



ANTONIO RUGGERI\*

### **PER I MIGRANTI AMBIENTALI: NON MURI O RESPINGIMENTI MA SOLIDARIETÀ E ACCOGLIENZA\*\***

SOMMARIO: 1. I punti di vista, interno ed esterno, dai quali la condizione dei migranti ambientali può essere fatta oggetto di osservazione. – 2. Lacune della disciplina sovranazionale e statale riguardante i migranti in parola e i valori fondamentali evocati in campo allo scopo di colmarle. – 3. Tecniche di normazione per gradi decrescenti di generalità, sì da dotare la disciplina relativa ai migranti ambientali della necessaria duttilità strutturale, congrua rispetto alla varietà dei contesti in cui si iscrive e produce effetti, accompagnata dalla valorizzazione del ruolo dei giudici chiamati a darvi attuazione. – 4. Al tirar delle somme.

1. *I punti di vista, interno ed esterno, dai quali la condizione dei migranti ambientali può essere fatta oggetto di osservazione*

La condizione dei migranti ambientali può essere fatta oggetto di esame essenzialmente da due angoli visuali, quello esterno all'ordinamento statale e quello interno. Per il primo, rileva il trattamento che è loro riservato in seno alla Comunità internazionale ed all'Unione europea; per il secondo, punto di riferimento obbligato è – come sempre – in primo luogo la Costituzione.

Va però subito fatta al riguardo una preliminare avvertenza.

E, invero, i punti di osservazione suddetti possono (e devono) essere, sì, tenuti distinti ma solo fino ad un certo punto, dal momento che tanto l'ordinamento della Comunità internazionale e quello dell'Unione europea quanto l'ordinamento dello Stato si aprono e, sia pure in parte, si integrano a vicenda, ciascuno di essi, per un verso, avendo bisogno della fattiva e costante cooperazione degli altri al fine del conseguimento degli obiettivi avuti di mira e, per un altro (e ancor più rilevante) verso, lasciando un segno ora

---

\* Professore emerito di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Messina.

\*\* Relazione conclusiva dell'incontro di studio su *Cambiamenti climatici e migranti ambientali*, Messina, 13 ottobre 2021, alla cui data lo scritto è aggiornato.

più ora meno marcato e tuttavia significativo sulla stessa identità degli altri e sui suoi più salienti svolgimenti.

Se ne ha una testimonianza particolare attendibile sul terreno dei rapporti tra l'Unione europea e gli Stati che la compongono, laddove l'integrazione è – come si sa – ormai avanzata e fitti ed intensi appaiono essere i vincoli di mutuo sostegno. Basti solo tenere a mente, da un canto, la “copertura” di cui gode il diritto eurounitario in ambito interno per effetto del disposto di cui all'art. 11, nella lettura che è ormai invalsa<sup>1</sup>, ancora prima e di più che di quello di cui all'art. 117, I c.<sup>2</sup>, e, dall'altro canto, la protezione assicurata all'ordinamento statale dal disposto di cui all'art. 4.2 TUE, che fa della osservanza dei principi di struttura degli Stati (non si dimentichi: dei *singoli* Stati e non soltanto delle loro c.d. “tradizioni costituzionali comuni”<sup>3</sup>) il contenuto di uno dei principi di struttura della stessa Unione<sup>4</sup>.

Il vero è che – come la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto ormai da tempo<sup>5</sup> – gli ordinamenti in parola si presentano, sì, *distinti* ma non *pleno iure separati*: piuttosto, come si diceva, sono parzialmente *integrati* (ed anzi, ad esser ancora più precisi, in via di progressiva integrazione), con un riparto di competenze che appare essere connotato da mobilità e fluidità, soggetto com'è a continua evoluzione in ragione delle condizioni complessive del contesto in cui s'inscrive e fa valere<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Ovviamente, non torno qui a ridiscutere della linearità della lettura stessa, per più versi invero forzata. Sta di fatto, però, che essa si è ormai affermata – se vogliamo, in forza di una *consuetudine culturale* commutatasi in un vero e proprio diritto costituzionale vivente – e sarebbe pertanto sterile opporvisi frontalmente. Ciò non toglie che – come si dirà più avanti – sia opportuno fare esplicita menzione nell'enunciato in parola della nostra appartenenza all'Unione.

<sup>2</sup> E ciò, sol che si pensi che quest'ultimo protegge il diritto sovranazionale unicamente nei riguardi delle leggi comuni di Stato e Regione e nulla, comunque, dice a riguardo della forza normativa “paracostituzionale” o costituzionale *tout court* comunemente considerata propria del diritto stesso, in ciascuna delle sue espressioni. D'altro canto, solo il principio fondamentale di cui all'art. 11 *potrebbe* dotare le norme dell'Unione della capacità di resistenza a modifiche da parte delle stesse leggi di forma costituzionale: questione, questa, complessa e bisognosa di precisazioni teoriche di cui è altra la sede. Mi limito solo qui a rammentare che, in talune circostanze, la norma interna incompatibile con quella sovranazionale può risultare provvista essa pure di “copertura” in un principio fondamentale, con la conseguenza che l'una antinomia ridonda e si converte in un conflitto tra i principi fondamentali in campo, richiedendo pertanto di essere risolta con la tecnica usuale del bilanciamento secondo i casi (questa dinamica può, volendo, vedersi descritta nel mio *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*<sup>5</sup>, Torino, 2009, p. 34 ss., ed *ivi* maggiori ragguagli).

<sup>3</sup> Tra gli uni e le altre, poi, si rinvengono tanto tratti comuni quanto tratti peculiari, questi e quelli particolarmente evidenti a seconda dei casi; ma, nuovamente, di tutto ciò è altra la sede per le opportune verifiche.

<sup>4</sup> Teoricamente discussa è, poi, la questione se, in forza del richiamo operato dal Trattato ai principi di base degli ordinamenti statali, possa appropriatamente discorrersi di una “europeizzazione” dei “controlimiti” [ragguagli sul punto possono, se si vuole, aversi dal mio *Trattato costituzionale, europeizzazione dei “controlimiti” e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno (profili problematici)*, in AA.VV., *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, a cura di S. Staiano, Torino, 2006, p. 827 ss., nonché in *Forum di Quad. cost.* ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it))]. Sui “controlimiti” richiamo qui solo il bel libro di S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del “dialogo” tra le Corti*, Napoli, 2018.

<sup>5</sup> V., part., Corte cost. n. 170 del 1984.

<sup>6</sup> Non risolutive al riguardo appaiono essere le indicazioni offerte dai trattati in merito ai riparti di competenze ed ai modi di esercizio delle stesse, per plurime ragioni. Per un verso, infatti, le etichette che contrassegnano le materie sono espresse con un linguaggio nebuloso e talvolta persino oscuro, rendendosi pertanto disponibili alle più varie ricognizioni di senso da parte degli interpreti ed operatori, a partire da quelli preposti alla direzione politica e dagli stessi garanti. Per un altro verso, poi, gli strumenti di normazione sono fatti oggetto – come si sa – assai di frequente di consistenti manipolazioni della loro struttura e conseguenti

Ebbene, è cosa nota che, quando si passa a discorrere dei rapporti intercorrenti tra due o più ordinamenti, occorre previamente fissare il punto di vista dal quale essi sono riguardati, sceglierne cioè uno e, muovendo dalle indicazioni normative offerte dall'atto fondativo dell'ordinamento prescelto, far quindi luogo all'analisi con esse congrua. Ovviamente, è possibile spostarsi dall'uno all'altro angolo visuale, operando quindi un raffronto tra i rispettivi esiti teorico-ricostruttivi e verificando se ed in che misura si diano delle convergenze tra di essi, così come si è appena fatto in modo appena allusivo con riguardo ai disposti espressivi dei principi fondamentali dello Stato e dell'Unione sopra richiamati.

Una cosa, ad ogni buon conto, è certa: che le migrazioni ambientali, al pari di altre forme di migrazioni, quali quelle dovute a condizioni di vita oggettivamente impossibili a causa di guerre o disordini interni e congiunture economiche di particolare gravità, sollecitano la messa in atto di uno sforzo poderoso, comune, dell'intera Comunità internazionale e di organizzazioni sovranazionali, quale l'Unione europea, non potendo gravare sulle sole, comunque limitate, forze dei singoli Stati il dover far fronte ai flussi migratori massicci dei quali siano investiti. I migranti che in modo fortunoso approdano alle nostre coste, insomma, *non giungono in Italia ma in Europa*, in un continente cioè che coltiva l'ambizioso disegno di integrarsi sempre di più all'insegna di alcuni valori fondamentali comuni agli Stati che vi appartengono<sup>7</sup>.

Il riferimento ai valori in parola è prezioso e di cruciale rilievo al fine della impostazione in modo adeguato della questione sulla quale siamo stati oggi nuovamente chiamati a discutere. Essi, infatti, si pongono quale la colla che lega assieme gli ordinamenti di tradizioni liberal-democratiche, traducendosi in principi fondamentali esplicitamente riconosciuti in ciascuno di essi. È poi chiaro che essi si inverano in forme anche

---

scostamenti dal "modello" per essi astrattamente delineato negli stessi trattati, dandosi non di rado *regolamenti-direttive* o *direttive-regolamenti*. Ed è chiaro che ciò equivale, in buona sostanza, all'affermazione dell'autodeterminazione politica degli organi di produzione sulla disciplina materialmente costituzionale risultante dai trattati. Quest'ultima, insomma, esprime, a conti fatti, una mediocre *vis* prescrittiva nei riguardi dei suoi naturali destinatari. La qual cosa la dice lunga circa il modo effettivo di essere del *principio di legalità costituzionale*, nelle peculiari forme in cui si manifesta in ambito eurounitario.

<sup>7</sup> Sulla necessità di uno sforzo corale prodotto dagli Stati, specie da quelli componenti l'Unione europea, trattano, tra gli altri, M. MARCHEGANI, *La riforma del sistema comune europeo di asilo: verso una procedura comune e uno status uniforme*, e G. MORGESE, *La riforma del sistema Dublino: il problema della condivisione delle responsabilità*, entrambi in *Dir. pubbl.*, 1/2020, rispettivamente, 79 ss. e 97 ss.; v., inoltre, i pertinenti rilievi di I. RIVERA, *Il coraggio e la paura. La problematica gestione del fenomeno migratorio tra istanze solidariste e spinte sovraniste*, in *Dir. fond.* ([www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it)), 1/2020, 21 aprile 2020, p. 1354 ss.

Va esattamente nella direzione opposta a quella qui teoricamente tracciata l'iniziativa adottata da 12 Stati membri dell'Unione europea (Austria, Bulgaria, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Grecia, Ungheria, Lituania, Lettonia, Polonia e Slovacchia) che hanno scritto una lettera alla Commissione sollecitando contributi volti alla edificazione di muri per contrastare i flussi massicci di migranti, ricevendone tuttavia un perentorio rifiuto (un'iniziativa, peraltro, prontamente commentata con favore da esponenti politici del nostro Paese che ispirano ad un nazionalismo ingenuo ed esasperato la loro azione politica).

Il punto è, però, che la ricetta giusta non è di certo questa, condannata dalla storia e dal senso minimo di umanità, dal momento che frotte di disperati sono lasciati soli con la loro disperazione, bensì l'altra della prevenzione, a mezzo di aiuti cospicui dati ai Paesi dai quali maggiormente i flussi stessi traggono origine, nonché attraverso piani organici di interventi (per ciò che è qui di specifico interesse, a salvaguardia dell'ambiente) si da porre quanto meno un argine al fenomeno in parola, se non pure da debellarlo del tutto.

sensibilmente diverse nel passaggio da un ordinamento all'altro, restando nondimeno ferma e ben salda la base comune sulla quale tutti poggiano<sup>8</sup>.

Si pensi, ad es., al valore fondamentale, di natura “supercostituzionale” – come lo si è altrove qualificato<sup>9</sup> –, della dignità della persona umana, al quale si lega e dal quale si tiene ogni altro valore, tutti componendo un fascio assiologico inscindibile nelle sue parti: valori, dunque, che hanno pregio in sé e per sé ma che, soprattutto, prendono luce e significato dal loro porsi in funzione servente nei riguardi di ciò che rappresenta l'essenza stessa della persona umana e, di riflesso, della Costituzione che – come si sa – rinviene nella salvaguardia di quest'ultima la sua ragion d'essere<sup>10</sup>.

Così è, appunto, per la solidarietà<sup>11</sup> o l'accoglienza<sup>12</sup> che, nondimeno, abbisognano di canoni concordati in sede sovrastatale al fine di potersi spiegare nel modo migliore

<sup>8</sup> Basti solo por mente alla varietà dei modi con cui il valore democratico o i valori di libertà ed eguaglianza, componenti quella che a me piace chiamare la coppia assiologica fondamentale dell'ordinamento, trovano riconoscimento nelle Costituzioni dei Paesi di tradizioni liberal-democratiche e – ciò che più importa – si affermano e radicano nell'esperienza, in ragione delle condizioni oggettive di contesto.

<sup>9</sup> V., part., A. RUGGERI, A. SPADARO, che ne hanno discusso già in *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in AA.VV., *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. Angiolini, Torino, 1992, p. 221 ss. e, già, in *Pol. dir.*, 1991, p. 343 ss., con gli svolgimenti e le precisazioni date poi in altri luoghi.

<sup>10</sup> Del carattere “personalista” della Costituzione ha, ancora di recente, trattato con opportuni rilievi C. COLAPIETRO, *La scuola inclusiva della nostra Costituzione “personalista”, che riconosce e garantisce il “valore della persona” e la “persona come valore”*, in *Scritti in onore di A. Ruggeri*, II, Napoli, 2021, p. 1135 ss., e, pure *ivi*, A. MORELLI, *Persona e identità personale*, IV, p. 2791 ss.

<sup>11</sup> Sul dovere di solidarietà dal punto di vista del diritto costituzionale la letteratura – come si sa – è assai vasta: v., almeno, i contributi di respiro monografico di F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002, e, dello stesso, più di recente, *Alle radici dell'ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione*, in *Riv. AIC* ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), 3/2019, 4 settembre 2019, p. 555 ss.; A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Milano, 2012, e F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, 2016; v., inoltre, utilmente, G. BASCHERINI, *La doverosa solidarietà costituzionale e la relazione tra libertà e responsabilità*, in *Dir. pubbl.*, 2/2018, p. 245 ss.; E. ROSSI, *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, in AA.VV., *La doverosità dei diritti. Analisi di un ossimoro costituzionale*, a cura di F. Marone, Napoli, 2019, p. 9 ss.; altri riferimenti, più di recente, in G. SCOTTI, *Alla ricerca di un nuovo costituzionalismo globale e digitale: il principio di solidarietà “digitale”*, in *Forum di Quad. cost.* ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)), 2/2021, 23 giugno 2021, p. 399 ss., e A. MAZZOLA, *Il diritto alla salute tra dimensione individuale e dovere sociale*, in *Consulta OnLine* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), 2/2021, 22 luglio 2021, p. 572 ss., spec. p. 585 ss. Quanto alla dimensione sovranazionale, v., poi, spec. G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, in *Federalismi – focus Human Rights* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 35/2020, 28 dicembre 2020, p. 16 ss.; S. QUADRI, *Sovranità funzionale e solidarietà degli Stati a tutela dei diritti dei migranti*, in *Dir. pub. comp. eur.*, 3/2019, p. 663 ss.; M. BORRACCETTI, *L'integrazione dei migranti tra politiche europee, azioni e tutela dei diritti*, in *Dir. pubbl.*, 1/2020, p. 15 ss.; I. RIVERA, *Il coraggio e la paura. La problematica gestione del fenomeno migratorio tra istanze solidariste e spinte sovraniste*, cit., p. 1354 ss.; F. POLACCHINI, *Solidarietà e doveri per una cittadinanza europea in costruzione: dai diritti di cittadinanza ad una comunità sovranazionale di diritti e doveri*, in *Riv. AIC* ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), 4/2020, 3 dicembre 2020, p. 456 ss., e, pure *ivi*, della stessa, *Responsabilità sociale dell'impresa e solidarietà nella Carta di Nizza*, 3/2021, 28 giugno 2021, p. 141 ss.; nella stessa *Rivista*, inoltre, G. PALOMBINO, *La solidarietà tra le generazioni nella Carta di Nizza*, 3/2021, 23 giugno 2021, p. 73 ss.; B. GUASTAFERRO, *La «partecipazione ai beni vitali»: i diritti sociali tra principio di eguaglianza sostanziale, economia sociale di mercato e solidarietà*, 3/2021, 28 giugno 2021, p. 158 ss., spec. p. 170 ss.; F. COVINO, *Matrice economica del principio solidaristico e tensione dell'UE verso la solidarietà politica*, 28 giugno 2021, p. 183 ss.; F. MEDICO, *Il ruolo della Carta di Nizza e la questione sociale: ci può essere solidarietà senza integrazione politica?*, 3/2021, 16 luglio 2021, p. 236 ss.; G. COMAZZETTO, *La solidarietà nello spazio costituzionale europeo. Tracce per una ricerca*, 3/2021, 16 luglio 2021, p. 258 ss., e G. SALTELLI, *Solidarietà, sussidiarietà e diritti fondamentali del cittadino europeo nel processo di integrazione politica dell'Europa*, 26 luglio 2021, p. 339 ss., spec. p. 347 ss.; M. C. CARTA, *Il “nuovo” patto europeo sulla migrazione e l'asilo: recenti sviluppi in materia di solidarietà ed integrazione*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies* ([www.fsjeurostudies.eu](http://www.fsjeurostudies.eu)), 2/2021, p. 9 ss.



nell'esperienza, in ragione della complessità e consistenza del fenomeno cui occorre far fronte. La qual cosa tarda purtroppo a concretarsi in forme e con contenuti soddisfacenti<sup>13</sup>,

---

Infine, con specifica attenzione ai migranti, v. part. i contributi che sono in *Italia, Europa: i diritti fondamentali e la rotta dei migranti*, a cura di M. Miedico e G. Romeo, in *Federalismi* (www.federalismi.it), num. spec. 2/2019, 25 marzo 2019, p. 1 ss.; R. RUSSO, *I diritti fondamentali sono diritti di tutti? Uguaglianza, solidarietà e stereotipi nel trattamento dei migranti*, in *Giust. ins.* (www.giustiziansieme.it), 10 gennaio 2020, e, pure *ivi*, della stessa, *Le Sezioni Unite si pronunciano nuovamente sulla protezione umanitaria: il giudizio di comparazione attenuata tra presente e futuro*, 1° ottobre 2021; i contributi che sono nel fasc. monografico 2/2021 di *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies* (www.fsjeurostudies.eu), sotto il titolo *Verso un quadro comune europeo ed una nuova governance della migrazione e dell'asilo*, nonché, nella dottrina meno recente, M. I. PAPA, *Crisi dei rifugiati, principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri dell'Unione europea*, in *Costituzionalismo* (www.costituzionalismo.it), 3/2016, 29 gennaio 2017, p. 287 ss. Emblematico, poi, il titolo dato da M. MESSINA ad una sua densa riflessione sul tema: *Il fallimento della solidarietà nella gestione dei flussi migratori: la responsabilità degli Stati membri con la complicità delle istituzioni dell'Unione*, in AA.VV., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. A vent'anni dal Consiglio europeo di Tampere*, Napoli, 2020, p. 475 ss. Infine, se si vuole, può vedersi anche il mio *Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà*, in *Dir. imm. citt.* (www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it.), 2/2019, 1° luglio 2019].

<sup>12</sup> Riguardata alla luce del valore fondamentale suddetto fa riflettere il recente verdetto dei giudici di Locri che hanno inflitto una severa condanna all'ex sindaco di Riace Mimmo Lucano (13 anni e 2 mesi, quasi il doppio della richiesta del pubblico ministero), che aveva sperimentato nella cittadina che amministrava un sistema di accoglienza additato a modello in molti ambienti, anche internazionali. Un verdetto che ha animato un fitto dibattito tra studiosi ed operatori politici, nel merito del quale nulla per deliberato proposito qui si può (e deve) dire, vuoi per il fatto che non se ne conosce ancora la parte motiva e vuoi (e soprattutto) per il dovuto rispetto nei riguardi di chi amministra giustizia. È tuttavia da mettere in conto che la pronuncia in parola possa essere piegata ad usi strumentali allo scopo di delegittimare gli organi della giurisdizione in genere davanti alla pubblica opinione, sì da rendere perciò ancora più disagevole e sofferto l'operato di quanti, in modo discreto, con equilibrio e personale sacrificio, esercitano il loro *munus* al servizio della giustizia.

<sup>13</sup> In ambito internazionale faccio qui richiamo del *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* (noto anche come *Patto globale per le migrazioni*), i cui contenuti più salienti possono vedersi illustrati A. SPAGNOLO, *Il Patto globale per le migrazioni*, in *Riv. dir. int.*, 3/2019, p. 753 ss.; in sede sovranazionale si segnala, poi, il *Patto europeo su migrazione e asilo*, comunicato nel settembre 2020 dalla Commissione al Parlamento europeo, Consiglio, Comitato economico e sociale e Comitato delle Regioni e volto all'adozione di misure maggiormente incisive rispetto a quelle adottate in passato per contrastare l'immigrazione irregolare, seguito ora dal *Report on Migration and Asylum*, messo a punto dalla Commissione e da questa trasmesso in data 29 settembre 2021 agli organi suddetti, nonché il *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027* [a commento, *ex plurimis*, C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo "c'è qualcosa di nuovo, anzi di antico"*, in *Quest. giust.* (www.questionegiustizia.it), 2 ottobre 2020; P. DE PASQUALE, *Dal Nuovo Patto per la migrazione e l'asilo a un diritto dell'emergenza dell'Unione europea: a che punto è la notte?*, Editoriale, in *Dir. pub. comp. eur.*, 4/2020, p. V ss.; G. MORGESE, *La "nuova" solidarietà europea in materia di asilo e immigrazione: molto rumore per poco?*, in *Federalismi – focus Human Rights* (www.federalismi.it), 35/2020, 28 dicembre 2020, p. 16 ss.; M. BORRACCETTI, *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato?*, in *Dir. imm. citt.* (www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it), 1/2021, 20 gennaio 2021, p. 1 ss.; A. PITRONE, *La protezione dei minori stranieri non accompagnati nella giurisprudenza europea: quale possibile influenza sulle proposte contenute nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo?*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies* (www.fsjeurostudies.eu), 1/2021, p. 29 ss., e, nella stessa *Rivista*, i contributi ospitati dal fasc. 2/2021, part. quelli di M. C. CARTA, *Il "nuovo" patto europeo sulla migrazione e l'asilo: recenti sviluppi in materia di solidarietà ed integrazione*, cit., p. 9 ss.; F. DI GIANNI, *Il "Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo" e la protezione dei minori migranti*, p. 95 ss., e C. FRATEA, *Accesso alle procedure di protezione internazionale e tutela delle esigenze umanitarie: la discrezionalità in capo agli Stati membri non viene intaccata dal Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, p. 124 ss.; C. SCISSA, *Il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo dalla prospettiva della vulnerabilità: un'occasione mancata*, p. 351 ss.; E. FRASCA, *Il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo tra evoluzioni, tendenze e contraddizioni del diritto dell'Unione europea*, in *Costituzionalismo* (www.costituzionalismo.it), 2/2021, 5 agosto 2021, p. 20 ss.].

Il punto è che tali iniziative – al di là delle carenze esibite – sembrano poco adeguate alla condizione dei migranti ambientali [v., infatti, quanto ne dicono al riguardo F. GAUDIOSI, *Environmental migrants: UN recent and "soft" sensitivity v. EU deafening silence in the New European Pact on Migration and Asylum*, e F. PERRINI, *Il Nuovo*

congrui rispetto alle dimensioni del fenomeno stesso e, per ciò stesso, rispondenti al canone della ragionevolezza, in una delle sue tipiche espressioni, quale adeguatezza cioè della norma al fatto, apprezzabile in prospettiva assiologicamente orientata<sup>14</sup>. Carenze gravi di normazione, invero, si riscontrano tanto in ambito internazionale e sovranazionale<sup>15</sup> quanto in ambito interno, rendendo tangibile ed inoppugnabile testimonianza di annose mancanze della politica<sup>16</sup> e, a un tempo, dello scarto vistoso tra modello ed esperienza: l'uno sollecitando con vigore l'adozione di comportamenti ed atti espressivi di *etica pubblica repubblicana* e, perciò, informati alla solidarietà, specie nei riguardi delle persone maggiormente vulnerabili ed esposte<sup>17</sup>; l'altra da esso invece vistosamente deviando, quando non addirittura contrapponendovisi frontalmente<sup>18</sup>.

---

*Patto sulla migrazione e l'asilo ed i migranti ambientali: una categoria "dimenticata"?*, entrambi in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies* (www.fsjeurostudies.eu), 2/2021, rispettivamente, p. 150 ss. e p. 245 ss., della quale v., ora, la relazione al nostro incontro di oggi, dal titolo *La tutela sovranazionale dei migranti ambientali*]: una condizione, dunque, bisognosa – come si viene dicendo – di una disciplina sua propria, organica e soprattutto incisiva, nel quadro di un generale ripensamento della politica a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema, senza di che si rischia di fare come i bambini in riva al mare che si illudono di poterlo svuotare con secchiello e paletta.

<sup>14</sup> Un autentico “principio architettonico del sistema” – secondo la felice qualifica datagli da una sensibile dottrina (L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005) – appare essere il principio di ragionevolezza; mi permetto di completare la definizione, aggiungendo al sostantivo finale “anche nelle sue proiezioni al piano dei rapporti interordinamentali”.

<sup>15</sup> Con specifico riguardo a quest'ultimo, in aggiunta agli scritti sopra citt., v., tra gli altri, C. FAVILLI, *La politica dell'Unione in materia d'immigrazione e asilo. Carenze strutturali e antagonismo tra gli Stati membri*, in *Quad. cost.*, 2/2018, p. 361 ss.; G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018, e P. BARGIACCHI, *Criticità e prospettive della strategia europea di gestione dei flussi irregolari*, Editoriale, in *Dir. pub. comp. eur.*, 4/2019, p. V ss.

<sup>16</sup> Superfluo dover qui rammentare la scarsa rappresentatività dei rappresentanti, quale attitudine cioè di questi di farsi interpreti dei più diffusi ed avvertiti bisogni emergenti in seno al corpo sociale e – ciò che più conta – di saper mettere a punto progetti credibili ed efficaci al fine del loro appagamento. Il vero è però che – com'è stato lucidamente rilevato da un'accreditata dottrina (M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in AA.VV., *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. Zanon - F. Biondi, Milano, 2001, p. 109 ss.) – la crisi del rappresentante non è altro che lo specchio e la proiezione immediata al livello di apparato governante di una generale, endemica crisi del rappresentato. A ragione, pertanto, anche studiosi lontani per interessi di ricerca dai nostri, quale A. CORBINO, cultore del diritto dell'antichità, sollecitano a porre mano ad un organico rifacimento della struttura del corpo sociale, laddove si radicano e senza sosta moltiplicano le maggiori carenze (v., part., *La democrazia divenuta problema. Città, cittadini e governo nelle pratiche del nostro tempo*, Roma, 2020). Riprendendo con personali svolgimenti questa indicazione metodico-teorica, dal mio canto ho segnalato [nel mio *La democrazia: una risorsa preziosa e imperdibile ma anche un problema di ardua ed impegnativa soluzione*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 1/2021, 6 marzo 2021, p. 325 ss.] che solo a seguito di un'autentica palingenesi culturale posta in essere in seno alla società può pensarsi di porre mano a mirate ed incisive modifiche dei meccanismi istituzionali, bisognose dunque di poggiare su quella e di darvi il congruo, ulteriore svolgimento. Altrimenti, il rischio al quale si va incontro è di far luogo ad un'artificiosa ricostruzione dei meccanismi e delle dinamiche di apparato dalle basi assai gracili, per non dire inconsistenti, sì da non riuscire a resistere ad attacchi che, in modo scoperto ovvero subdolo, dovessero esserle mossi da più parti.

<sup>17</sup> ... nei riguardi delle quali la solidarietà si esprime nella sua più densa e qualificante accezione, convertendosi in talune esperienze e vicende della vita in vera e propria fraternità [su di che, per tutti, F. PIZZOLATO, che ne ha trattato più volte con puntuali e persuasivi argomenti: tra gli altri suoi studi, v. *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Roma, 2012. Dell'amore per i lontani ha ripetutamente discusso A. SPADARO, spec. in *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in *Forum di Quad. cost.* (www.forumcostituzionale.it); *Dai diritti "individuali" ai doveri "globali". La giustizia distributiva internazionale nell'età della globalizzazione*, Soveria

2. *Lacune della disciplina sovranazionale e statale riguardante i migranti in parola e i valori fondamentali evocati in campo allo scopo di colmarle*

Ingenuo e scoperto è l'alibi addotto a giustificazione della perdurante inerzia nel far luogo, una buona volta, ad una disciplina avente per specifico oggetto la condizione dei migranti ambientali che, riguardata in prospettiva assiologicamente qualificata, si presenti complessivamente appagante.

È noto, infatti, che né i trattati (con specifico riguardo all'Unione europea) né la Costituzione (quanto al nostro Stato) la impongono in modo esplicito. L'unico, labile cenno che si rinviene in ambito sovranazionale è offerto – come si sa – dall'art. 78, par. 2, lett. c) TFUE, a riguardo della protezione temporanea offerta agli sfollati in caso di “afflusso massiccio”<sup>19</sup>. Ovvio, poi, è il silenzio della nostra Carta costituzionale, venuta alla luce in una stagione in cui di questioni climatiche ed ambientali non si aveva ancora percezione alcuna<sup>20</sup>. Se n'è quindi discorso – come si sa – a seguito dei riferimenti fatti all'ambiente ed all'ecosistema nel nuovo Titolo V che, nondimeno, non presentano particolare utilità ai nostri fini se non per la conferma che da essi pure viene della necessità che gli enti territoriali minori (a partire, appunto, dalle Regioni) concorrano per la loro parte a dare assistenza (in senso lato) a persone provenienti *ab extra* che versano in condizioni di vita precarie e di particolare bisogno, secondo quanto peraltro si preciserà meglio a breve.

Ora, queste lacune, pure innegabili e, a mia opinione, bisognose di essere urgentemente colmate, nulla tolgono all'impegno già al presente gravante sui pubblici poteri di prestare soccorso ai migranti in parola. Esso infatti poggia sulle stesse basi portanti dell'edificio costituzionale, come pure linearmente discende dai valori fondamentali nei quali l'Unione si riconosce, espressamente qualificati come comuni agli Stati che vi appartengono, a partire dal valore della dignità della persona, cui si è poc'anzi già fatto cenno, del quale è filiazione immediata e diretta il valore della solidarietà.

V'è di più.

A ben vedere, è infatti l'intero fascio dei valori fondamentali che danno l'identità costituzionale sia dello Stato che dell'Unione a sollecitare l'adozione della disciplina normativa di cui qui si discorre, per la elementare ragione che restando sordi al grido di aiuto che viene da persone particolarmente bisognose si rinnega l'identità stessa degli enti suddetti, correndosi pertanto il rischio del suo smarrimento o – il che è praticamente lo stesso – pregiudicandosi l'integra trasmissione dell'ordinamento, interno e sovranazionale, nel tempo, la sua indeclinabile attitudine a rinnovarsi ed a rendersi sempre più saldo,

---

Mannelli, 2005, e *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Riv. AIC* ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), 4/2011, 6 dicembre 2011].

<sup>18</sup> ... secondo quanto si è appena veduto richiamando l'inopinata iniziativa adottata da alcuni Stati dell'Unione che prelude alla costruzione di muri a presidio dei confini nazionali avverso le migrazioni irregolari.

<sup>19</sup> Sorvolo qui sui problemi interpretativi sollevati dalla dizione, specie con riguardo alle dimensioni che il fenomeno deve presentare per farsi riportare ad essa con una sia pur relativa sicurezza.

<sup>20</sup> Riferimenti con riguardo all'attenzione prestata da altre Carte costituzionali alla salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema possono vedersi in D. AMIRANTE, *L'ambiente preso sul serio. Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, in *Dir. pub. comp. eur.*, fasc. spec., maggio 2019, p. 1 ss., e L. SALVEMINI, *Dal cambiamento climatico alla modifica della Costituzione: i passi per la tutela del futuro* (non solo nostro), in *Federalismi* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 20/2021, 11 agosto 2021, p. 63 ss.

restando nondimeno fedele alla propria matrice originaria che è – non si dimentichi – quella propria delle liberal-democrazie, pur nelle forme varie ed internamente articolate in cui esse si sono storicamente manifestate e seguitano a manifestarsi.

Questa è, dunque, la posta in palio; ed è bene esserne avvertiti, non facendo come lo struzzo che ficca la testa sotto terra per non avvedersi del pericolo imminente.

Dal punto di vista del diritto costituzionale, la mancanza di una legislazione specificamente riguardante i migranti ambientali reca, dunque, un *vulnus* al dovere di fedeltà alla Repubblica, nell'insieme dei valori fondamentali sui quali la stessa si fonda e, specificamente, dei valori di libertà, eguaglianza, solidarietà<sup>21</sup>. La circostanza, poi, per cui a tutt'oggi non si diano rimedi apprezzabili, da noi come altrove<sup>22</sup>, avverso le indebite omissioni del legislatore<sup>23</sup>, al di là degli usuali ma scarsamente incisivi strumenti attivabili per far valere la responsabilità politica dei governanti<sup>24</sup>, nulla toglie all'obbligo di *facere* in sé e per sé considerato, ove si ammetta – come deve – che non pochi sono i casi di comportamenti costituzionalmente prescritti seppur non adeguatamente sorretti al piano sanzionatorio<sup>25</sup>.

Non è, inoltre, inopportuno qui rammentare che è alla luce dei valori suddetti che può essere compiutamente apprezzato il principio di apertura al diritto internazionale e sovranazionale, di cui agli artt. 10 e 11 Cost. E, invero, il riferimento alla pace ed alla giustizia tra le Nazioni, in funzione servente delle quali si pongono (e *devono* porsi<sup>26</sup>) le limitazioni di sovranità dello Stato, resterebbe privo di senso alcuno se non contestualizzato nella sofferta temperie storica del tempo in cui si pose mano alla scrittura della legge fondamentale della Repubblica, nella consapevolezza che quest'ultima avrebbe

<sup>21</sup> Sul dovere di cui all'art. 54 della Carta, dopo i noti studi di G. Lombardi e L. Ventura, v., part., A. MORELLI, che ne ha trattato a più riprese (in forma organica, nel suo *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, 2013).

<sup>22</sup> Raguagli al riguardo in AA.VV., *I giudici costituzionali e le omissioni del legislatore. Le tradizioni europee e l'esperienza latino-americana*, a cura di L. Cassetti e A.S. Bruno, Torino, 2019.

<sup>23</sup> Si è al riguardo affacciata (da R. CONTI, *Il rilievo della CEDU nel "diritto vivente": in particolare il segno lasciato dalla giurisprudenza "convenzionale" nella giurisprudenza dei giudici comuni*, in AA.VV., *Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisdizionale, tutela dei diritti fondamentali*, a cura di L. D'Andrea - G. Moschella - A. Ruggeri - A. Saitta, Torino, 2015, p. 87 ss.) la proposta di dar modo a chi sia stato vulnerato in un suo diritto fondamentale a causa della indebita omissione del legislatore di poter citare in giudizio lo Stato per responsabilità civile da inadempimento, ma ad oggi non se n'è avuto alcun riscontro. Personalmente considero quest'idea coraggiosa e meritevole di attenzione [v., infatti, il mio *Omissioni del legislatore e tutela giudiziaria dei diritti fondamentali*, in *Dir. fond.* ([www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it)), 1/2020, 24 gennaio 2020, p. 207 e *ivi*, in nt. 25, altri riferimenti; ha quindi fatto propria con ulteriori argomenti questa soluzione anche C. MASCIOTTA, *Costituzione e CEDU nell'evoluzione giurisprudenziale della sfera familiare*, Firenze, 2019, spec. p. 156 ss.]; confesso, tuttavia, di dubitare che una *class action* esercitata da un numero assai consistente di persone – come sarebbe nel caso nostro – possa trovare accoglienza da parte dei giudici, anche dei più sensibili; ma – come suol dirsi – mai dire mai...

<sup>24</sup> ... che, invero, come si sa, da noi non hanno a conti fatti funzionato, per ragioni varie che rimandano, per un verso, al modo di essere del sistema dei partiti, pur nei mutamenti sostanziali avutisi nel corso del tempo (specie per effetto della inchiesta di "mani pulite"), e, per un altro verso, a più profonde ragioni di ordine culturale concernenti la struttura del corpo sociale e le dinamiche che ne connotano i più salienti svolgimenti.

<sup>25</sup> In tema di coattività delle norme giuridiche, v., almeno, F. MODUGNO, *Norma (teoria gen.)*, in *Enc. dir.*, XXVIII (1978), spec. p. 346; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Norma giuridica*, in *Enc. giur.*, XXI (1990), p. 5, e, in prospettiva giusfilosofica, S. CASTIGNONE, *Appunti su coazione e coercibilità*, in *Mat. st. cult. giur.*, 1987, p. 41 ss., e F. D'AGOSTINO, *Sanzione (teoria gen.)*, in *Enc. dir.*, XLI (1989), p. 303 ss.

<sup>26</sup> Invito a fermare l'attenzione sul carattere doveroso che è a mia opinione proprio delle limitazioni in parola, se si conviene che tutto quanto *può* essere fatto in funzione della pace e della giustizia *deve* esserlo, trattandosi di valori fondamentali la cui affermazione è condizione del mantenimento dell'ordinamento democratico e, per ciò stesso, della salvaguardia della libertà e dell'eguaglianza, nel loro fare tutt'uno con i valori restanti.



comunque dovuto porsi in linea di discontinuità, assiologicamente significativa, rispetto ad un doloroso passato nel quale i valori di libertà ed eguaglianza erano stati calpestati.

La circostanza per cui la Carta non prefigura un peculiare trattamento per i migranti ambientali, dunque, nulla toglie né all'obbligo di *facere* incombente sul legislatore né al vincolo gravante sulla futura disciplina di conformarsi, secondo ragionevolezza, al proprio oggetto, dotandosi dei contenuti idonei a far fronte al fenomeno in tutta la sua drammatica evidenza e portata.

Sta di fatto che non soltanto la disciplina in parola tarda a venire alla luce ma – di più – che si è fatto luogo alla produzione di norme non ispirate ai valori suddetti ed anzi con essi scopertamente confliggenti<sup>27</sup>. E non occorre di certo qui spendere parola alcuna a

---

<sup>27</sup> Si pensi, ad es., alle modifiche (*in peius...*) apportate alla disciplina della protezione umanitaria dal d.l. n. 113 del 2018, conv. in legge n. 132 del 2018 [su di che, tra gli altri, v. A. ALGOSTINO, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e diseguaglianza*, in *Costituzionalismo* ([www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it)), 2/2018, 30 novembre 2018, p. 167 ss.; S. CERRERI, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. "decreto sicurezza")*, in *Federalismi* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 22/2018, 21 novembre 2018, e, dello stesso, *La condizione giuridica del richiedente asilo alla luce del c.d. decreto sicurezza*, in *Quad. cost.*, 1/2019, p. 169 ss.; V. MARCENÒ, *Qualche riflessione sui pretesi effetti retroattivi di alcune disposizioni del "decreto sicurezza"*, in *Oss. fonti* ([www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it)), 3/2018, p. 1 ss.; i contributi al Convegno su *Nuove norme sulla sicurezza: profili applicativi e criticità interpretative* di C. SBAILÒ, *Immigrazione: il fallimentare approccio europeo e i limiti della risposta neo-sovranista*; C. BERTOLINO, *Paradossi della cittadinanza nella legge di conversione del decreto legge "Sicurezza"*; A.M. CECERE, *Le iscrizioni anagrafiche per gli stranieri richiedenti protezione internazionale dopo il d.l. n. 113 del 2018, il cd. Decreto Salvini*; M. COLLEVECCHIO, *Comuni ed immigrazione: prime riflessioni e criticità applicative del "Decreto sicurezza" per gli enti locali*; E. OCELLO, *Nuove norme sulla sicurezza: profili applicativi e criticità interpretative*, e F. UGOLINI, *Convergenza tra politiche di immigrazione e diritto penale. Alcuni aspetti problematici*, tutti in *Federalismi* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 3/2019, 6 febbraio 2019; S. ROSSI, *Respingimento alla frontiera e libertà personale. Il monito della Corte e le scelte del legislatore*, in *Riv. AIC* ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), 1/2019, 19 febbraio 2019, p. 201 ss.; E. COLOMBO, *Il ruolo della protezione umanitaria nel panorama normativo europeo e le possibili implicazioni della sua abolizione*, in *Eurojus* ([www.rivista.eurojus.it](http://www.rivista.eurojus.it)), 1/2019, 18 marzo 2019, p. 11 ss.; M. BENVENUTI, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini*, in *Dir. imm. citt.* ([www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it](http://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it)), 1/2019, 1° marzo 2019, p. 1 ss.; nella stessa *Rivista*, D. LOPRIENO, *Il trattenimento dello straniero alla luce della l. n. 132 del 2018*, p. 1 ss., e, ancora *ivi*, F. VENTURI, *Il diritto di asilo: un diritto "sofferente". L'introduzione nell'ordinamento italiano del concetto di «Paesi di origine sicuri» ad opera della l. 132/2018 di conversione del c.d. «Decreto Sicurezza» (d.l. 113/2018)*, 2/2019, 1° luglio 2019, p. 147 ss.; G. MOSCHELLA, *La legislazione sull'immigrazione e le prospettive della tutela dei diritti fondamentali: l'ordinamento europeo e l'esperienza italiana*, in *Ord. int. e dir. um.* ([www.rivistaoidu.net](http://www.rivistaoidu.net)), 3/2019, 15 luglio 2019, spec. p. 488 ss.; AA.VV., *Il decreto Salvini. Immigrazione e sicurezza*, a cura di F. Curi, Pisa, 2019; R. CHERCHI, *Respingimento alla frontiera e respingimento differito: presupposti, tipologie ed effetti*, in *Dir. imm. citt.* ([www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it](http://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it)), 3/2019, 11 novembre 2019, p. 37 ss., spec. p. 77 ss., e, nella stessa *Rivista*, N. VETTORI, *Servizio pubblico di accoglienza e diritti fondamentali dei richiedenti asilo. Profili di illegittimità della riforma introdotta dal D.L. N. 113/2018*, p. 135 ss.; i contributi che sono in *Dir. pubbl.*, 3/2019, di G. AZZARITI, *I problemi di costituzionalità dei decreti sicurezza e gli interventi del Presidente della Repubblica*, p. 639 ss.; P. BONETTI, *L'insostenibilità costituzionale delle recenti norme sugli stranieri. I limiti all'ingresso e al soggiorno che violano i diritti fondamentali e il sistema delle fonti del diritto non assicurano sicurezza, né alcuna disciplina efficace dell'immigrazione*, p. 651 ss.; A. TRAVI, *Le nuove leggi sui migranti e l'"altro" diritto*, p. 675 ss., e A. ZAMPONE, *Il c.d. «decreto sicurezza-bis»: profili di diritto della navigazione*, p. 693 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *Quanto siamo umani(tari)? Le Sezioni Unite sul decreto sicurezza*, in *Quad. cost.*, 1/2020, p. 151 ss.; F. SCUTO, *Accesso al diritto di asilo e altri limiti costituzionali al respingimento. Sovranità statale e pericoli di allontanamento dalla Costituzione*, in *Dir. imm. citt.* ([www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it](http://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it)), 2/2020, 3 luglio 2020, p. 48 ss.; G. FAMIGLIETTI, *Come cambia la protezione umanitaria con il D.L. n. 113/2018*, in *Scritti in onore di A. Ruggeri*, II, cit., p. 1695 ss., nonché, ora, F. PERRINI, *Il riconoscimento della protezione umanitaria in caso di disastri ambientali nel recente orientamento della Corte di Cassazione*, in *Ord. int. e dir. um.* ([www.rivistaoidu.net](http://www.rivistaoidu.net)), 2/2021, 15 maggio 2021, spec. p. 357 ss.]. Quanto, poi, alle novità introdotte dal d.l. n. 130 del 2020, v., per tutti, G. CONTI, *La protezione umanitaria e il nuovo Sistema di accoglienza e integrazione nel d.l. n. 130/2020*, in *Federalismi – focus Human Rights*

dimostrazione della tesi secondo cui il respingimento dello straniero in genere (e, per ciò che è qui di specifico interesse, del migrante ambientale) – si abbia in forma individuale o, peggio, collettiva<sup>28</sup> – si traduce *ipso facto* in un trattamento disumano e degradante, oltre che in una violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (specie laddove dovesse comportare il mancato ricongiungimento dei componenti lo stesso nucleo familiare)<sup>29</sup>, in palese disprezzo di indicazioni stringenti della CEDU<sup>30</sup>. Si aggiunga, poi, la lesione recata all'art. 10, I c., Cost., a motivo del fatto che all'obbligo di *non refoulement* è ormai riconosciuta natura consuetudinaria, sì da valere altresì per i migranti ambientali<sup>31</sup>.

La Costituzione è però ancora più esigente: non si limita, infatti, a vietare il respingimento ma – di più –, grazie all'azione sinergica esercitata dai valori di dignità e solidarietà, fa obbligo di accoglienza, nondimeno bisognoso – come si avvertiva poc'anzi – di farsi valere in modo concordato in sede internazionale e sovranazionale (la qual cosa, peraltro, già al presente linearmente discende dal principio fondamentale di cui all'art. 10, II c., che rimanda, per ciò che attiene alla condizione giuridica dello straniero in Italia, ad una

(www.federalismi.it), 35/2020, 28 dicembre 2020, p. 1 ss.; M. GIOVANNETTI, *Giro di boa. La riforma del sistema di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, in *Dir. imm. citt.* (www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it), 1/2021, 31 gennaio 2021, p. 28 ss., e, nella stessa *Rivista*, N. ZORZELLA, *La nuova protezione speciale introdotta dal d.l. 130/2020. Tra principio di flessibilità, resistenze amministrative e problematiche applicative*, 2/2021, 6 agosto 2021, p. 130 ss. Infine, R. SCICCHITANO, *La disciplina dell'immigrazione in Italia: tra revisione dei Decreti sicurezza ed intervento della Corte costituzionale*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 2/2021, 1° luglio 2021, p. 350 ss., e R. RUSSO, *Le Sezioni Unite si pronunciano nuovamente sulla protezione umanitaria: il giudizio di comparazione attenuata tra presente e futuro*, cit.

Nella giurisprudenza costituzionale, molto importante è la sent. n. 186 del 2020, con note di A. CIERVO, *La Corte costituzionale ritorna sul c.d. "decreto sicurezza" e dichiara illegittimo il divieto di iscrizione anagrafica nei confronti dei richiedenti protezione internazionale*, in *Giur. cost.*, 4/2020, p. 2025 ss.; C. MORSELLI, *La Consulta boccia l'art. 13 d.l. 113/2018 (c.d. decreto Sicurezza) sul veto di iscrizione anagrafica del richiedente asilo, ma lo scrutinio ablativo risulta monopolizzato dal parametro dell'art. 3 C. (in un cono d'ombra l'art. 10, co. 3, C.)*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 26/2020, 23 settembre 2020, p. 110 ss.; A. R. SALERNO, *Poteri, diritti e conflitti intorno alla sentenza n. 186/2020 sul "decreto sicurezza"*, in *Nomos* (www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 3/2020, p. 1 ss.; più di recente, v., la sent. n. 178 del 2021, che ha caducato l'art. 24, c. I, lett. d), del D.L. n. 113 del 2018, così come convertito dalla legge n. 132 del 2018, nella parte in cui ha modificato l'art. 67, c. VIII, D.L.vo n. 159 del 2011, limitatamente ad alcune sue espressioni.

Nella giurisprudenza comune, di particolare interesse è la ordinanza del Tribunale de L'Aquila del 18 febbraio 2018 che ha accordato la protezione umanitaria ad un migrante ambientale (può vedersi in *Giur. cost.*, 3/2019, con nota di O. MAKIMOV PALLOTTA, *Il migrante ambientale dinanzi al giudice e il problema degli obblighi di protezione*, p. 1816 ss.). Altri riferimenti, *infra*.

<sup>28</sup> ... a riguardo della quale, per tutti, v. A. SACCUCCI, *Il divieto di espulsioni collettive di stranieri in situazioni di emergenza migratoria*, in *Dir. um. dir. int.*, 1/2018, p. 29 ss.

<sup>29</sup> In tema, da ultimo e per tutti, l'ampio e documentato studio di M. FERRI, *La tutela della vita privata quale limite all'allontanamento: l'attuazione (e l'ampliamento) degli obblighi sovranazionali attraverso la nuova protezione speciale per integrazione sociale*, in *Dir. imm. citt.* (www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it), 2/2021, 6 agosto 2021, p. 78 ss.

<sup>30</sup> Si rammenti al riguardo Corte EDU, *Hirsi*, un altro caso che ha fatto molto discutere è *M.N. e altri c. Belgio* [a commento del quale v., per tutti, A. MUCCIONE, *Obbligo di non refoulement e richieste di visti umanitari nel sistema della CEDU: la decisione della Grande Camera sul caso M.N. e altri c. Belgio*, in *Ord. int. e dir. um.* (www.rivistaoidu.net), 1/2021, 15 marzo 2021, p. 105 ss.]. Altri riferimenti di giurisprudenza europea nella *Introduzione* ai nostri lavori di L. PANELLA, nonché nella relazione di F. PERRINI, *La tutela sovranazionale dei migranti ambientali*, cit.; richiami di ricorsi pendenti davanti alla Corte, infine, nella relazione illustrata al nostro incontro da A. G. LANA, *L'osservatorio sulla giurisprudenza Cedu dell'Unione forense per la tutela dei diritti umani*.

<sup>31</sup> Sul carattere consuetudinario dell'obbligo in parola, v. F. PERRINI, *Cambiamenti climatici e migrazioni forzate: verso una tutela internazionale dei migranti ambientali*, Napoli, 2018, spec. p. 93 ss. Per il rilievo che al principio di *non refoulement* è dato in seno all'Unione europea, per tutti, v. M. STARITA, *Il principio del non-refoulement tra controllo dell'accesso al territorio dell'Unione europea e protezione dei diritti umani*, in *Dir. pub.*, 1/2020, p. 141 ss.

disciplina legislativa poggiante su norme adottate in seno alla Comunità internazionale<sup>32</sup>). Un'accoglienza – è appena il caso di precisare, dopo le cose già dette – che necessita di concretarsi in forme comunque rispettose della dignità della persona (su di che, per vero, dovrebbe farsi – ciò che però qui non è consentito – un lungo ed articolato discorso in merito ai centri allo scopo apprestati ed alle condizioni di vita in essi effettivamente riservate)<sup>33</sup>.

È chiaro, infatti, che vi è bisogno di un'adeguata disciplina relativa allo smistamento dei migranti in seno all'Unione e quindi al loro stabile inserimento negli Stati, riconoscendo a quanti appartengono alla categoria in parola il diritto di asilo specificamente fondato su cause riportabili a disastri ambientali, sì da dar voce, per l'aspetto qui rilevante, al valore di solidarietà, più volte richiamato<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Ovvio, poi, il mancato riferimento esplicito all'Unione europea (e, prima ancora, alle Comunità) che nondimeno – è parimenti ovvio – non osta ad una disciplina in *tandem* data dall'Unione stessa e dallo Stato, che può anzi farsi discendere dall'azione sinergica (o, come usualmente si dice, dal “combinato disposto”) dei principi di cui agli artt. 10 e 11 della Carta.

La letteratura sulla condizione giuridica degli stranieri in genere e degli immigrati in ispecie è – come si sa – sterminata: solo per alcune prime indicazioni, v. AA.VV., *Immigrazione e diritti umani nel quadro legislativo attuale*, a cura di P. Costanzo - S. Mordegli - L. Trucco, in *Ann. Fac. Giur. Genova*, Milano, 2008; AA.VV., *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza*, a cura di F. Angelini - M. Benvenuti - A. Schillaci, Napoli, 2011; AA.VV., *Immigrazione e garanzie dei diritti fondamentali*, a cura di G. Verde e A.A. Genna, Torino, 2012; S. BUDELLI, *Immigrazione: salute, sicurezza, sussidiarietà*, Torino, 2012; AA.VV., *Immigrazione e integrazione. Dalla prospettiva globale alle realtà locali*, I e II, a cura di F. Rimoli, Napoli, 2014; AA.VV., *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, a cura di F. Cortese e G. Pelacani, Napoli, 2017; AA.VV., *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, a cura di F. Astone - A. Lupo - V. Prudente - A. Romeo, Napoli, 2019; L. MONTANARI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, in *Federalismi – focus Italia, Europa: i diritti fondamentali e la rotta dei migranti* (www.federalismi.it), num. spec. 2/2019, 25 marzo 2019, p. 63 ss.; C. DE FIORES, *Brevi note sulla condizione giuridica dello straniero nella Costituzione italiana*, in *Dem. e dir.*, 1/2020, 2 dicembre 2020; C. CORSI, *Lo straniero nel diritto dei mercati*, in *Scritti in onore di A. Ruggeri*, II, cit., p. 1251 ss.; pure *ivi*, G. SORRENTI, *Il “giusto processo” penale dello straniero irregolare: un ossimoro?*, V, p. 4193 ss.; R. NIRO, *Spunti sul diritto speciale dei migranti e l'eclissi dei diritti*, in *Giur. cost.*, 1/2021, p. 195 ss.; A. RAUTI, *L'eguaglianza fra stranieri: prove per un test*, in AA.VV., *Attualità di diritto pubblico*, I, a cura di C. Panzera e A. Rauti, Napoli, 2021, p. 81 ss.; R. NIRO, *Spunti sul diritto speciale dei migranti e l'eclissi dei diritti*, in *Giur. cost.*, 1/2021, p. 195 ss.; v., inoltre, volendo, i miei *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, in *Oss. cost.* (www.osservatorioaic.it), 2/2018, 9 luglio 2018, e *Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà*, cit. Infine, la puntuale ricostruzione che ne ha fatto, nel corso dei nostri lavori, S. AGOSTA, *Diritti costituzionali del migrante e cambiamenti climatici*.

<sup>33</sup> In aggiunta alle indicazioni offerte dagli scritti da ultimo richiamati, con specifico riguardo ai centri di accoglienza, v., inoltre, D. LOPRIENO, *“Trattenere e punire”. La detenzione amministrativa dello straniero*, Napoli, 2018, e F. MANGANARO, *Principio di solidarietà e strutture di accoglienza dei migranti*, in *Scritti in onore di A. Ruggeri*, cit., III, p. 2533 ss.

<sup>34</sup> Ancora F. PERRINI, *Cambiamenti*, cit., p. 113 ss. Non si trascuri, d'altronde, la circostanza per cui al migrante ambientale è comunque impedito di esercitare i diritti di libertà riconosciuti dalla Costituzione, per il solo fatto di essersi trovato costretto ad abbandonare il Paese natio e, comunque, a volte di non potervi materialmente tornare perché inagibile o, addirittura, come per le isole sommerse, scomparso. Il disposto di cui all'art. 10 in materia di asilo – a me pare – può (e deve) dunque pianamente estendersi altresì alla categoria dei migranti in parola [sulle non poche né lievi questioni che si pongono in tema di diritto di asilo, per tutti v. M. BENVENUTI, *Il diritto d'asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, Padova, 2007, e, dello stesso, *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione ed attualità*, in *Quest. giust.*, 2/2018, p. 14 ss.; F. RESCIGNO, *Il diritto di asilo*, Roma, 2011, e, della stessa, *Il diritto di asilo e la sua multiforme (non) attuazione*, in *Dir. imm. citt.* (www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it), 3/2020, 3 novembre 2020, p. 99 ss.; C. PANZERA, *Il diritto all'asilo. Profili costituzionali*, Napoli, 2020, e, dello stesso, ora *L'asilo come “diritto” alla solidarietà*, in AA.VV., *Attualità di diritto pubblico*, I, cit., p. 143 ss.; C. CORSI, *Il diritto di asilo tra impasse, inasprimenti della disciplina e prossime riforme*, in *Federalismi – focus Human Rights* (www.federalismi.it), 23/2020, 27 luglio 2020, p. IV ss.; E. CAVASINO, *Le dimensioni costituzionali del diritto d'asilo nel processo d'integrazione europea*, in *Scritti in onore di A.*

3. *Tecniche di normazione per gradi decrescenti di generalità, sì da dotare la disciplina relativa ai migranti ambientali della necessaria duttilità strutturale, congrua rispetto alla varietà dei contesti in cui si iscrive e produce effetti, accompagnata dalla valorizzazione del ruolo dei giudici chiamati a darvi attuazione*

Possiamo poi discutere a riguardo del modo migliore per far luogo alla disciplina in parola. Riprendendo un modello teorico che considero dotato di generale valenza per ciò che attiene alla salvaguardia dei diritti fondamentali<sup>35</sup>, a me pare che giovi puntare su una normazione che si svolga per gradi decrescenti di generalità, chiamando a concorrere alla sua formazione ed implementazione tutti gli operatori in campo.

Così, per un verso, sarebbe opportuno che in sede internazionale e sovranazionale si utilizzasse con profitto lo strumento della *convenzione* o altro *atto-quadro*, cui dovrebbero quindi fare seguito discipline attuative ed integrative poste in essere nei singoli ordinamenti statali, avuto riguardo ai peculiari contesti di ciascuno di essi. Il “modello” della *normazione per gradi* dovrebbe poi valere anche in seno ai singoli ordinamenti (e, per quanto è qui di specifico interesse, del nostro), conformemente ai riparti costituzionali di competenze tra centro e periferia, coinvolgendo dunque anche gli enti territoriali minori nella complessa ed impegnativa opera di soccorso ed assistenza<sup>36</sup>.

---

Ruggeri, II, cit., p. 905 ss., e, pure *ivi*, L. MONTANARI, *I richiedenti asilo e la tutela dei diritti fondamentali: alcune riflessioni sulle recenti riforme*, IV, p. 2771 ss.; S. TOMASI, *Retorica e giudizio di credibilità del richiedente asilo: le emozioni necessarie alla decisione*, in *Dir. fond.* ([www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it)), 3/2021, 29 settembre 2021, p. 158 ss. Con specifico riguardo alla riforma del sistema europeo di asilo, indicazioni, di recente, in M. C. CARTA, *Il “nuovo” patto europeo sulla migrazione e l’asilo: recenti sviluppi in materia di solidarietà ed integrazione*, cit., spec. p. 20 ss., nonché nel già richiamato *Report on Migration and Asylum*.

<sup>35</sup> A favore della indicazione teorica che si passa ora a rappresentare mi sono dichiarato più volte [ad es., nel mio *Rapporti interordinamentali e rapporti interistituzionali in circolo (scenari, disfunzioni, rimedi)*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies* ([www.fsjeurostudies.eu](http://www.fsjeurostudies.eu)), 2/2019, 15 luglio 2019, p. 35 ss., spec. p. 49 ss.]. Converge, peraltro, sul punto di cruciale rilievo, con varietà di argomenti e di accenti, una nutrita dottrina [*ex plurimis*, P. VERONESI, *Rights on the move: come cambiano i diritti costituzionali (e le loro interpretazioni)*, in *Biolaw Journal* ([www.biodiritto.org](http://www.biodiritto.org)), 2/2018, p. 77 ss.; nella stessa *Rivista*, M. PICCINI, *Biodiritto tra regole e principi. Uno sguardo «critico» sulla l. n. 219/2017 in dialogo con Stefano Rodotà*, 1/2018, spec. p. 12 ss.; R. G. CONTI, *La legge 22 dicembre 2017, n. 219 in una prospettiva civilistica: che cosa resta dell’art. 5 del codice civile?*, in *Consulta OnLine* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), 1/2018, 4 aprile 2018, spec. p. 235 ss. e, dello stesso, *Bioetica e biodiritto. Nuove frontiere*, in *Giust. ins.* ([www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it)), 28 gennaio 2019, e *Scelte di vita o di morte. Il giudice è garante della dignità umana? Relazione di cura, DAT e “congedo dalla vita” dopo la l. 219/2017*, Roma, 2019; A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli, 2018, spec. p. 170 s.; G. LANEVE, *Legislature e giudici nel contesto delle trasformazioni costituzionali della globalizzazione: alcune riflessioni*, in *Riv. AIC* ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), 4/2018, 30 dicembre 2018, p. 407 ss., spec. p. 431; L. CHIEFFI, *Il diritto all’autodeterminazione terapeutica. Origine ed evoluzione di un valore costituzionale*, Torino, 2019, p. 90 ss.; A. LICASTRO, *Trattamenti sanitari, diritto all’autodeterminazione ed etiche di fine vita dopo l’ordinanza n. 207/2018 della Corte costituzionale*, in *Stato e Chiesa* ([www.statoe chiesa.it](http://www.statoe chiesa.it)), 14/2019, 4 aprile 2019, spec. p. 30 ss.].

<sup>36</sup> Peraltro, com’è ormai acclarato, tali enti possono (e devono) dare il loro fattivo concorso alla tutela dei diritti fondamentali, per quanto per vero in alcuni campi materiali e con riguardo ad alcuni degli enti in parola si registrino carenze ed omissioni di non secondario rilievo (riferimenti ed indicazioni in AA.VV., *Diritti e autonomie territoriali*, a cura di A. Morelli e L. Trucco, Torino, 2014). Il modello costituzionale, insomma, è particolarmente esigente, l’esperienza – varia da questa a quella porzione del territorio nazionale – talvolta deludente e persino sconcertante. Ciò che si deve a ragioni plurime di ordine politico-istituzionale il cui esame nondimeno obbligherebbe questo studio ad una deviazione troppo marcata dal solco entro il quale è tenuto a svolgersi.



Per un altro verso, poi, in linea con una indicazione teorica altrove argomentata in fatto di tutela dei diritti fondamentali, sarebbe opportuno che le discipline poste in essere dagli organi della direzione politica esibiscano una strutturale duttilità ed apertura, presentandosi dunque essenzialmente *per principia* e rimandando per i loro opportuni svolgimenti ad una produzione per mano dei pratici del diritto (e, segnatamente, dei giudici), la sola che possa appieno adeguarsi ai singoli casi, nella loro incontenibile varietà.

Occorre, insomma, preservare l'equilibrio tra il c.d. diritto politico e il diritto giurisprudenziale, sollecitando gli operatori di giustizia a far luogo non già alla mera *applicazione* bensì all'*attuazione* dei prodotti normativi confezionati dal legislatore (in lata accezione, comprensiva – come si venuti dicendo – della normazione proveniente *ab extra*)<sup>37</sup>.

Si tocca qui un nervo scoperto e dolente della teoria costituzionale. Tento di chiarire il mio punto di vista a riguardo di talune questioni di cruciale rilievo, al fine di fugare il rischio di pericolosi fraintendimenti.

In breve, si dà (e *deve* darsi), secondo modello, una irrinunciabile tipicità dei ruoli istituzionali, segnatamente degli organi preposti alla produzione giuridica e di quelli di garanzia (e, dunque, degli artefici, rispettivamente, del diritto politico e del diritto giurisprudenziale). Tuttavia, è ormai provato essere improponibile l'antica idea del giudice *bouche de la loi*, chiamato appunto ad *applicare*, in modo più o meno meccanico, le leggi e gli altri atti espressivi di potere politico. A smentire quest'assunto ricorrente e che nondimeno si fa fatica ad estirpare è di già il solo dato, innegabile, costituito dalla incontenibile varietà dei modi con cui è forgiata la struttura nomologica degli enunciati positivi; ed è chiaro che, laddove la stessa si presenti a maglie larghe o larghissime, se ne ha la disponibilità di spazi particolarmente consistenti a beneficio degli interpreti e di coloro che sono istituzionalmente chiamati a riportare i fatti alle disposizioni normative che astrattamente li contemplan.

Venendosi poi a concretare, sul terreno su cui maturano le esperienze relative ai diritti fondamentali, il modello di una normazione essenzialmente *per principia* qui nuovamente caldeggiato, se ne ha che i giudici non di rado sono sollecitati a giocare un ruolo di primo piano a salvaguardia dei diritti in genere e – per ciò che è qui di specifico interesse – di quelli facenti capo all'ambiente<sup>38</sup>, ponendo in essere un'attività che – come si diceva – è da qualificare propriamente come di *attuazione*, e non già di mera *applicazione*, nei riguardi dei prodotti del diritto politico<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Sui complessi e non di rado sofferti rapporti tra diritto politico e diritto giurisprudenziale, per tutti, v. AA.VV., *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il diritto giurisprudenziale*, a cura di V. Messerini - R. Romboli - E. Rossi - A. Sperti - R. Tarchi, Pisa, 2020. V., inoltre, utilmente, i contributi di G. MOSCHELLA, *Ruolo dei giudici e ruolo del legislatore a tutela dei diritti fondamentali*, e A. MORELLI, *I diritti senza legge*, entrambi in AA.VV., *Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisprudenziale, tutela dei diritti fondamentali*, cit., rispettivamente, p. 125 ss. e p. 145 ss., nonché G. SORRENTI, *Il giudice soggetto alla legge... in assenza di legge: lacune e meccanismi integrativi*, Napoli, 2020, e, ora, R. BIN, *Critica della teoria delle fonti*, Milano, 2021.

<sup>38</sup> Sul ruolo in parola, di recente e per tutti, P. FIMIANI, *Crisi ambientale e ruolo della giurisdizione. Un primo quadro d'insieme in occasione del "Global Health Summit" e della "Laudato si' week"*, in *Giust. ins.* (www.giustiziainsieme.it), 21 maggio 2021.

<sup>39</sup> Ma v. il diverso punto di vista al riguardo manifestato da un'accreditata dottrina [part., M. LUCIANI, *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 3/2012, 3 luglio 2012, spec. al § 4, ma *passim* e, dello stesso, pure *ivi*, *Garanzie ed efficienza nella tutela giurisdizionale*, 4/2014, 10 ottobre 2014, nonché *Ermeneutica costituzionale e "massima attuazione della Costituzione"*, in AA.VV., *I rapporti civilistici nell'interpretazione della Corte costituzionale nel decennio 2006-2016*, a cura di P. Perlingieri e S. Giova, Napoli, 2018, p. 37 ss., spec. p. 43 ss.]. Sull'"applicazione" della legge, v., ora, anche R. BIN, *Critica della teoria*



Insomma, tra il diritto politico e il diritto giurisprudenziale si dà un *continuum*; e non potrebbe, d'altronde, essere diversamente, le pubbliche funzioni dovendosi saldare l'una all'altra senza cesura alcuna, tutte convergendo verso l'ottimale appagamento, alle condizioni oggettive date, dei beni della vita costituzionalmente protetti.

È chiaro che distorsioni e, in genere, eventi patologici sono da mettere in conto; ma il sistema “tiene” se (e fin dove) si abbia riscontro della capacità del modello di farsi valere perlomeno nella maggior parte dei casi.

Il punto è però che, con riguardo alla questione qui discussa, la torsione dal modello appare essere troppo vistosa, a motivo di quelle carenze di disciplina delle quali poc'anzi si diceva. D'altro canto, è legge antica quanto il mondo che, laddove si dà un vuoto di potere, c'è sempre chi è pronto ad occuparlo; e qui l'assenza di una disciplina specificamente riguardante i migranti ambientali, già in Costituzione e in fonti esterne e quindi in altre volte a darvi “attuazione” (in larga accezione), *ipso facto* si converte in una sovraesposizione dei giudici che, peraltro, fanno ciò che possono (e talora però anche ciò che non dovrebbero fare...) al fine di dare un qualche appagamento a persone particolarmente bisognose e vulnerabili<sup>40</sup>.

---

delle fonti, cit., spec. p. 39 ss. Sulla “creatività” della giurisprudenza – come pure con non rimossa ambiguità suole essere chiamata – v., poi, nuovamente, M. LUCIANI, *Diritto giurisprudenziale, limiti dell'interpretazione e certezza del diritto*, in *Lo Stato*, 12/2019, p. 345 ss., e, dello stesso, *Dal chaos all'ordine e ritorno*, in *Liber amicorum Angelo Davì. La vita giuridica internazionale nell'età della globalizzazione*, I, Napoli, 2019, spec. p. 260 ss., e *L'errore di diritto e l'interpretazione della norma giuridica*, in *Quest. giust.*, 3/2019, p. 16 ss., spec. p. 27 ss.; inoltre, tra i molti altri, R. ROMBOLI, *L'attività creativa di diritto da parte del giudice dopo l'entrata in vigore della Costituzione*, in AA.VV., *Controllare i giudici? (Cosa, chi, come, perché)*, a cura di G. Campanelli, Torino, 2009, p. 25 ss.; T. GUARNIER, *Interpretazione costituzionale e diritto giurisprudenziale. Specificità e problemi dell'interpretazione costituzionale nell'ordinamento giuridico integrato*, Napoli, 2014; G. P. DOLSO, *Giudici e Costituzione nella prospettiva della creatività della giurisprudenza*, in *Dir. pubbl.*, 2/2018, p. 313 ss.; G. LANEVE, *Legislatore e giudici nel contesto delle trasformazioni costituzionali della globalizzazione: alcune riflessioni*, cit., p. 407 ss.; R. G. RODIO, *Alcune riflessioni su anomalie, lacune e limiti dell'interpretazione giurisprudenziale*, in *Riv. AIC* ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), 1/2019, 16 gennaio 2019, p. 1 ss.; C. PINELLI, *Certezza del diritto e compiti dei giuristi*, in *Dir. pubbl.*, 2/2019, p. 549 ss., spec. p. 556 ss.; F. PATRONI GRIFFI, *Il ruolo delle Corti nella costruzione dell'ordinamento europeo (From judge-made law to judge-made Europa)*, Editoriale, in *Federalismi* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 15/2019, 31 luglio 2019; R. BIN, *Il giudice tra Costituzione e biodiritto*, in *Scritti in onore di A. Ruggieri*, cit., I, p. 441 ss., e, in prospettiva giusfilosofica, almeno, L. FERRAJOLI, in più scritti, tra i quali, di recente, *Contro il creazionismo giudiziario*, Modena, 2018.

<sup>40</sup> Ha, di recente, fatto il punto sulla giurisprudenza della Corte EDU P. PINTO DE ALBUQUERQUE, *Figli di un dio minore: migranti e rifugiati nel quadro della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Dir. um. dir. int.*, 2/2021, 259 ss., e, dello stesso, *La tutela (negata) dei migranti e dei rifugiati nella giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo*, Editoriale, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies* ([www.fsjeurostudies.eu](http://www.fsjeurostudies.eu)), 2/2021, p. 4 ss. Per un raffronto tra la giurisprudenza delle due Corti europee, v. poi, part., L. PANELLA, *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e quella della Corte di Giustizia dell'Unione europea in materia di immigrazione a confronto: un contrasto insanabile?*, in *Ord. int. dir. um.* ([www.rivistaoidu.net](http://www.rivistaoidu.net)), 3/2018, 15 luglio 2018, p. 276 ss., e P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Immigrazione irregolare e diritti umani: la prospettiva della Corte EDU e della Corte UE*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies* ([www.fsjeurostudies.eu](http://www.fsjeurostudies.eu)), 1/2020, p. 52 ss. Su *Il diritto alla salvaguardia dell'ambiente nel dialogo tra le Corti*, v., poi, con questo titolo lo studio di D. BELVEDERE, in AA.VV., *Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisprudenziale, tutela dei diritti fondamentali*, cit., p. 355 ss.

In ambito interno, in aggiunta alla pronunzia del Tribunale de L'Aquila, dietro cit., faccio qui richiamo solo di Corte Cass., II Sez. civ., ord. n. 5022 del 12 novembre 2020 (annotata da A. DEL GUERCIO, *Migrazioni connesse con disastri naturali, degrado ambientale e cambiamento climatico: sull'ordinanza n. 5022/2020 della Cassazione italiana*, in *Dir. um. dir. int.*, 2/2021, p. 521 ss.) che ha accolto il ricorso di un richiedente asilo nigeriano cui era stata negata protezione malgrado la situazione di degrado ambientale del Paese di origine. Molto importante è, poi, la recentissima Cass., Sez. Un., 9 settembre 2021, n. 24413, con nota di R. RUSSO, *Le Sezioni Unite si pronunciano nuovamente sulla protezione umanitaria: il giudizio di comparazione attenuata tra presente e futuro*, cit., che mette opportunamente in rilievo il saldo ancoraggio della decisione alla CEDU ed ai valori costituzionali. Altri

In realtà, molte pronunzie riguardano in generale la salvaguardia del clima e dell'ambiente; è chiaro, però, che le misure allo scopo varate possono valere nel senso di contenere, se non proprio di azzerare del tutto, il fenomeno delle migrazioni ambientali<sup>41</sup>.

#### 4. *Al tirar delle somme*

In conclusione, il punto cruciale su cui occorre fermare l'attenzione è che la Costituzione non rimane indifferente alla condizione dei migranti ambientali sol perché ad oggi non vi si fa alcun esplicito riferimento. Ciò che, come si è veduto, si deve al tempo in cui si è posto mano alla redazione della Carta, nel mentre le innovazioni alla stessa successivamente apportate hanno avuto ad oggetto specificamente discipline relative all'organizzazione. È pur vero, tuttavia, che la Carta stessa abbisogna di un corposo svecchiamento in più punti della sua trama normativa, a mia opinione a partire dagli stessi enunciati espressivi dei principi fondamentali<sup>42</sup> e, a seguire, da quelli della parte sostantiva, più (e prima ancora) che da quelli della seconda parte. D'altronde, quando si edifica o si rinnova un edificio, occorre partire – come si sa – proprio dalle basi e quindi portare sempre più in alto l'opera ricostruttiva.

Non è di qui, naturalmente, trattare di cosa debba farsi con priorità rispetto alle altre. Non ho dubbi, ad ogni buon conto, che, pur nella prosa mirabile con la quale la Carta dà voce ai valori ai quali s'ispira, sia necessario far luogo ad integrazioni e precisazioni che, in tutto fedeli alla matrice originaria frutto della esaltante stagione costituente, rendano la legge fondamentale della Repubblica ancora più adeguata ai tempi ed ai bisogni maggiormente diffusi ed avvertiti in seno al corpo sociale.

Così, per ciò che è qui di specifico interesse, è auspicabile che si faccia finalmente esplicito riferimento all'ambiente ed all'ecosistema nell'art. 9, in aggiunta alla irenica dichiarazione concernente il paesaggio<sup>43</sup>, magari – e perché no? – specificando in un

richiami di giurisprudenza in prospettiva comparata in A. GIORDANO, *Climate change e strumenti di tutela, verso la public interest litigation?*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 6/2020, p. 763 ss.; C. SCISSA, *Migrazioni ambientali tra immobilismo normativo e dinamismo giurisprudenziale: un'analisi di tre recenti pronunce*, in *Forum di Quad. cost.* ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)), 2/2021, 4 giugno 2021, 296 ss., e L. PANELLA, *Introduzione*, cit. Di rilievo, infine, è una pronunzia del tribunale costituzionale tedesco del marzo scorso, annotata, tra gli altri, da M. CARDUCCI, *Libertà climaticamente condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *laCostituzione.info* ([www.laCostituzione.info](http://www.laCostituzione.info)), 3 maggio 2021, e M. PIGNATARO, *Il giudice costituzionale tedesco parla al futuro. La protezione del clima e la sua dimensione internazionale come limite alla discrezionalità legislativa*, in *Quad. cost.*, 3/2021, p. 694 ss.

<sup>41</sup> Riferimenti anche con riguardo a giurisprudenze di Paesi diversi dal nostro, di recente, in P. PUSTORINO, *Cambiamento climatico e diritti umani: sviluppi nella giurisprudenza nazionale*, in *Ord. int. dir. um.* ([www.rivistaoidu.net](http://www.rivistaoidu.net)), 3/2021, 15 luglio 2021, p. 596 ss. Nella stessa *Rivista*, per indicazioni a riguardo dei modi con cui può essere centrato l'obiettivo di una giustizia climatica fondata sul rispetto dei diritti umani, v. M. MONTINI, *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, 3/2020, 8 luglio 2020, p. 506 ss.

<sup>42</sup> ... persino di quelli riguardanti la coppia assiologica fondamentale di libertà ed eguaglianza. Così, ad es., sarebbe sommamente opportuno prevedere una buona volta ed in modo esplicito il divieto di discriminazioni non soltanto in base al sesso ma anche all'orientamento sessuale.

<sup>43</sup> Sulla nozione costituzionale di paesaggio, rivista in prospettiva comparata, di recente e per tutti G. CERRINA FERONI, *Il paesaggio nel costituzionalismo contemporaneo. Profili comparati europei*, in *Federalismi* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 8/2019, 17 aprile 2019, p. 1 ss. Sulla revisione costituzionale evocata nel testo, tra gli altri, v. N. CAPONE, *L'invenzione del paesaggio. Lo spazio terrestre nella prospettiva costituzionale*, in *Pol. dir.*, 1/2019, p. 47 ss.; D. PORENA, *Sull'opportunità di un'espressa costituzionalizzazione dell'Ambiente e dei principi che ne guidano la*

comma finale che la Repubblica si impegna per la salvaguardia della condizione dei migranti ambientali, in conformità ai trattati ed ai principi della Comunità internazionale, nonché alla disciplina allo scopo adottata in seno all'Unione europea. Di quest'ultima, poi, sarebbe finalmente opportuno fare esplicito richiamo nell'art. 11 quale beneficiaria delle limitazioni di sovranità, di cui si fa ivi parola, in aggiunta alle altre organizzazioni allo scopo istituite in seno alla Comunità internazionale, secondo quanto peraltro si è fatto in altri ordinamenti<sup>44</sup>, sì da dotare del più forte radicamento la nostra appartenenza all'Unione<sup>45</sup>.

---

*protezione. Osservazioni intorno alle proposte di modifica dell'articolo 9 della Carta presentate nel corso della XVIII legislatura, in Federalismi (www.federalismi.it), 14/2020, 13 maggio 2020, p. 312 ss. Nella stessa Rivista, cfr., poi, i punti di vista espressi, anche con riserve e critiche di vario segno, da L. CASSETTI, Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?; A. L. DE CESARIS, Ambiente e Costituzione; G. DI PLINIO, L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente; T. E. FROSINI, La Costituzione in senso ambientale. Una critica; I. A. NICOTRA, L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid; F. RESCIGNO, Quale riforma per l'articolo 9, tutti nel fasc. 16/2021, 30 giugno 2021; M. GRECO, La dimensione costituzionale dell'ambiente. Fondamento, limiti e prospettive di riforma, in Quad. cost., 2/2021, 281 ss., spec. p. 294 ss., e, nella stessa Rivista, A. RIVIEZZO, Diritto costituzionale dell'ambiente e natura umana, 301 ss., spec. p. 312 ss.; R. MONTALDO, Il valore costituzionale dell'ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma, in Forum di Quad. cost. (www.forumcostituzionale.it), 2/2021, 23 giugno 2021, p. 441 ss.; pure ivi, G. SANTINI, Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost., 25 giugno 2021, p. 460 ss., e M. CECCHETTI, La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtù (anche) innovativa e molte lacune, 25 agosto 2021, p. 285 ss. Risolutamente contrari alla innovazione costituzionale in parola, part., G. SEVERINI e P. CARPENTIERI, Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'art. 9 della Costituzione, in Giust. ins. (www.giustiziainsieme.it), 22 settembre 2021, che fanno tra l'altro notare che essa si presenterebbe come ripetitiva del disposto di cui all'art. 117, II c., lett. s). Non è, tuttavia, chi non veda le ben diverse implicazioni discendenti dalla scelta della *sedes materiae* in cui dovrebbe trovare posto la nuova disposizione.*

Vengono, per vero, al riguardo evocate in campo micidiali questioni di teoria delle fonti il cui compiuto esame non può, di tutta evidenza, qui aversi. Si pensi, ad es., al fatto che un enunciato normativo espressivo di potere costituito, quali sono tutti quelli aggiunti alla Carta con le procedure di cui all'art. 138, potrebbe tuttavia risultare quindi dotato di una formidabile *vis* prescrittiva e capacità di resistenza a future innovazioni, a motivo dei contenuti di cui si doti e per il modo con cui essi si pongono in rapporti ai valori fondamentali dell'ordinamento, dai quali potrebbero risultare "coperti" proprio perché posti in funzione servente degli stessi. È chiaro che ciò prescinde dalle forme degli atti: vale, dunque, tanto per le disposizioni di forma ordinaria quanto per le altre di forma costituzionale, quale che sia quindi il "luogo" in cui si situino in seno alla Carta stessa ovvero fuori di essa. Il "luogo" stesso non resta, tuttavia, indifferente e può talora ingenerare ed alimentare preorientamenti interpretativi dell'uno ovvero dell'altro segno e nell'uno o nell'altro verso. Nessun dubbio, allora, che innovare ai principi fondamentali non sia la stessa cosa che inscrivere un nuovo precetto, seppur carico di valenza assiologica, lontano dagli stessi e, segnatamente, nella parte organizzativa, come appunto si è avuto per il disposto di cui all'art. 117 sopra richiamato o potrebbe aversi per altri enunciati un domani iscritti nella parte in parola.

<sup>44</sup> In tema, per tutti, A. GUAZZAROTTI, *Legalità senza legittimazione? Le "clausole europee" nelle Costituzioni degli Stati membri dell'U.E. e l'eccezione italiana*, in *Costituzionalismo* (www.costituzionalismo.it), 3/2019, 12 novembre 2019, p. 1 ss.

<sup>45</sup> La qual cosa, peraltro, non equivale a rendere irreversibile l'appartenenza stessa, *sub specie aeternitatis*, come potrebbe invero pensarsi a stare all'ordine di idee della (supposta) immutabilità dei principi fondamentali. E ciò, per plurime ragioni.

In primo luogo, la tesi della irrevocabilità degli enunciati espressivi di principi fondamentali, comunemente affermata – come si sa – in dottrina, appare, in via di generale, per più versi meritevole di ripensamento [v., al riguardo, per tutti, l'animato confronto registratosi in occasione del convegno del Gruppo di Pisa svoltosi a Catanzaro l'8 e 9 giugno 2018 su *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, a cura di U. Adamo - R. Caridà - A. Lollo - A. Morelli - V. Pupo, Napoli, 2019; adde M. CALAMO SPECCHIA, *La Costituzione tra potere costituente e mutamenti costituzionali*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 1/2020, 17 febbraio 2020, p. 266 ss., e, da ultimo, S. AGOSTA, *Diritti costituzionali del migrante e cambiamenti climatici*, cit.]. Ad ogni buon conto, l'ordine di idee in cui s'inscrive il mio pensiero sulla questione di cruciale rilievo, cui si fa ora cenno, è nel senso della

Mi corre, tuttavia, l'obbligo di confessare che assai difficilmente le novità appena indicate, unitamente ad altre alle quali non si è ora fatto cenno, avranno modo di affermarsi. Molte volte, infatti, sono stati presentati progetti di legge di revisione costituzionale interessanti la parte prima e gli stessi principi fondamentali ma, per l'una o l'altra ragione, non hanno avuto successo. L'attenzione degli organi della direzione politica è tutta attratta e assorbita dai meccanismi istituzionali, quasi che solo in relazione ad essi vi sia il bisogno di una opportuna "manutenzione" – come suole essere chiamata – della Costituzione.

Ad ogni buon conto, come si è tentato di mostrare, pur in difetto della revisione qui auspicata ugualmente dalla Carta discende un vincolo stringente a carico del legislatore per la sollecita adozione di una disciplina volta a dar modo ai migranti in parola di poter condurre un'esistenza "libera e dignitosa", accompagnata dalle ulteriori misure richieste al fine di rendere quanto più possibile tollerabile il loro forzoso distacco dalla terra natia.

Si dà, infatti, come si è venuti dicendo, un'azione a tenaglia esercitata dai principi di solidarietà ed accoglienza, nel loro porsi in funzione servente della dignità della persona, che non lascia adito a dubbio alcuno circa la via da battere senza incertezza o tentennamento alcuno. Ed è bene ribadire, ancora una volta, in chiusura delle succinte notazioni svolte, che il venir meno al vincolo di *facere* posto dai principi in parola porterebbe diritto all'esito infausto di far versare in uno stato di palese sofferenza l'identità stessa della Costituzione e dello Stato che da essa prende il nome o – il che è praticamente lo stesso – la *nostra* identità di componenti una comunità di persone che si riconosce nei valori portanti di una liberal-democrazia matura.

Qui è, infatti, il cuore della questione oggi nuovamente discussa. La condizione dei migranti in genere e di quelli ambientali in specie ci obbliga a riflettere su ciò che siamo e che vogliamo essere, in particolare se intendiamo consegnare integro a chi verrà dopo di noi il modello di *idem sentire de re publica* che ha costituito la cifra identificante la nostra comunità.

Ecco perché si è ritenuto che, in ultima istanza, a fondamento della solidarietà da apprestare ai migranti vi sia il valore di fedeltà alla Repubblica, di cui all'art. 54, nel suo fare tutt'uno con i valori in nome dei quali la Repubblica stessa è venuta alla luce e intende seguitare a trasmettersi viva e vegeta anche alle generazioni che verranno.

---

rivedibilità degli enunciati in parola, sia pure unicamente *in melius*, a finalità espansiva, e dunque in linea di coerente e lineare sviluppo rispetto alla loro matrice originaria.

In secondo luogo, l'esplicito richiamo all'Unione nel novellato art. 11 attrae a sé – com'è chiaro – i trattati fondativi della stessa e, per ciò pure, il disposto di cui all'art. 50 TUE che – com'è noto – esplicitamente riconosce la facoltà di recesso in capo agli Stati dall'Unione (una previsione, questa, dico qui di passaggio, la cui mancanza, ad ogni buon conto, non avrebbe comunque impedito il recesso stesso).

In terzo ed ultimo luogo, non è poi da escludere la malaugurata ipotesi che l'Unione si dissolva da sé medesima; la qual cosa – com'è chiaro – devitalizzerebbe ogni riferimento, nella nostra così come in altre Carte, all'Unione stessa. Trascorse e note vicende storico-politiche rendono, d'altronde, testimonianza che i terremoti istituzionali o ordinamentali (dai colpi di stato alle disgregazioni o aggregazioni di ordinamenti) possono aversi, anche in modo repentino e lasciando sorpresi persino i più smaliziati ed avveduti commentatori ed operatori (per tutti, faccio qui solo richiamo dell'abbattimento del muro di Berlino e di ciò che esso ha rappresentato non solo per l'Europa ma per il mondo intero). Non basta, dunque, di certo un rigo aggiunto o tolto dal libro costituzionale a far da argine agli effetti devastanti di cataclismi siffatti.