

La protezione per calamità: una breve ricostruzione dal 1996 ad oggi*

CHIARA SCISSA**

Sommario

1. Introduzione. – 2. Una breve ricostruzione storico-giuridica della protezione per disastri naturali. – 3. Il d.l. 113/2018 e il permesso di soggiorno per calamità. – 4. Il d.l. 130/2020 e il permesso di soggiorno per calamità.

Data della pubblicazione sul sito: 4 gennaio 2021

Suggerimento di citazione

C. SCISSA, *La protezione per calamità: una breve ricostruzione dal 1996 ad oggi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Il presente contributo è stato elaborato in relazione al seminario *Il diritto di asilo dopo il d.l. n. 130/2020 in tema di immigrazione e protezione internazionale*, organizzato presso la Scuola Superiore Sant’Anna il 16 dicembre 2020. Il contributo è inserito nella sezione monografica del fascicolo n. 1/2021 del *Forum di Quaderni Costituzionali*.

** Dottoranda di ricerca in Diritto nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna” di Pisa. Indirizzo mail: chiara.scissa@santannapisa.it.

1. Introduzione

Secondo il Rapporto 2020 redatto dall'*Internal Displacement Monitoring Centre* sugli sfollati interni¹, nel solo 2019 quattro Paesi del Sud-est asiatico (India, Filippine, Bangladesh e Cina) ospitavano più di diciassette milioni di nuovi sfollati interni a causa di disastri ambientali sia a lenta che rapida insorgenza. Tra il 2015 e il 2019, ricerche confermano una media di venti milioni di nuovi dislocamenti associati a disastri come inondazioni e siccità ogni anno².

Lo spostamento di interi villaggi e comunità a rischio inondazione in zone più interne del territorio di alcuni Paesi del Pacifico e del Sud-est asiatico³ pare essere l'unica alternativa plausibile per garantire l'integrità delle popolazioni locali. In tale contesto, la decisione del 7 gennaio 2020 resa in *Teitiota c. Nuova Zelanda* da parte del Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite assume portata storica. Essa infatti riconosce la possibilità che gli effetti del cambiamento climatico, se non contrastati, comportino la violazione dei diritti fondamentali alla vita e a non essere sottoposti a trattamenti inumani o degradanti, stabilendo altresì, in via astratta, che il rischio di subire tali effetti nel Paese di origine rientri nelle cause di inespellibilità in virtù del principio cogente di non respingimento⁴.

I progressi che a livello internazionale segnano un'apertura verso il riconoscimento del legame indissolubile tra ambiente, diritti umani e migrazione sono controbilanciati a livello nazionale da una progressiva compressione della

¹ INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE, *Global Report on Internal Displacement*, April 2020, disponibile all'indirizzo www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2020-IDMC-GRID.pdf. Sul punto si veda anche *Special Issue on Data, Human Mobility and the Environment – MECC & DTM*, speciale di *Migration Policy Practice*, Vol. X, Number 1, January–March 2020.

² INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE, *Global Report on Internal Displacement*, April 2019.

³ S. ALTIERO, M. MARANO (a cura di), *Crisi ambientale e migrazioni forzate. Nuovi esodi al tempo dei cambiamenti climatici*, 2018, disponibile all'indirizzo <http://cdca.it/wp-content/uploads/2019/11/crisi-ambientale-e-migrazioni-forzate-2018-WEB-1-compressed-1.pdf>. Con riferimento alle isole Figi, si veda, ad esempio, TODA PEACE INSTITUTE, *Climate Change, Relocation and Peacebuilding in Fiji: Challenges, Debates, and Ways Forward*, Policy Brief Nn. 97, November 2020. Per una disamina delle strategie adottate in Bangladesh e in alcune isole del Pacifico, si segnala: DISPLACEMENT SOLUTIONS, *Climate Change Displaced Persons and Housing, Land and Property Rights: Preliminary Strategies for Rights-Based Planning and Programming to Resolve Climate-Induced Displacement*, 2009.

⁴ Sul punto A. BRAMBILLA, M. CASTIGLIONE, *Migranti ambientali e divieto di respingimento*, in *Questione Giustizia*, rubrica "Diritti senza confini", 14 febbraio 2020, disponibile all'indirizzo www.questionegiustizia.it.

portata degli istituti costitutivi della disciplina dell'asilo costituzionale e, in particolar modo, della protezione umanitaria. L'obiettivo di questo contributo è quindi quello di ripercorrere e valutare le tappe principali della configurazione sul piano normativo del bisogno di protezione da minacce ambientali e climatiche, dalla sua origine fino ad oggi.

2. Una breve ricostruzione storico-giuridica della protezione per disastri naturali

Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ha caratterizzato l'ordinamento giuridico italiano in materia di immigrazione e asilo per oltre venticinque anni. In occasione dell'adozione della l. n. 388/1993 di autorizzazione alla ratifica del protocollo di adesione all'accordo di Schengen del 1985, il legislatore apportò alcune modifiche alla l. n. 39/1990 (cd. Legge Martelli) disciplinante le condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Stato terzo, includendo anche la possibilità di diniego e revoca del permesso di soggiorno. Proprio in questo contesto⁵, fu proposto dall'allora Partito democratico della sinistra l'adozione di un emendamento che derogasse il divieto generale nell'ipotesi in cui “[...] ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario, o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano”⁶. Tale emendamento venne approvato e trovò definitiva adozione nell'articolo 5, comma 6, della l. n. 40/1998 (cd. Legge Turco-Napolitano) poi confluita nel d.lgs. n. 286/1998, Testo Unico Immigrazione (in seguito T.U. Imm).

Parimenti interessante è, a parere di chi scrive, la ricostruzione storico-giuridica della protezione per cause ambientali⁷. Una prima proposta in merito fu presentata, in una veste assai diversa da quella che conosciamo oggi, il 30 maggio 1996, dall'On. Vasco Giannotti, anch'egli deputato del Partito democratico della sinistra, nell'ambito di una proposta di legge concernente norme in materia di immigrazione, collocamento e soggiorno dei cittadini di Paesi non appartenenti alla Comunità europea. La formulazione proposta da Giannotti così recitava: *“L'asilo umanitario è riconosciuto allo straniero che non può ottenere lo status di rifugiato, ma che non può tornare nel Paese d'origine a causa di grave pericolo per la propria vita, sicurezza e libertà personale, violazione dei diritti fondamentali della persona umana, gravi e persistenti turbamenti dell'ordine pubblico, eventi naturali o*

⁵ 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*, 2019, n. 1, p. 3.

⁶ *Ibidem*. Vedasi anche: Emendamento 14.2 all'art. 32, comma 4, della proposta di legge, in AP Camera, XI legislatura, III Commissione permanente, sed. dell'1 luglio 1993.

⁷ La presente ricostruzione non ha la pretesa di avere carattere esaustivo, ma si augura di fornire al lettore alcuni elementi chiave sul tema.

bellici per i quali venga posto in essere l'intervento umanitario da parte anche di altri Paesi”.

Gli eventi naturali suindicati denotavano un carattere sì generico che ben avrebbero potuto includere, *prima facie*, ogni evento di natura geologica (terremoti o eruzioni vulcaniche), idro-meteorologica (dalla valanga di neve alle esondazioni fluviali, alla siccità) e biologica (pandemie ed epidemie). Ad uno sguardo più attento, tuttavia, si notano alcuni elementi potenzialmente limitativi dello scopo di applicazione della disposizione proposta. Anzitutto, specificando che tali eventi naturali dovessero essere suscettibili di intervento umanitario esterno, si tende ad escludere le ipotesi di minore rilevanza, ovvero quei casi in cui il solo intervento dello Stato affetto da un evento naturale fosse sufficiente a ripristinare le condizioni di sicurezza. Inoltre, la norma proposta richiedeva che tale soccorso assistenziale fosse posto in essere da più Stati (“da parte anche di altri Paesi”), dunque sottintendendo che gli eventi di cui sopra fossero di proporzioni straordinariamente rilevanti. Ciò detto, pare ragionevole concludere che un ingente numero di cittadini di Stato terzo, in luogo del singolo straniero cui la norma faceva riferimento, avrebbe potuto essere potenzialmente affetto da tale circostanza, capace di determinare un vero e proprio flusso migratorio più che richieste di protezione sporadiche ed isolate. Infine, la menzione degli eventi naturali, che non venne approfondita in sede di relazione introduttiva alla proposta di legge, sembra dunque non essere sorretta da precise indicazioni circa la sua estensione normativa.

Questa prima proposta di riconoscimento del bisogno di protezione da eventi naturali, sebbene non abbia poi avuto seguito in quella circostanza, fu ripresa nel disegno di legge (d.d.l.) presentato il 19 febbraio 1997 dal Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore* alla Camera dei Deputati. L’art. 18 (Misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali) del suddetto d.d.l. prevedeva la possibilità di adottare interventi straordinari di accoglienza per rilevanti esigenze umanitarie al verificarsi di conflitti, *disastri naturali* o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all’Unione europea. In particolare, la norma prevedeva non già il rilascio di permessi di soggiorno umanitari, quanto l’adozione di misure di protezione temporanea in deroga alle disposizioni del summenzionato d.d.l. Ancora più attento ai diritti fondamentali dei richiedenti protezione fu il d.d.l. comunicato il 13 maggio 1997 dal Ministro dell’Interno e dal Ministro degli Affari Esteri *pro tempore* al Senato, il cui art. 9 (Decisione di impossibilità temporanea al rimpatrio) contemplava non solo la protezione temporanea in caso di disastri naturali, ma anche la possibilità per coloro che ne avessero beneficiato di richiedere, una volta cessata, il riconoscimento del diritto di asilo. Anche quest’ultimo progetto non ebbe poi seguito. Infatti, sarà poi nella già citata legge Turco-Napolitano che troverà riconoscimento una disposizione espressamente

dedicata alla protezione da cause ambientali, poi confluita nell'art. 20 del T.U. Imm., oggetto di analisi nei paragrafi successivi.

Dall'analisi fin qui svolta emerge chiaramente come il legislatore avesse intenzione di riconoscere alle persone giunte in Italia a causa di disastri naturali nel Paese di origine, che potremmo quindi ragionevolmente definire "migranti ambientali", una forma di protezione differente rispetto a quelle fino a quel momento riconosciute dalla disciplina costituzionale d'asilo (status di rifugiato e protezione umanitaria⁸). Come si è visto, i disastri naturali venivano invece regolamentati dal sopracitato art. 20 T.U. Imm. tramite specifiche misure straordinarie di accoglienza e protezione temporanea in caso di flussi migratori massicci che, a parere di chi scrive, molto aveva in comune con la successiva disciplina comunitaria di protezione temporanea di cui la direttiva 2001/55/CE⁹. L'affinità tra i due istituti sembrò altresì confermata da una nota breve pubblicata dal Servizio Studi del Senato¹⁰, in cui la protezione di cui l'art. 20 T.U. Imm. viene definita come una "protezione temporanea per motivi umanitari"¹¹ che, parimenti alla protezione temporanea a livello comunitario, si caratterizzava per il carattere collettivo della tutela, ma da cui al contempo se ne contraddistingueva per il fatto che la sua attuazione prescindeva dal previo riconoscimento dell'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati.

Fondamentale ai fini della presente indagine è ricordare che in virtù dell'art. 20 T.U. Imm. vennero adottate misure di protezione temporanea per le persone in fuga rispettivamente dalle guerre balcaniche alla fine degli anni '90 e successivamente dalle primavere arabe nel 2011. In quest'ultimo caso, venne

⁸ Nel 1998, il T.U. Imm. prevedeva, infatti, un permesso "generale" di soggiorno umanitario ai sensi dell'art. 5, comma 6, affiancato da un solo permesso di soggiorno per fattispecie particolare (art. 18 protezione sociale) e quattro fattispecie chiuse di inespellibilità (art. 19, comma 2), le quali non consentivano l'allontanamento dei minori stranieri, degli stranieri in possesso della carta di soggiorno, degli stranieri conviventi con parenti entro il quarto grado o con il coniuge, comunque di nazionalità italiana e, infine, delle donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi al parto. Sul punto, si veda E. ROSSI, *Il diritto d'asilo tra costituzione e normativa di attuazione*, in F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI (a cura di), *Diritti oltre la frontiera. Migrazioni, politiche di accoglienza e integrazione*, Pisa University Press, Pisa, 2020, pp. 172 ss.

⁹ Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi

¹⁰ L. BORSI (a cura di), *Nota Breve: Protezione temporanea, protezione umanitaria, protezione temporanea per motivi umanitari*, Servizio Studi del Senato, nota n. 80, giugno 2015,

¹¹ *Ibidem*, p. 4

rilasciato un permesso di soggiorno per motivi umanitari ai cittadini del Nord Africa giunti in Italia tra il 1° gennaio e il 5 aprile 2011 per un periodo iniziale di sei mesi, parimenti rinnovato per tre volte consecutive, e che sanciva la libera circolazione negli Stati membri dell'Unione europea. Al contrario, fino al 2018 non si sono ravvisati casi di protezione temporanea *ex art. 20 T.U. Imm.* per disastri ambientali.

Al contempo, la mancata tipizzazione¹² dei seri motivi umanitari di cui l'art. 5, comma 6, T.U. Imm. ha condotto sia la dottrina¹³ che la giurisprudenza a ritenere aperto il catalogo dei diritti da tutelare¹⁴. Come ravvisato dalla Corte Costituzionale, "condizione per il rilascio di un permesso di natura umanitaria D.lgs. n. 286/98, ex art. 5, co. 6, è il riconoscimento di una situazione di *vulnerabilità da proteggere* alla luce degli obblighi costituzionali ed internazionali gravanti sullo Stato italiano"¹⁵ (corsivo aggiunto). Alla luce di tale interpretazione, la protezione umanitaria assunse nel tempo un carattere sempre più ampio e comprensivo delle situazioni soggettive di vulnerabilità, tali da ricomprendere l'età o la salute del soggetto, piuttosto che condizioni oggettive attinenti al Paese di origine. Come ritenuto dal Tribunale di Milano, queste ultime ben si potevano riferire anche a carestie, disastri naturali o ambientali¹⁶ (tra cui il fenomeno del *land grabbing*¹⁷) e alle generali condizioni ambientali e climatiche del territorio di provenienza che potevano mettere a repentaglio i diritti civili, politici, socio-economici e culturali dell'individuo.

È in quest'ottica che, nel gennaio 2008, il Ministero dell'Interno comunicò ai Prefetti tramite circolare¹⁸ la temporanea sospensione *ex art. 14, comma 5-ter*, del T.U. Imm. dei provvedimenti di espulsione di cittadini del Bangladesh a causa dei gravi danni causati nel novembre del 2007 dal violento ciclone Sidr su parte del

¹² N. MORANDI, *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'art. 5, comma 6, del D.lgs. n. 286/98*, giugno 2017, p. 8, disponibile all'indirizzo www.asgi.it.

¹³ Si vedano tra i molti, F. MANGANO, *L'interpretazione dei giudici nella disciplina dei permessi di soggiorno per motivi umanitari*, in *Questione Giustizia*, 2020, n. 3; M. ACIERNO, *La protezione umanitaria nel sistema dei diritti umani*, in *Questione Giustizia*, 2018, n. 2; S. CANDELA, *Le condizioni di vulnerabilità ambientale tra i «seri motivi di carattere umanitario» in relazione al permesso di soggiorno: prospettive giuridiche della figura dell'ecomigrante (nota a Tribunale di L'Aquila, Ordinanza del 18 febbraio 2018, n. R.G. 1522/17)*, in *Amministrativamente*, 2019, n. 2.

¹⁴ Corte Costituzionale, sent. n. 381/1999

¹⁵ Corte di Cassazione, sent. n. 22111/2014.

¹⁶ Tribunale di Milano, ordinanza del 16 settembre 2015.

¹⁷ Si segnalano Tribunale L'Aquila, sent. n. 1522/2017 e Tribunale di Salerno, Prima Sezione Civile, ordinanza del 16 agosto 2018.

¹⁸ Circolare n. 400/C/2008/128/P/1.281 del 9 gennaio 2008 Ministero dell'Interno: Bangladesh ciclone SIDR. Problematiche varie

territorio¹⁹, tuttavia, senza che a questi fosse necessariamente concesso un permesso di soggiorno per motivi umanitari²⁰. La prassi applicativa delle Commissioni Territoriali e dei Tribunali rafforzò poi questa impostazione, riconoscendo la protezione umanitaria sia per gravi calamità naturali²¹ o altri gravi fattori locali ostativi²² ad un rimpatrio in dignità e sicurezza²³ così come per alluvioni²⁴, inondazioni²⁵ e terremoti.

Se da un lato, quindi, sia a livello amministrativo che giurisprudenziale si prendeva sempre più coscienza dei fattori climatici della migrazione, dall'altro la protezione umanitaria, secondo alcuni autori²⁶, avrebbe dovuto essere estesa

¹⁹ GOVERNMENT OF BANGLADESH, *Cyclone Sidr in Bangladesh Damage, Loss and Needs Assessment for Disaster Recovery and Reconstruction*, April 2008, disponibile all'indirizzo https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/F2FDFF067EF49C8DC12574DC00455142-Full_Report.pdf. Nelle cronache italiane, si vedano tra i molti: CORRIERE DELLA SERA, *Bangladesh: ciclone Sidr, 1100 morti*, 16 novembre 2007, disponibile all'indirizzo www.corriere.it/cronache/07_novembre_16/ciclone_sidr_bangladesh.shtml; LA REPUBBLICA, *Bangladesh, la strage del ciclone Sidr. Oltre 2.000 le vittime, un milione gli sfollati*, 17 novembre 2007, disponibile all'indirizzo www.repubblica.it/2007/11/sezioni/esteri/ciclone-bangladesh/nuovo-bilancio/nuovo-bilancio.html

²⁰ MINISTERO DELL'INTERNO, www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/notizie/immigrazione/0834_2008_02_23_richieste_asilo_cittadini_bangladesh.html 279145315.html, Sezione Notizie, 23 febbraio 2008,

²¹ Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Roma, sez. II, provvedimento assunto il 21 dicembre 2015. Si consideri anche Tribunale di Catanzaro, sez. specializzata immigrazione, ordinanza del 15 gennaio 2018

²² Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Torino – sezione di Genova, provvedimento assunto il 10 giugno 2016. Tra questi, ad esempio, l'assenza di mezzi di sostentamento in virtù dell'estrema povertà della zona rurale di provenienza. Si veda, Tribunale di Genova, ordinanza del 4 luglio

²³ Ministero dell'Interno - Commissione nazionale per il diritto di asilo. Circolare prot. 00003716 del 30 luglio 2015

²⁴ Si segnalano, Tribunale L'Aquila, sent. n. 1522/2017 e Tribunale di Napoli, ordinanza del 5 giugno 2017.

²⁵ Tribunale di Catanzaro, sez. specializzata immigrazione, ordinanza del 15 gennaio 2018.

²⁶ Si vedano A. BRAMBILLA, *Migrazioni indotte da cause ambientali: quale tutela nell'ambito dell'ordinamento giuridico europeo e nazionale?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2017, n. 2, pp. 1 ss., e N. MORANDI, *Protezione internazionale, protezione speciale e nuove tipologie di permesso di soggiorno introdotte dal d.l. n. 113/2018*, in F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI (a cura di), *Diritti oltre la frontiera. Migrazioni, politiche di accoglienza e integrazione*, cit., pp. 189 ss.

uniformemente anche ad eventi ambientali a lenta insorgenza, quali la desertificazione, la siccità²⁷ o l'innalzamento del livello delle acque.

3. Il d.l. 113/2018 e il permesso di soggiorno per calamità

Come più volte ribadito²⁸, il d.l. del 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla l. 1° dicembre 2018, n. 132, ha in parte modificato il sistema di accoglienza vigente in Italia ed il panorama normativo di protezione umanitaria. Senza entrare nel merito delle modifiche in tema di protezione umanitaria, né dei singoli permessi di soggiorno per protezione speciale e per casi speciali con cui essa è stata, in parte, sostituita, questa sezione si propone di identificare e valutare i cambiamenti apportati nell'ambito della protezione per cause ambientali.

L'art. 1, comma 1, lettera h), del d.l. n. 113/2018 introduceva accanto all'art. 20 T.U. Imm. il nuovo art. 20-bis che così recitava: “1. 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. 2. Il permesso di soggiorno rilasciato a norma del presente articolo ha la durata di sei mesi, ed è rinnovabile per un periodo ulteriore di sei mesi se permangono le condizioni di eccezionale calamità di cui al comma 1; il permesso 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.”.

In primo luogo, sembra rilevante sottolineare che il taglio operato dal legislatore alle garanzie offerte dall'ordinamento ai richiedenti asilo ha lasciato intatta la facoltà di fornire protezione temporanea in caso di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità. Anzi, a parere di chi scrive, sembra che la ragion d'essere alla base dell'art. 20-bis andava a sovrapporsi a quella già vigente, in

²⁷ Tribunale di Cagliari, ordinanza del 31 marzo 2019.

²⁸ E. ROSSI, *Il diritto d'asilo tra costituzione e normativa di attuazione*, cit., p. 174. Sul punto anche N. MORANDI, *Protezione internazionale, protezione speciale e nuove tipologie di permesso di soggiorno introdotte dal d.l. n. 113/2018*, cit., pp. 189 ss.; P. BONETTI, *L'evoluzione delle norme e delle politiche del diritto di asilo in Italia e in Europa tra protezione internazionale e asilo costituzionale*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA (a cura di), *Ius Migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2020, pp. 751 ss. Si segnala anche M. BENVENUTI, *Audizione resa il 16 ottobre 2018 innanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione 1° (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica nell'ambito dell'esame del disegno di legge recante “Conversione in legge del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata”*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2018, n. 3, 17 ottobre 2018.

quanto entrambe le disposizioni erano atte a riconoscere una forma di protezione laddove non fosse possibile far ritorno in maniera sicura nel proprio Paese d'origine per motivi di carattere calamitoso.

Prima di passare in rassegna le peculiarità del permesso di soggiorno per calamità, tuttavia, preme indicare le principali differenze – di tipo sostanziale, procedurale e contenutistico – tra le due fattispecie sopra richiamate.

Per quanto concerne il primo aspetto, mentre l'art. 20 T.U. Imm. ha carattere collettivo, come suindicato, l'art. 20-*bis* (nel testo introdotto nel 2018) sembrava rivolgersi ad istanze individuali di protezione. In altre parole, mentre i titolari della prima fattispecie si rifanno a flussi massicci di sfollati, la seconda tipologia di protezione riguardava singoli individui vulnerabili. Sotto il profilo procedurale, mentre la protezione temporanea viene concessa per DPCM, il permesso di soggiorno per calamità veniva rilasciato esclusivamente²⁹ dal Questore, senza che tale circostanza fosse qualificata come eventuale. La previsione di tale potere discrezionale si prestava, e si presta tuttora, a rilevanti critiche³⁰.

In ultimo, come rammentato nel caso della protezione temporanea per motivi umanitari conferita ai cittadini dei Paesi del Nord Africa durante le primavere arabe, la durata del permesso *ex art.* 20 T.U. Imm. viene decisa con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri³¹ e può essere rinnovata all'occorrenza. Al contrario, il permesso *ex art.* 20-*bis* aveva durata di sei mesi e, solamente in caso di permanenza delle condizioni di eccezionale calamità, questo avrebbe potuto essere rinnovato per un periodo di pari durata. Sebbene secondo alcuni³² la norma si sarebbe dovuta interpretare nel senso di ritenersi rinnovabile fino al perdurare della calamità nel Paese di provenienza, a parere di chi scrive la formula normativa lasciava poco spazio a questa, seppur ragionevole, interpretazione per due ordini di motivi: *in primis*, la disposizione faceva riferimento ad un rinnovo per un ulteriore "periodo" (singolare, non plurale) di sei mesi; *in secundis*, nonostante essa

²⁹ M. BENVENUTI, *Il dito e la luna*, cit., p. 29: la formula normativa è, infatti, «il questore rilascia» e non «il questore può rilasciare».

³⁰ Sul punto si veda ASGI, *Le modifiche in tema di permesso di soggiorno conseguenti all'abrogazione dei motivi umanitari e sull'art. 1, D.L. 113/2018 - Prime osservazioni*, 25 ottobre 2018, ove si evidenzia come la previsione di una discrezionalità così ampia in capo al Questore possa non soltanto violare la riserva di legge di cui l'art. 10, comma 2, Cost., ma anche il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., poiché crea i presupposti per una disparità di trattamento delle richieste di protezione dei richiedenti per casi tra loro analoghi.

³¹ L'art. 20 T.U. Imm. prevede che il decreto sia adottato d'intesa con i Ministri degli affari esteri, dell'interno, per la solidarietà sociale con gli altri Ministri eventualmente interessati.

³² N. MORANDI, *Protezione internazionale, protezione speciale e nuove tipologie di permesso di soggiorno introdotte dal d.l. n. 113/2018*, cit., p. 212.

consentisse al titolare di svolgere attività lavorativa, il permesso di soggiorno non poteva essere convertito in un permesso per motivi di lavoro, confermando pertanto il carattere estremamente precario e temporaneo della permanenza.

Se ci concentriamo ora sul concetto di “calamità” e sul suo carattere contingente ed eccezionale, molteplici sono i quesiti che scaturiscono da tali riflessioni. In primo luogo, il legislatore non ha qualificato la natura della calamità. Dato che l’ordinamento italiano prevede molteplici e differenti definizioni³³ di calamità, appare verosimile che avrebbero potuto ricadere nell’ambito applicativo dell’allora art. 20-*bis* le calamità naturali, sia ambientali che climatiche, antropiche e, secondo una tesi recentemente avanzata, sanitarie³⁴, come nel caso di epidemie o pandemie. Come efficacemente notato³⁵, la tipizzazione dei permessi di soggiorno per esigenze di carattere umanitario mal si conciliava con la vaghezza della disposizione in esame. In secondo luogo, il carattere contingente ed eccezionale degli eventi calamitosi restringeva inevitabilmente il campo di applicazione della norma ad eventi improvvisi e singolari, quali terremoti o inondazioni, lasciando quindi eventi a più lenta insorgenza scoperti da siffatti casi di protezione speciale.

4. Il d.l. 130/2020 e il permesso di soggiorno per calamità

Come operato in precedenza, questa ultima sezione si concentrerà sulle modifiche specificamente apportate all’art. 20-*bis* T.U. Imm. dal d.l. 130/2020 convertito, con modificazioni, dalla l. 18 dicembre 2020, n. 173.

L’art. 1, comma 1, lettera f), concernente il permesso di soggiorno per calamità, novella l’art. 20-*bis* T.U. Imm. in molteplici aspetti, lasciandone immutati altri di eguale rilevanza. Innanzitutto, nella nuova formulazione si richiede che la calamità sia “grave” e non più “contingente” né “eccezionale”, permettendo pertanto un’interpretazione più ampia dell’evento calamitoso in base al grado di severità del fatto e non della sua rapida/lenta insorgenza o progressione nel tempo. Ciò nonostante, il legislatore ancora una volta si trattiene dallo specificare la natura

³³ M. BENVENUTI, *Il dito e la luna*, cit., p. 27. Sul punto, l’autore cita altresì M. LUCIANI, *Audizione resa il 16.10.2018 innanzi all’Ufficio di Presidenza della Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica nell’ambito dell’esame del disegno di legge recante «Conversione in legge del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell’interno e l’organizzazione e il funzionamento dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*. Disponibile all’indirizzo webtv.senato.it/4621?video_evento=424

³⁴ N. MORANDI, *Protezione internazionale, protezione speciale e nuove tipologie di permesso di soggiorno introdotte dal d.l. n. 113/2018*, cit., p. 211.

³⁵ M. LUCIANI, *Audizione resa il 16 ottobre 2018*, cit., minuto 14 e seguenti.

della calamità in questione che, dunque, può caratterizzarsi, come suindicato, in un evento naturale, antropico o, per riprendere una tesi già incontrata, sanitario. L'immutata vaghezza del termine si presta a potenziali interpretazioni "a fisarmonica" da parte del Questore, la cui discrezionalità risulta parimenti inalterata dato che rimane ancora l'unica autorità competente a valutare l'esistenza e, se del caso, la gravità della calamità accorsa con conseguente discrezionalità decisionale nel concedere o negare la protezione. A tal proposito, il legislatore non sembra aver accolto quanto affermato dalla Corte di Cassazione nella sentenza n. 11535/2009, in cui si attribuivano tutte le competenze di valutazione e riconoscimento della protezione internazionale e umanitaria alle Commissioni Territoriali e ai giudici ordinari, facendo venir meno "ogni margine di apprezzamento *politico* delle condizioni del paese di provenienza [...] e lascia residuare al questore nulla più che un compito di mera attuazione dei deliberati assunti sulla posizione dello straniero dalla Commissione stessa"³⁶.

Di contro, il legislatore³⁷ sembra recepire l'indirizzo giurisprudenziale fornito dalla Corte di Cassazione³⁸ in altra occasione per cui ove il richiedente affermi di essere emigrato dal proprio Paese d'origine a causa di calamità (nel caso preso in esame di un'alluvione), occorre tener conto dell'art. 20-*bis* T.U. Imm. Nella novella è stato eliminato il riferimento specifico al rinnovo del permesso di soggiorno per un periodo di sei mesi, lasciando quindi intendere che esso possa essere rinnovato *fintanto che* permangano le condizioni di insicurezza ambientale nel Paese d'origine. Tramite l'art. 1, comma 1, lettera b), che novella l'art. 6 T.U. Imm. introducendo il comma 1-*bis*, si consente altresì la conversione del permesso di soggiorno in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, pertanto rendendo più stabile e regolare la permanenza del beneficiario sul territorio italiano. Dalla tipologia di lavoro eventualmente svolto dipenderà la durata del permesso di soggiorno per motivi di lavoro³⁹, in ogni caso di validità non superiore ai 24 mesi, rinnovabile. Si concede, infine, ai titolari di un permesso *ex art. 20-bis* di essere accolti nel novello Sistema Accoglienza e Integrazione⁴⁰, purché non accedano a sistemi di protezione specificamente destinati.

³⁶ Corte di Cassazione, Sezioni Unite, ordinanza n. 11535/2009, p. 8.

³⁷ Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, Dossier n. 305/2 dell'11 dicembre 2020, Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e sicurezza approvato dalla Camera dei deputati, D.L. 130/2020 – A.S. 2040.

³⁸ Corte di Cassazione Civile, Sezione I, n. 2563/2020.

³⁹ Per la disciplina del permesso di soggiorno per motivi di lavoro si rinvia agli artt. 21-27 T.U. Imm.

⁴⁰ Per un'analisi delle novità introdotte dal d.l. 130/2020 nel sistema di accoglienza e integrazione, si veda F. BIONDI DAL MONTE, *Il sistema d'accoglienza e integrazione e i diritti dei minori stranieri*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021. Disponibile in www.forumcostituzionale.it.

In conclusione, non si può che concordare con chi sostiene che vi sia un “prima” e un “dopo” d.l. 113/2018⁴¹ che abbia inevitabilmente mutato la disciplina dell’asilo costituzionale. La tipizzazione di un permesso di soggiorno per calamità, rispetto all’allora più ampia fattispecie sancita all’art. 5, comma 6, T.U. Imm., indubbiamente restringe la possibilità per i richiedenti di aver accesso a protezione per cause calamitose, ambientali e non. I tempi sono tuttavia troppo prematuri per permettere un esame più approfondito della novella disposizione. Al momento della valutazione delle circostanze che spingono alla fuga dal proprio Paese di origine, ci si augura, così come richiesto espressamente dalla Corte di Cassazione e come testimoniato dall’approccio giurisprudenziale innovativo del Comitato dei diritti umani dell’Onu, che si tenga conto sia delle condizioni soggettive dell’individuo sia delle condizioni oggettive dello Stato di provenienza, anche in ragione di un pianeta sempre più vulnerabile all’avanzata dei cambiamenti climatici.

⁴¹ E. ROSSI, *Il diritto d’asilo tra costituzione e normativa di attuazione*, cit., p. 183.