corsivo aggiunto) Ai fini del presente contributo, di questa triplice visione del benessere ci si sofferma sulla dimensione sociale.

La nozione di benessere sociale può essere ricondotta «all'originaria connotazione dell'uomo *uti socius*»<sup>10</sup>, e interpretata sia come benessere *individuale nella società* sia come benessere *collettivo della società*<sup>11</sup>. In base al riconoscimento della «profonda socialità della persona», si può correlare la dimensione sociale del benessere al principio di solidarietà sociale di cui all'art. 2 Cost., che corrisponde alla «base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente»<sup>12</sup>. Il principio, infatti, è funzionale all'integrazione sociale, in quanto contribuisce a «garantire un minimo livello di omogeneità nella compagine sociale»<sup>13</sup>. Riguardo alla tutela della salute, prende forma nell'interesse collettivo sancito dall'art. 32 Cost., che è in stretta interazione con il diritto fondamentale dell'individuo<sup>14</sup>.

<sup>7</sup> M. Luciani, *Diritto alla salute – dir. cost.*, in *Enc. Giur.*, XXVII, Roma 1991, p. 6.

<sup>8</sup> Le interconnessioni fra salute umana e tutela dell'ambiente, con riferimento ulteriore alla salute degli animali, sono messe al centro del c.d. *One Health*, un approccio promosso dall'Alleanza Tripartita di tre organizzazioni onusiane, ovvero l'Organizzazione Mondiale della Sanità (WHO), l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO), l'Organizzazione Mondiale della Sanità Animale (OIE). Corrisponde a «un approccio integrato e unificante che punta a bilanciare e ottimizzare, in modo sostenibile, la salute delle persone, degli animali e degli ecosistemi». Cfr. FAO, WHO, OIE, [Joint Tripartite \(FAO, OIE, WHO\) and UNEP Statement](#), 01/12/2021. Per ulteriori approfondimenti, si rinvia a J. Zinsstag et al., *One Health. The Theory and Practice of Integrated Health Approaches*. Second Edition, Boston, CABI 2021.

<sup>9</sup> Cfr. Preambolo della Costituzione dell'Organizzazione mondiale della Sanità, firmata a Nuova York il 22 luglio 1946, approvata dall'Assemblea federale il 19 dicembre 1946, strumenti di ratificazione depositati dalla Svizzera il 29 marzo 1947, entrata in vigore il 7 aprile 1948.

<sup>10</sup> Corte cost., sent. n. 75/1992, Considerato in diritto, par. 2.

<sup>11</sup> R. D. Russell, *Social Health: An Attempt to Clarify This Dimension of Well-Being*, in «International Journal of Health Education», n. 16, 1973, p. 75: «A society is healthy when there is equal opportunity for all and access by all to the goods and services essential to full functioning as a citizen», citato da Ian McDowell, *Social Health*, su [Encyclopedia.com](#)

<sup>12</sup> Corte cost., sent. n. 75/1992, Considerato in diritto, par. 2.

<sup>13</sup> E. Rossi, *Art. 2*, in R. Bifulco, M. Olivetti, A. Celotto (a cura di), *Commentario alla Costituzione*. Tomo I. Torino, Utet 2006, pp. 54 ss.

<sup>14</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 218/1994, Considerato in diritto, par. 2: «[...] La tutela della salute non si esaurisce tuttavia in queste situazioni attive di pretesa. Essa implica e comprende il dovere dell'individuo di non ledere né porre a rischio con il proprio comportamento la salute altrui, in osservanza del principio generale che vede il diritto di ciascuno trovare un limite nel reciproco riconoscimento e nell'eguale protezione del coesistente diritto degli altri [...]». (corsivo aggiunto)

Data la forte interdipendenza tra l'uomo e l'ambiente, il principio solidarista consente di ampliare il concetto di benessere sociale, richiedendo dall'uomo un maggior impegno verso l'ambiente e i suoi componenti<sup>15</sup>. In tale ottica bisogna interpretare il diritto alla salute e, riconducibile al medesimo, il c.d. «diritto a un ambiente salubre»<sup>16</sup>. Se da un lato, infatti, l'individuo ha la pretesa di poter vivere in un ambiente in cui gli siano garantite le condizioni per una vita salutare, dall'altro lato è tenuto a contribuire alla tutela del medesimo<sup>17</sup>. Si tratta di un «dovere inderogabile di solidarietà» che, nella sua dimensione verticale, dalla congiunta lettura degli artt. 2; 9, comma 3; e 32, comma 1, Cost. obbliga la Repubblica a porre in essere meccanismi di tutela<sup>18</sup>.

Le premesse di cui sopra consentono di analizzare la recente riforma dell'art. 9 Cost. adottando un approccio olistico e bilanciato. In primo luogo, è auspicabile la positivizzazione del «diritto costituzionale vivente», ossia il consolidamento della tutela dell'ambiente sviluppata in via giurisprudenziale nei Principi fondamentali, garantendo una disposizione per orientare l'esame di legittimità costituzionale delle politiche ambientali<sup>19</sup>. Il riferimento esplicito alla biodiversità e agli ecosistemi risulta altrettanto opportuno, in quanto tiene conto della complessità dell'ambiente, quale valore composito che merita tutela costituzionale<sup>20</sup>. Inoltre, il richiamo alla c.d. «equità intergenerazionale» risulta una vera e propria novità. Nonostante le critiche

<sup>15</sup> M. J. Rock, C. Degeling, *Public health ethics and more-than-human solidarity*, in «Social Science and Medicine», n. 129, 2015, pp. 61-67. A livello internazionale, un comitato di esperti convocato dall'UNESCO già negli anni '80 aveva prefigurato il c.d. «diritto a un ambiente salubre ed ecologicamente bilanciato» nella categoria di c.d. «diritti di solidarietà». Cfr. UNESCO, *The Rights of Solidarity: An Attempt at Conceptual Analysis*. Symposium of the Study of the New Human Rights: The «Rights of Solidarity», Mexico, 12-15 August 1980, p. 10. Sul punto cfr. A. Postiglione, *L'albero dei diritti e dei doveri umani*. Cantagalli, Siena 2020, pp. 187-188, 195 ss.

<sup>16</sup> Cfr. Cass., Civ., S. U., sentenza del 6 ottobre 1979, n. 5172: «[...] La protezione si estende cioè alla vita associata dell'uomo nei luoghi delle varie aggregazioni nelle quali questa si articola, e, in ragione della sua effettività, alla preservazione, in quei luoghi delle condizioni indispensabili o anche soltanto propizie alla sua salute: essa assume in tal modo un contenuto di socialità e di sicurezza, per cui il diritto alla salute, piuttosto (o oltre) che come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, si configura come diritto all'ambiente salubre. [...]».

<sup>17</sup> Cfr. A. Simoncini, E. Longo, *Art. 32*, in R. Bifulco, M. Olivetti, A. Celotto (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 661-662; M. Luciani, *Diritto alla salute – dir. cost.* cit., p. 6.

<sup>18</sup> Cfr. S. Grassi, *Ambiente e Costituzione*, in «Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente», n. 3, 2017, pp. 11-12; R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.*, cit. pp. 198-201, *Il valore costituzionale dell'ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», n. 2, 2021, pp. 448-452.

<sup>19</sup> Per un'ulteriore riflessione si rinvia a M. Greco, *Tutela dell'ambiente e degli animali in Costituzione: una riforma necessaria?*, in M. Pierri, M. L. Tacelli (a cura di), *La sfida dell'ecologia integrale. Ambiente e diritti fondamentali, riforme economico sociali e transizione ecologica*. Atti del ciclo di seminari di Lecce, Oria, Castellaneta 1, 11, 20 ottobre 2021. Lecce, JQJ 2022, pp. 24-26.

<sup>20</sup> Cfr. M. Cecchetti, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in «Corti Supreme e Salute», n. 1, 2022, pp. 129 e ss; G. Santini, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», n. 2, 2021, pp. 461 ss.

sulla vaghezza della formulazione<sup>21</sup>, dal riferimento «all'interesse delle future generazioni» si dedurrebbe l'intento del legislatore di revisione di trovare un giusto equilibrio fra politiche basate su approcci di stampo ecocentrico e quelle ispirate su approcci di stampo antropocentrico. Tale interpretazione permette di adottare politiche ambientali in cui gli interessi dell'uomo siano bilanciati con gli interessi legati alla tutela dell'ambiente<sup>22</sup>.

Per completezza, bisogna fare un breve cenno sulla terza dimensione della riforma dell'art. 9, Cost. Se la positivizzazione della tutela dell'ambiente e il bilanciamento degli interessi risultano un importante passo in avanti per fornire una cornice costituzionale entro la quale salute umana e tutela dell'ambiente sono equamente valorizzate, l'aggiunta sulla tutela degli animali non si rivela del tutto completa. Nonostante le numerose proposte ispirate dall'ordinamento dell'UE, la norma approvata dal legislatore di revisione si limita a stabilire una riserva di legge statale che spalanca la porta a interpretazioni che attribuirebbero una potestà legislativa esclusiva allo Stato a scapito delle competenze regionali<sup>23</sup>.

In sintesi, un approccio basato sulla tutela integrata della salute umana e dell'ambiente dal principio di solidarietà consente di interpretare le modifiche apportate all'art. 9 Cost. in un'ottica complessivamente positiva, ferma restando la mancata occasione per la tutela degli animali. In secondo luogo, sono augurabili sia il consolidamento della tutela dell'ambiente sviluppata in via pretoria, che lo stabilimento di nuove linee guida per il bilanciamento di interessi nelle politiche ambientali. In tale ottica, pur non portando al «passaggio storico» tanto evocato<sup>24</sup>, la riforma conferma il ruolo che l'ambiente riveste nella Costituzione; si tratta, infatti, di un *valore primario*, la cui tutela si atteggia come un *interesse trasversale* risalente al diritto a un ambiente salubre, quale *dimensione del diritto alla salute*<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> F. Rescigno, *Quale riforma per l'articolo 9*, cit., p. 4.

<sup>22</sup> Cfr. M. Cecchetti, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 144, R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.*, cit., pp. 201-202; F. Fracchia, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in «Il diritto dell'economia», n. 1, 2022, pp. 22-26.

<sup>23</sup> Superando la tradizionale considerazione degli animali quali beni giuridici, varie proposte promuovevano gli interessi legati alla loro tutela separatamente dalla tutela dell'ambiente. Tale riconoscimento, però, non implicava il conferimento di diritti soggettivi ai medesimi. M. Cecchetti, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., pp. 134-137.

<sup>24</sup> Cfr. *La Camera dice sì alla tutela dell'ambiente in Costituzione. Cingolani: "Giornata epocale"*, su [repubblica.it](https://www.repubblica.it/08/02/2022), 08/02/2022.

<sup>25</sup> Cfr. R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.*, cit., pp. 191-195, a M. Cecchetti, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., pp. 137-140, M. Luciani, *Diritto alla salute – dir. cost.* cit., pp. 6-7. Cfr. Corte cost. sent. n. 126 del 2016: «È noto che, sebbene il testo originario della Costituzione non contenesse l'espressione ambiente, né disposizioni finalizzate a proteggere l'ecosistema, questa Corte con numerose sentenze aveva riconosciuto (sentenza n. 247 del 1974) la «preminente rilevanza accordata nella Costituzione alla salvaguardia della salute dell'uomo (art. 32) e alla protezione dell'ambiente in cui questi vive (art. 9, secondo comma)», quali *valori costituzionali primari* (sentenza n. 210 del 1987)». (corsivo aggiunto).

L'interpretazione della riforma costituzionale invita nuovamente a riflettere sulla portata del diritto alla salute e, innanzitutto, sulle categorie di titolari. A tal riguardo, bisogna partire dalla sua natura di diritto fondamentale<sup>26</sup> e, in quanto tale, inerente alla persona umana che, nel suo contenuto essenziale, è svincolata da ogni ulteriore criterio, quali ad esempio la cittadinanza o lo *status* sociale del beneficiario. Il «nucleo irriducibile» del diritto alla salute, dunque, deve essere riconosciuto anche allo straniero a prescindere dalla regolarità del suo soggiorno, impedendo la sua espulsione qualora egli «potrebbe subire, per via dell'immediata esecuzione del provvedimento, un irreparabile pregiudizio di tale diritto»<sup>27</sup>.

Da qui l'interesse per indagare sull'effettività del diritto alla salute di una specifica categoria di stranieri, ovvero quella del richiedente asilo che, dall'ingresso nel territorio nazionale fino alla conclusione del procedimento di riconoscimento di una qualche forma di protezione, «si trova in una sorta di “limbo”, sospeso tra la possibilità di ottenere protezione e quella di essere allontanato dal territorio»<sup>28</sup>. Alla luce di quanto esposto, si cerca di circoscrivere il nesso fra condizioni di salute del richiedente, fattori ambientali e il diritto di asilo di cui all'art. 10, comma 3, Cost. In tale prospettiva, si mettono a disamina le forme di tutela ascrivibili a tale dettato che vertono attorno alla tutela della salute quale bene giuridico considerato nel suo complesso<sup>29</sup>.

### 3. Salute, ambiente e diritto di asilo: un cammino tortuoso

#### 3.1. Dalla frammentazione della protezione umanitaria alla protezione internazionale

Per indagare le interconnessioni tra salute, ambiente e tipologie di tutela accordabili, occorre analizzare la portata dell'art. 10, comma 3, Cost.

Collocato tra i Principi fondamentali, il dettato riconosce un diritto di asilo allo straniero «al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà

<sup>26</sup> Cfr. M. Luciani, *Diritto alla salute*, cit., pp. 2-3; A. Simoncini, E. Longo, *Art. 32*, cit., pp. 658-659.

<sup>27</sup> Corte cost., sent. n. 252/2001, aggiungendo che anche lo straniero «ha diritto di fruire di tutte le prestazioni che risultino indifferibili ed urgenti». Cfr. F. Biondi Dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*. Giappichelli, Torino 2013, pp. 153 ss.

<sup>28</sup> F. Biondi dal Monte, *I richiedenti asilo e i diritti dell'integrazione*, in «Diritto costituzionale», n. 2, 2020, p. 115.

<sup>29</sup> Ai fini del presente contributo i fattori ambientali sono considerati in relazione alle condizioni di salute; pertanto, non si offre un'analisi dedicata specificamente alla c.d. «migrazione ambientale». A tal riguardo, v. A. Brambilla, *Migrazioni indotte da cause ambientali: quale tutela nell'ambito dell'ordinamento giuridico europeo e nazionale?*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 2, 2017.

democratiche garantite dalla Costituzione italiana»<sup>30</sup>. Nell'economia del presente contributo non è possibile delineare l'evoluzione della normativa; pertanto, ci si limita a stabilire le seguenti premesse. Il diritto di asilo sancito dall'art. 10, comma 3, Cost. è un *diritto soggettivo perfetto* a cui possono ricorrere i cittadini di Paesi terzi e gli apolidi che nel proprio Paese (di origine o di abituale dimora) non godono delle fondamentali garanzie riconosciute dalla Costituzione italiana, quale Costituzione di riferimento, considerata la situazione effettiva nel Paese<sup>31</sup>. È pacifico che il dettato costituzionale sia una norma immediatamente precettiva che, nonostante l'esplicita riserva di legge, per molto tempo non ha trovato sistematica attuazione<sup>32</sup>.

La normativa vigente in materia di asilo è composta da una molteplicità di atti normativi<sup>33</sup>. Di seguito, si mettono a disamina le tipologie di tutela ricollegabili all'art. 10, comma 3, Cost., partendo dalle forme di tutela previste dal d.lgs. del 25 luglio 1998, n. 286 (T.U. Imm.), che pongono limite al respingimento o all'espulsione dello straniero. Più nello specifico, si cerca di circoscrivere la portata dei permessi di soggiorno per protezione speciale (art. 19, commi 1 e 1.1, T.U. Imm.), per cure mediche (art. 19, comma 2, lettera d-*bis*, T.U. Imm.) e per calamità (art. 20-*bis*, T.U. Imm.) rispetto alla c.d. protezione umanitaria, abrogata dal d.l. del 4 ottobre 2018, n. 113. In secondo luogo, si cerca di valutare se condizioni di salute e fattori ambientali possano rientrare nei presupposti per le forme di protezione internazionale, ovvero lo *status* di rifugiato e la protezione sussidiaria<sup>34</sup>.

Prima dell'abrogazione da parte del d.l. n. 113/2018, la protezione umanitaria era una forma di tutela prevista dall'art. 5, comma 6, T.U. Imm., che consisteva in una deroga al rigetto della domanda di protezione internazionale in presenza di «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano». Esplicitamente ricondotta all'art. 2 Cost.<sup>35</sup>, la protezione umanitaria rappresentava un «catalogo aperto» in cui rientravano una

<sup>30</sup> Sulle origini e sull'evoluzione dell'istituto dell'asilo cfr. A. Gioia, *Asilo*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, vol. I. Giuffrè, Milano 2006, pp. 449-450; M. Benvenuti, *Asilo (diritto di) – Diritto Costituzionale*, in *Enc. giur.*, Roma 2007, p. 1.

<sup>31</sup> E. Cannizzaro, A. Caligiuri, *Art. 10*, in R. Bifulco, M. Olivetti, A. Celotto (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Tomo I. cit., pp. 253-256.

<sup>32</sup> E. Rossi, *Il diritto di asilo tra Costituzione e normativa di attuazione: i recenti sviluppi del tema*, in F. Biondi Dal Monte, E. Rossi (a cura di), *Diritti oltre frontiera. Migrazioni, politiche di accoglienza e integrazione*. Pisa University Press, Pisa 2020, pp. 149 ss.

<sup>33</sup> M. Benvenuti, *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, in «Questione Giustizia», n. 2, 2018, pp. 15 ss.

<sup>34</sup> Per una recente analisi generica sulle forme di tutela previste dall'ordinamento italiano si rinvia a F. Biondi Dal Monte, E. Rossi, *Diritto e immigrazioni. Percorsi di diritto costituzionale*. Il Mulino, Bologna 2022, pp. 106-115.

<sup>35</sup> Cfr. Cass. Sez. 1, n. 04455/2018: «[...] I seri motivi di carattere umanitario possono positivamente riscontrarsi nel caso in cui, all'esito di tale giudizio comparativo, risulti un'effettiva ed incalcolabile sproporzione tra i due contesti di vita nel godimento dei diritti fondamentali che costituiscono presupposto indispensabile di una vita dignitosa (art. 2 Cost.) [...]».



molteplicità di casi tra di loro assai diversi, riconducibili a una vasta gamma di situazioni di vulnerabilità personale<sup>36</sup>. A titolo di esempio, la protezione umanitaria veniva accordata al fine di tutelare la salute dello straniero, prevenendo che il suo allontanamento violasse il godimento effettivo di tale diritto<sup>37</sup>. In aggiunta, si è vista anche una certa apertura della giurisprudenza verso fattori ambientali che compromettessero il diritto alla vita, di cui si dirà nel prosieguo<sup>38</sup>.

In seguito alle modifiche introdotte dal d.l. n. 113/2018 (convertito con modificazioni dalla legge n. 132/2018), le fattispecie prima inglobate dalla protezione umanitaria sono andate a frammentarsi in vari permessi di soggiorno connessi all'obbligo di *non-refoulement*. Stabilendo dei limiti al respingimento o all'espulsione dello straniero dal territorio nazionale, tali permessi garantiscono innanzitutto una sorta di tutela negativa. Le modifiche poi apportate dal d.l. n. 130/2020 (e in sede di conversione dalla legge n. 173/2020) hanno cercato di ampliare i presupposti e le modalità di rilascio degli stessi al fine di porre rimedio all'abrogazione della protezione umanitaria. Ai sensi della normativa vigente, condizioni di salute e fattori ambientali sono presi in considerazione nelle fattispecie seguenti.

Alla tutela della salute fa espresso richiamo l'art. 19, comma 1.1, T.U. Imm., che vieta l'allontanamento dello straniero qualora comportasse i rischi di tortura e trattamento inumano o degradante, oppure violasse obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano di cui all'art. 5, comma 6, T.U. Imm.<sup>39</sup>. Il comma 1.2 prevede un doppio canale procedimentale; in primo luogo, è la Commissione territoriale (CT) a valutarne i presupposti nel caso di rigetto della domanda di protezione internazionale, e a trasmettere gli atti al Questore che decide del rilascio del titolo. In secondo luogo, lo straniero presenta la domanda direttamente al

<sup>36</sup> Per approfondimenti cfr. M. Acierno, *La protezione umanitaria nel sistema dei diritti umani*, in «Questione Giustizia», n. 2, 2018, pp. 99-107; N. Zorzella, *La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 1, 2018.

<sup>37</sup> La Corte di Cassazione ha ribadito che «le non buone condizioni di salute» non sono di per sé sufficienti per accordare la protezione umanitaria, «necessitando, invece, che tale condizione sia l'effetto della grave violazione dei diritti umani subita dal richiedente nel Paese di provenienza, in conformità al disposto degli artt. 2, 3 e 4 della CEDU» (Cass., Sez. 6, n. 26641/2016). Cfr. N. Zorzella, *La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano*, cit., pp. 24 ss.

<sup>38</sup> Cfr. Cass., Sez. 2, 24 febbraio 2021, n. 5022.

<sup>39</sup> Art. 19, comma 1.1., T.U. Imm.: «Non sono altresì ammessi il respingimento o l'espulsione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, a meno che esso sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica nonché di protezione della salute nel rispetto della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, resa esecutiva dalla legge 24 luglio 1954, n. 722, e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Ai fini della valutazione del rischio di violazione di cui al periodo precedente, si tiene conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine».

Questore che, in base a previo parere della CT, provvede del rilascio<sup>40</sup>. Il titolo ha durata biennale, è rinnovabile, consente lo svolgimento di attività lavorativa ed è convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro<sup>41</sup>.

La fattispecie finalizzata espressamente a tutelare la salute dello straniero è il permesso di soggiorno per cure mediche introdotto dal d.l. n. 113/2018 all'art. 19, comma 2, lettera d-*bis*, ai sensi del quale un permesso di soggiorno viene rilasciato agli «stranieri che versano in gravi condizioni psicofisiche o derivanti da gravi patologie, accertate mediante idonea documentazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, tali da determinare un rilevante pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza»<sup>42</sup>. Il Questore provvede al rilascio per il tempo attestato dalla certificazione sanitaria, comunque non superiore ad un anno, nonché al rinnovo, finché persistono le condizioni debitamente accertate<sup>43</sup>.

In terzo luogo, i fattori ambientali sono esplicitamente richiamati dal permesso di soggiorno per calamità di cui all'art. 20-*bis* T.U. Imm. Il titolo viene rilasciato dal Questore «quando il Paese verso il quale lo straniero dovrebbe fare ritorno versa in una *situazione di grave calamità* che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza» (corsivo aggiunto)<sup>44</sup>. Il titolo ha la durata di sei mesi, è rinnovabile, ed è valido solo nel territorio nazionale. Similmente al permesso di soggiorno per cure mediche, è convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Dalla disposizione si evince una considerazione aperta ad una molteplicità di eventi climatici, geologici e sanitari, che consentirebbe di ricondurre a tale istituto anche fenomeni di lenta insorgenza, quali, ad esempio, gli effetti del

<sup>40</sup> Cfr. N. Zorzella, *La nuova protezione speciale introdotta dal d.l. n. 130/2020. Tra principio di flessibilità, resistenze amministrative e problematiche applicative*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 2, 2021, pp. 136 ss., dove si precisa che, per effetto delle modifiche apportate dal d.l. n. 130/2020 e la rispettiva legge di conversione, le fattispecie della protezione speciale trasformano la norma «da mero obbligo negativo (astensione da espulsione, respingimento ed estradizione) a obbligo positivo, di riconoscimento del diritto al soggiorno».

<sup>41</sup> F. Biondi Dal Monte, E. Rossi, *Diritto e immigrazioni*, cit., pp. 92-93.

<sup>42</sup> Titolo da distinguere dal permesso di soggiorno previsto dall'art. 36 T.U. Imm., rilasciato dal Questore in base a un visto d'ingresso per cure mediche.

<sup>43</sup> Cfr. N. Morandi, *Protezione internazionale, protezione speciale e nuove tecnologie di permesso di soggiorno introdotte dal d.l. n. 113/2018*, in F. Biondi Dal Monte, E. Rossi (a cura di), *Diritti oltre frontiera*. cit., pp. 209-211; A. Brambilla, M. Castiglione, *Diritto alla salute, divieto di respingimento e forme di protezione*, nello stesso Volume, pp. 235-239. Per le modifiche introdotte dal d.l. n. 130/2020 e dalla l. n. 173/2020 v. E. Rossi, *Novità in tema di permessi di soggiorno e protezione speciale nel d.l. n. 130 del 2020*, in F. Biondi Dal Monte, E. Rossi (a cura di), *Adelante con juicio. Asilo e protezione degli stranieri dopo il d.l. n. 130 del 2020*. Atti del seminario svoltosi alla Scuola superiore Sant'Anna di Pisa il 16 dicembre 2020. Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna, n. 1, 2021. pp. 78 ss.

<sup>44</sup> Il d.l. n. 113/2018 condizionava il rilascio alla sussistenza di una «*contingente ed eccezionale calamità*» (corsivo aggiunto), conferendo alle circostanze un carattere di temporaneità e imprevedibilità, escludendo fenomeni di lenta insorgenza. Sul punto v. N. Morandi, *Protezione internazionale, protezione speciale e nuove tecnologie di permesso di soggiorno introdotte dal d.l. n. 113/2018*, cit., p. 212.

cambiamento climatico. In ogni caso, le circostanze che danno luogo al rilascio del titolo devono attingere a una certa soglia di gravità tale da compromettere il rientro e la permanenza in condizioni sicure e rispettose della dignità umana<sup>45</sup>.

Riguardo alle interconnessioni fra condizioni di salute, fattori ambientali e protezione dello straniero, dal triangolo della protezione speciale, affiancata dai permessi di soggiorno per cure mediche e per calamità emerge una tendenza di indirizzare una vasta gamma di situazioni che necessitano della tutela complessiva del bene salute, anche con riguardo all'ambiente. Le fattispecie qui presentate sono prevalentemente rilasciabili nel rispetto dell'obbligo di non respingimento, fornendo, dunque, una garanzia negativa, fermo restando il doppio canale di riconoscimento della protezione speciale. Da tale considerazione consegue il quesito se i presupposti di cui sopra possano comportare il riconoscimento di forme di protezione internazionale, ovvero lo *status* di rifugiato e la protezione sussidiaria.

Per quanto riguarda la portata dello *status* di rifugiato<sup>46</sup>, dalla congiunta lettura degli artt. 2, comma 1, lett. e) e 7, comma 1, del d. lgs. del 19 novembre 2007, n. 251 si evince che il concetto di persecuzione ingloba gravi violazioni dei diritti fondamentali che non incidono solo sui diritti di natura civile e politica ma anche su quelli di matrice sociale, economica e culturale. Molteplici comportamenti che di per sé non sarebbero sufficienti a costituire un atto persecutorio, se considerati insieme, possono comportare una violazione grave dei diritti fondamentali. Più nello specifico, può ammontare a persecuzione se per le condizioni di salute il richiedente ha il timore fondato di essere perseguitato nel Paese di origine. A titolo di esempio, viene accordato lo *status* di rifugiato se il richiedente affetto da una forma di disabilità o disturbo mentale viene associato a un particolare gruppo sociale, contro i membri del quale si manifestano atteggiamenti persecutori da parte dello Stato, attori non-statali o della stessa società<sup>47</sup>.

In assenza dei presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato, bisogna valutare i criteri per il riconoscimento della protezione sussidiaria. In tale ottica, è necessario esaminare la presenza di fondati motivi per ritenere che, in caso di rientro, il richiedente correrebbe «un rischio effettivo di subire un grave danno»; quale la condanna o l'esecuzione della pena di morte; la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante; o la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto

---

<sup>45</sup> C. Scissa, *La protezione per calamità: una breve ricostruzione dal 1996 ad oggi*, in F. Biondi Dal Monte, E. Rossi (a cura di), *Adelante con juicio*, cit., pp. 78 ss.

<sup>46</sup> Cfr. l'art. 2, comma 1, lett. c) della direttiva 2011/95/UE e l'art. 2, comma 1, lett. e del d. lgs. n. 251/2007.

<sup>47</sup> Cfr. N. Morandi, *Protezione internazionale, protezione speciale e nuove tecnologie di permesso di soggiorno introdotte dal d.l. n. 113/2018*, cit., pp. 192-200; A. Brambilla, M. Castiglione, *Diritto alla salute, divieto di respingimento e forme di protezione*, cit., pp. 228-230.

armato interno o internazionale<sup>48</sup>. Con riguardo specifico alle condizioni di salute, il richiedente affetto da una grave patologia può essere esposto a un trattamento inumano o degradante, se viene privato dell'assistenza sanitaria necessaria. La privazione deve essere intenzionale e riconducibile a comportamenti di attori statali e no, inoltre, deve comportare l'esposizione al trattamento inumano o degradante<sup>49</sup>. Una simile privazione può emergere anche nel contesto di un conflitto armato, in cui gli attacchi contro i mezzi di assistenza sociosanitaria costituiscono uno strumento di guerra, impedendo l'accesso alle cure necessarie e incidendo sul benessere mentale della popolazione civile, di cui si dirà nel prosieguo.

È pacifico che le condizioni di salute, in certi casi ben circoscritti, possano comportare il riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria. Considerato il nesso fra salute umana e tutela dell'ambiente, quale filo conduttore del presente contributo, emerge l'interrogativo se le forme di protezione internazionale siano idonee a fornire una tutela complessiva della salute, che tenga conto anche dei fattori ambientali che incidono sulle condizioni di salute dello straniero. In tale ottica, si offre una rassegna della recente giurisprudenza nazionale sulle forme di tutela riconoscibili alle persone provenienti dalla regione Sahel.

### 3.2. Crisi umanitaria nel Sahel: breve rassegna della giurisprudenza nazionale

La scelta della zona dell'Africa occidentale per contestualizzare il nesso fra salute, ambiente e diritto di asilo è motivata dal fatto che il Sahel è colpito da una delle attuali crisi umanitarie più complesse che interessa innanzitutto Niger, Burkina Faso e Mali. Le pronunce seguenti tengono conto delle dinamiche tra i vari componenti che assieme costituiscono i presupposti per il riconoscimento, in ciascun caso, della protezione sussidiaria di cui all'art. 14, lett. c) del d.lgs. n. 251/2007<sup>50</sup>. Il riconoscimento della protezione complementare allo *status* di rifugiato rivela una tendenza giurisdizionale peculiare, da comparare con l'ordinanza n. 5022/2021 della Corte di Cassazione, vertente *in primis* attorno all'accertamento dei presupposti per la protezione umanitaria nel caso di un cittadino del Niger. L'ordinanza è stata estensivamente analizzata dalla dottrina; pertanto, in questa sede ci si limita a richiamare i passaggi rilevanti ai fini del discorso<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> N. Morandi, *Protezione internazionale, protezione speciale e nuove tecnologie di permesso di soggiorno introdotte dal d.l. n. 113/2018*, cit., pp. 200-205.

<sup>49</sup> A. Brambilla, M. Castiglione, *Diritto alla salute, divieto di respingimento e forme di protezione*, cit., pp. 231-232.

<sup>50</sup> La terza fattispecie del danno grave da considerare per la protezione sussidiaria riguarda la «minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale».

<sup>51</sup> Cfr. F. Perrini, *Il riconoscimento della protezione umanitaria in caso di disastri ambientali nel recente orientamento della Corte di Cassazione*, in «Ordine internazionale e diritti umani», 2021, pp. 349-362; A.

L'ordinanza sottolinea che il giudice di merito ha condotto una profonda analisi della situazione nel Paese di origine con riguardo non solo ai conflitti etnico-politici ma anche al grave dissesto ambientale che ha interessato la delta del Niger. Tuttavia, circoscrivendo la valutazione del pericolo alla sola condizione di conflitto armato e rifiutando così di accordare sia la protezione sussidiaria che la protezione umanitaria, è giunto a una conclusione erronea. Ripercorrendo il caso *Teitiota*, il giudice di legittimità ribadisce che il principio di *non-refoulement* si applica a tutte le condizioni di pericolo, quindi, non solo all'ipotesi del conflitto armato, ma anche al degrado ambientale, al cambiamento climatico o agli effetti dello sviluppo insostenibile nella misura in cui compromettano l'effettivo godimento dei diritti umani individuali. La Corte conclude che tali fattori non sono stati considerati né in relazione alla protezione sussidiaria, né alla protezione umanitaria<sup>52</sup>.

Va notato che il principio di diritto analizza il concetto di «nucleo ineliminabile costitutivo dello statuto di dignità personale» con esclusivo riferimento alla protezione umanitaria<sup>53</sup>. In sintesi, pur proclamando una massima progressista sul nesso fra degrado ambientale e forme di tutela, l'ordinanza omette dalle osservazioni conclusive il quesito sulla sussistenza dei presupposti per la protezione sussidiaria. La limitazione dell'analisi alla protezione umanitaria offre importanti spunti di riflessione alla luce della recente giurisprudenza nazionale relativa al conflitto regionale del Sahel. A tal fine, si mettono a disamina tre contenziosi, uno per ciascun Paese (Niger, Burkina Faso e Mali), che offrono un'analisi profonda del contesto di crisi umanitaria che colpisce l'intera regione<sup>54</sup>.

Riguardo al Niger, si ribadisce che l'incremento dell'instabilità è dovuto a molteplici fattori riconducibili all'attività dei gruppi terroristi di ispirazione islamica e alle ritorsioni delle stesse forze armate. La minaccia terroristica riguarda tutta la regione, traducendosi in attacchi e contrattacchi di varia natura, nonché in attività collaterali come il traffico di armi e altre merci illecite<sup>55</sup>. Gli attacchi contro scuole e

---

Ciervo, *Verso il riconoscimento dei "rifugiati ambientali"? Note a prima lettura ad una recente ordinanza della Corte di Cassazione*, su ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, maggio 2021.

<sup>52</sup> Cass., Sez. Civ. II, ordinanza del 24 febbraio 2021, n. 5022, pp. 7-8: «il giudice marchigiano ha erroneamente circoscritto la valutazione della sussistenza della condizione di pericolo generalizzato alla sola esistenza di un conflitto armato, senza considerare, *né in relazione alla domanda di riconoscimento della protezione sussidiaria, né a quella di concessione della protezione umanitaria*, il rischio di compromissione della soglia minima ineludibile dei diritti fondamentali dell'individuo specificamente legato alla ravvisata sussistenza del contesto di disastro ambientale», (corsivo aggiunto) suggerendo che tale fattore dovesse esser considerato quale presupposto per la protezione sussidiaria.

<sup>53</sup> Cfr. *Ivi*, pp. 8-9.

<sup>54</sup> Si mettono a disamina le pronunce seguenti: Trib. di Venezia, decreto del 21 luglio 2022, n. rg. 3513/2019 (Niger), Trib. di Catanzaro, decreto dell'11 luglio 2022, n. r.g. 5742/2018 (Mali), Trib. di Bari, decreto del 19 marzo 2021, n. r.g. 778/2020 (Burkina Faso).

<sup>55</sup> Trib. di Venezia, decreto del 21 luglio 2022, pp. 8 ss. Per la situazione in Mali e Burkina Faso cfr. rispettivamente Trib. di Catanzaro, decreto dell'11 luglio 2022, pp. 15-20; Trib. di Bari, decreto del 19 marzo 2021, pp. 2-3.

istituti sociosanitari sono perpetuati come strumenti di guerra contro la popolazione civile, di cui sono particolarmente affetti i bambini<sup>56</sup>. A ciò si somma la drastica alterazione di periodi di siccità e di estreme precipitazioni che hanno aumentato l'insicurezza alimentare, aggravata nel contesto della pandemia da Covid-19. Si stima che più del 40 % della popolazione versi in condizioni di estrema povertà<sup>57</sup>.

A simile conclusione è giunto il giudice di merito riguardo alla situazione nel Burkina Faso, caratterizzata da un conflitto interno che dalla parte settentrionale del Paese si espande progressivamente verso aree ubicate nel Sud e nell'Est. Merita di essere richiamata la seguente osservazione della pronuncia: «si tratta in sostanza di un *contesto segnato da una combinazione letale di conflitto armato, cambiamento climatico e altri shock naturali* che sta peggiorando una situazione già allarmante di *grave insicurezza anche alimentare* con alti tassi di malnutrizione» (corsivo aggiunto). Il passaggio è di particolare importanza in quanto ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria conferisce equo rilievo ai vari fattori<sup>58</sup>.

La situazione di instabilità nel Mali viene analizzata da una simile ottica complessiva. Facendo riferimento al fatto che la situazione interna è inquadrabile in un contesto più ampio di crisi umanitaria del Sahel, si delinea l'andamento del conflitto e l'impatto sulla popolazione civile. Si sottolinea un passaggio del decreto sull'impatto indiretto, in quanto gli attacchi non privano le popolazioni civili solo dell'assistenza necessaria, ma incidono anche sul loro benessere psicologico creando un alto livello di trauma nelle persone. Il contesto di conflitto armato è aggravato dall'insicurezza alimentare con elevati tassi di malnutrizione, la pandemia da Covid-19 e gli effetti del cambiamento climatico che affliggono la popolazione del Mali, Paese in cui si stima che dal 2020 al 2021 il numero delle persone affette dall'insicurezza alimentare sia aumentato del 36%<sup>59</sup>.

In sintesi, le pronunce considerano il conflitto armato in un ampio contesto di violazione di diritti fondamentali, con riferimento ai fattori ambientali e all'impatto di tale situazione complessa sulle condizioni di salute dello straniero. A tal riguardo, si rivelano le interconnessioni tra i fattori riconducibili alla situazione di sicurezza, all'ambiente e al benessere fisico, mentale e sociale dell'individuo, che comporta il riconoscimento della protezione sussidiaria all'esito di ciascun contenzioso. Il rischio, dunque, è in vari casi connesso «alla situazione di generale insicurezza nel Paese di provenienza caratterizzato da un conflitto che può dirsi generalizzato, e dunque rischioso per chiunque si trovi sul territorio a prescindere da un suo coinvolgimento diretto nel conflitto o dal suo specifico profilo personale»<sup>60</sup>.

<sup>56</sup> Trib. di Venezia, decreto del 21 luglio 2022, p. 9.

<sup>57</sup> *Ivi*, p. 21.

<sup>58</sup> Trib. di Bari, decreto del 19 marzo 2021, p. 3.

<sup>59</sup> Trib. di Catanzaro, decreto dell'11 luglio 2022, pp. 20-21.

<sup>60</sup> *Ivi*, p. 30. Al riguardo, si rinvia alla sentenza della Corte di Giustizia (Grande Sezione) del 17 febbraio 2009, *Elgafaji c. contro Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, par. 45: «[...] l'esistenza di una siffatta minaccia può essere considerata, in via eccezionale, provata qualora il grado di violenza

#### 4. Conclusione: quale protezione per lo straniero?

Il presente contributo si è posto l'obiettivo di indagare le connessioni fra salute umana e tutela dell'ambiente alla luce della recente riforma degli artt. 9 e 41 Cost. A tal riguardo, sorgono due interrogativi: se la Carta costituzionale sia «capace di futuro»<sup>61</sup> e quale spazio sia riservato in questo futuro alla protezione dello straniero. In primo luogo, si conclude che la riforma non ha solo confermato quanto sviluppato in via giurisprudenziale sul valore costituzionale dell'ambiente, ma, superando i limiti della revisione-bilancio, ha inserito una considerazione sugli interessi delle future generazioni nell'adozione delle politiche e misure di tutela, rinvigorendo la discussione sui «doveri inderogabili di solidarietà sociale».

In secondo luogo, il novellato art. 9 Cost. conferisce alla Repubblica l'incarico laborioso di controbilanciare una vasta gamma di interessi che si intersecano nella questione «ambiente»: interessi che sono riconducibili a una pluralità di soggetti. Se nel riferimento alle future generazioni possa essere integrato anche lo straniero nelle sue molteplici raffigurazioni dipende dall'evoluzione della cornice normativa che riguarda le rispettive condizioni giuridiche accordabili alle diverse categorie dei non-cittadini. Più nello specifico, si è cercato di fornire un'analisi sul nesso tra condizioni di salute, fattori ambientali e tipologie di tutela ricollegabili all'art. 10, comma 3, Cost. A tal riguardo, si conclude che la tutela della salute, nonché l'impatto dei fattori ambientali sono valorizzati *in primis* dai permessi di soggiorno rilasciabili al fine di impedire l'allontanamento dello straniero.

Se le nuove fattispecie siano idonee a tessere la medesima rete di tutela garantita dalla protezione umanitaria è una questione da valutare «solo in fase applicativa, nell'ambito della prassi amministrativa e giurisprudenziale che andrà formandosi, in relazione alle esigenze dei casi concreti e alle singole fattispecie che via via si presenteranno»<sup>62</sup>. Tuttavia, l'attuale normativa composta dai permessi di soggiorno per protezione speciale, cure mediche e calamità (affiancate da tipologie in questa sede non analizzate)<sup>63</sup> risulta altamente frammentata. Pertanto, si riterrebbe più che opportuno ravvicinarne le modalità di riconoscimento, ovvero la

---

indiscriminata che caratterizza il conflitto armato in corso, valutato dalle autorità nazionali competenti cui sia stata presentata una domanda di protezione sussidiaria o dai giudici di uno Stato membro ai quali venga deferita una decisione di rigetto di una tale domanda, raggiunga un livello così elevato che sussistono fondati motivi di ritenere che un civile rientrato nel paese in questione o, se del caso, nella regione in questione correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio di questi ultimi, un rischio effettivo di subire la detta minaccia [...]».

<sup>61</sup> Cfr. S. Grassi, *Ambiente e Costituzione*, cit., pp 13 ss.

<sup>62</sup> Corte cost. sent. n. 194/2019, considerato in diritto, par. 7.8.

<sup>63</sup> Per approfondimenti sui titoli rilasciabili per motivi di protezione sociale, per le vittime di violenza domestica, per sfruttamento lavorativo e per atti di particolare valore civile, si rinvia a M. Benvenuti, *Il dito e la luna, La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il Decreto Salvini*, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 1, 2019, pp. 20 ss.

durata e la valutazione dei presupposti, alle forme di protezione internazionale per confermare la riconducibilità di tali titoli all'art. 10, comma 3, Cost., e per garantire una maggiore omogeneità all'attuazione della norma costituzionale<sup>64</sup>.

In aggiunta, si riscontra la forte esposizione dei permessi di soggiorno rilasciabili in relazione al principio di *non-refoulement* alla discrezionalità del legislatore. Da un lato è vero che gli Stati Membri hanno competenza esclusiva di regolare forme di tutela nazionali, mentre non possono restringere i criteri dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria, come previsti e protetti dal diritto dell'Unione europea<sup>65</sup>. Dall'altro lato, sarebbe auspicabile che i presupposti per il rilascio dei suddetti titoli rappresentassero una rete di tutela stabile, finalizzata a garantire sia l'effettivo esercizio del diritto di asilo che una legislazione basata sul principio di legalità. Si tratta, infatti, di un principio che dovrebbe permeare l'intero ordinamento giuridico dalla Costituzione all'ultimo atto amministrativo, e al quale l'incessante modifica dei parametri normativi del diritto di asilo poco corrisponde.

Mentre la normativa delle forme di protezione attuative dell'obbligo di non respingimento risulta assai ingarbugliata e titubante nei confronti di considerazioni difficilmente inquadrabili nell'istituto tradizionale dell'asilo, quali le condizioni di salute e i fattori ambientali, la recente giurisprudenza sembra aver fatto un passo in avanti. Dalla rassegna sul riconoscimento della protezione sussidiaria a persone provenienti dal Sahel si evince un forte orientamento nell'analizzare la situazione di instabilità nei Paesi di origine nella sua complessità. La minaccia grave e individuale è composta da molteplici elementi, al centro dei quali si colloca l'impatto del conflitto armato sul sostentamento, sull'accesso all'assistenza sanitaria e sul benessere mentale, nel contesto più ampio della pandemia da Covid-19 e del cambiamento climatico. Nella tutela trovano così esplicito riferimento il diritto alla salute e, ricollegabile al medesimo, il diritto a un ambiente salubre.

Quale tutela, dunque, per lo straniero? Una tutela basata sull'interpretazione estensiva dell'art. 10, comma 3, Cost., adeguata ai fenomeni che oggi spingono lo straniero a chiedere asilo in Italia, ma che, secondo una tradizionale lettura del dettato costituzionale, difficilmente possono costituire un impedimento dell'effettivo esercizio delle libertà democratiche. La parola chiave è, appunto, *l'effettività*. La teoria dei diritti umani ha fatto un enorme progresso nel dibattito scientifico e nel sistema multilivello composto da carte, patti, accordi, commenti

---

<sup>64</sup> Una simile preoccupazione è stata formulata riguardo alla protezione umanitaria, che risulta valida anche per le nuove forme di protezione. Cfr. M. Benvenuti, *La forma dell'acqua*, cit., pp. 20-21.

<sup>65</sup> Cfr. l'art. 6 (4) della Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare; l'art. 3 della Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione).



generali, altri atti giuridicamente vincolanti o di natura dichiarativa. Tuttavia, sembra ancora sussistere un enorme divario fra tale progresso e l'effettiva tutela dei diritti umani sia a livello nazionale che a livello internazionale<sup>66</sup>.

Per ridurre il divario occorre canalizzare la questione nel discorso politico in modo tale da avvicinare il dibattito scientifico sia agli attori del processo decisionale che agli individui stessi, cittadini e stranieri. In altre parole, bisogna creare dei ponti di comunicazione e collaborazione tra il mondo accademico, gli attori politici e la società stessa. Magari una simile apertura verso il pubblico produrrebbe effetti in seno alle generazioni future – ma vale la pena provarci *adesso*. Perché «[...] gli uomini di lettere hanno maggiore influenza nel destino delle generazioni venturose di quanto ne abbiano gli stessi monarchi sugli uomini viventi [...]»<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Cfr. N. Bobbio, *L'età dei diritti*. Einaudi, Torino 2014, pp. 84-85.

<sup>67</sup> Citazione di P. Verri nelle *Memorie della vita e degli studi di Paolo Frisi*, in C. Capra (a cura di), *Edizione Nazionale delle opere di Pietro Verri. Vol. VI: Scritti politici della maturità*. Storia e Letteratura 2010, pp. 207-275.