

MICHELA TRINCHESE

Il ruolo dei diritti umani nella politica migratoria italiana: tra protezione e governo

The Role of Human Rights in Italian Migration Policy: Between Protection and Governance

Abstract: Nel diritto dell'immigrazione, il sistema di protezione internazionale e nazionale, soprattutto nelle sue evoluzioni recenti, si configura come uno strumento di governo delle migrazioni, più che di tutela dei diritti umani. Questo sistema rafforza i processi di filtraggio, contenimento e controllo della mobilità. Il paper esamina il rapporto tra diritti umani e gestione delle migrazioni, analizzando come la normativa sulla protezione incida sulle condizioni che ostacolano l'attraversamento dei confini.

Abstract: In immigration law, the international and national protection systems, particularly in their recent developments, increasingly function as tools for managing migration rather than safeguarding human rights. These systems reinforce processes of filtering, containment, and control of mobility. This paper examines the relationship between human rights and migration management, analysing how protection laws influence the conditions that hinder border crossings.

Keywords: Diritti umani; Migrazioni; Confini; Permesso di soggiorno per calamità.

Keywords: Human Rights; Migrations; Borders; Resident permit for natural disaster.

1. *Introduzione*

L'esperienza della mobilità umana, specialmente quella internazionale, è scandita condizione giuridica della persona. Il diritto dell'immigrazione, inteso come il complesso normativo che regola l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento delle persone straniere in un determinato territorio, si presenta infatti come il segno più evidente delle pratiche di governo messe in atto dagli Stati sulle persone migranti.

Ampiamente riconosciuto nelle teorie sociologiche del diritto è infatti il ruolo del diritto nell'esercizio del potere. In questo senso, Michel Foucault ha sostenuto che il

pensiero giuridico si è storicamente costruito per servire gli interessi dominanti, definendosi come “strumento o giustificazione” dell’esercizio del potere¹. In questa prospettiva «il sistema del diritto, il campo giudiziario, sono i tramiti permanenti dei rapporti di dominazione, di tecniche d’assoggettamenti polimorfi. Il diritto va visto, credo, non dal lato d’una legittimità da stabilire, ma da quella delle procedure d’assoggettamento che mette in opera»².

Il diritto dell’immigrazione, cui si riconduce anche il sistema di protezione internazionale e nazionale, va dunque indagato in tal senso, quale strumento, tra gli altri, di governo della mobilità e delle soggettività coinvolte, impegnato a mantenere i flussi migratori all’interno di limiti considerati «economicamente e socialmente accettabili e intorno a una media che riterrà ottimale per un certo funzionamento sociale»³. Il sistema di tutela dei diritti umani, al pari degli altri ambiti di regolazione delle migrazioni, esercita «un ruolo importante nel *migration management*. Oggi i diritti umani costituiscono il quadro dominante al cui interno le questioni dei confini e delle migrazioni sono affrontate nel mondo [...]. Analizzare il nesso tra diritti umani e *migration management* significa riconoscere che i diritti umani giocano un ruolo nello stabilire tanto le condizioni nelle quali l’attraversamento del confine può essere bloccato o rallentato, quanto quelle in cui può essere facilitato [...]. Sebbene i diritti umani siano solitamente considerati *esterni* all’esercizio del potere, in quanto elementi cruciali nel sistema di pesi e contrappesi che frenano e controllano il potere, oggi essi stanno sempre più diventando una componente chiave nei regimi migratori e di confine sul piano mondiale»⁴.

Come si vedrà, nel contesto normativo europeo della mobilità umana transnazionale, la salvaguardia dei diritti umani è garantita e regolata dal sistema di protezione

¹ M. FOUCAULT, *Microfisica del potere. Interventi politici*, Torino, Einaudi, 1977.

² *Ibid.*, p. 182.

³ M. FOUCAULT, *Sicurezza, territorio e popolazione. Corso al Collège de France 1977-1978*, Milano, Feltrinelli, 2004, p. 16.

⁴ S. MEZZADRA, B. NEILSON, *Confini e frontiere. La moltiplicazione del lavoro nel mondo globale*, Bologna, il Mulino, 2014, pp. 223-224.

internazionale e dalle forme di protezione minori previste dai singoli Stati membri⁵. La tutela internazionale si compone dello status di rifugiato così come definito dalla *Convenzione di Ginevra* del 1951 e dalla protezione sussidiaria stabilita dalla *Direttiva 2004/83/CE*. In Italia, il sistema di protezione nazionale ha subito e continua a subire un significativo lavoro di riforma a partire dal 2018, anno in cui la protezione umanitaria è stata abrogata e sostituita da diverse tipizzazioni di permessi di soggiorno⁶. Come verrà esaminato nelle prossime pagine, questo lavoro di frammentazione degli status giuridici è stato funzionale a consolidare e ampliare la distinzione tra migrazioni legali e legittime, da quelle considerate illegali e indesiderate⁷. Un'operazione che, contrariamente a quanto dichiarato dal legislatore, non è indirizzata a ridurre le gravi forme di violazioni dei diritti umani rese possibili delle condizioni di irregolarità (come lo sfruttamento lavorativo, la tratta e il coinvolgimento nei circuiti della criminalità organizzata), quanto a irrigidire sempre più le possibilità di un ingresso e di un soggiorno legali, nell'ottica di una sempre maggiore possibilità di governo delle soggettività migranti⁸.

Come infatti spiega, Shaharam Khosravi, l'essere inquadrati nella categoria di legale o illegale segna inesorabilmente l'esperienza e l'esito della migrazione, determinando anche gli aspetti più intimi della soggettività migrante. L'antropologo iraniano, il cui vissuto migratorio arricchisce la sua prospettiva, sostiene che l'attraversamento dei confini «can be experienced in terms of honour and shame. A legal journey is regarded as an honourable act in the spirit of globalism and cosmopolitanism. The legal traveller passes the border gloriously and enhances his or her social status, whereas the border transgressor is seen as anti-aesthetic and anti-ethical (they are called “illegal” and are

⁵ Alcuni riferimenti normativi sono il Regolamento (UE), n. 604/2013, noto come Regolamento di Dublino III, la Direttiva 2011/95/UE, nota come Direttiva Qualifiche, nonché i principi stabiliti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (2000/C 364/01).

⁶ Le più significative tra queste sono sicuramente il Decreto-Legge n.113/2018 (cosiddetto Decreto Sicurezza), il Decreto-Legge n.130/2020 (Decreto Lamorgese) e il Decreto-Legge n.20/2023 (Decreto Cutro).

⁷ S. MEZZADRA, B. NEILSON, *Confini e frontiere. La moltiplicazione del lavoro nel mondo globale*. Bologna, il Mulino, 2014.

⁸ G. ITZCOVICH, *Migrazioni e sovranità. Alcune osservazioni su concetto, fonti e storia del diritto di migrare*, in «Ragion Pratica», 41, 2013, pp. 433-450.

criminalized). We live in era of ‘world apartheid’, according to which the border differentiates between individuals. While for some the border is a ‘surplus of rights’, for others it is a ‘color bar’. The freedom of mobility for some is only possible through the organised exclusion of others. For the first time since I crossed the first border, I was struck by the shame of my migrant illegality. Nowhere else had I experienced the border so tangible, powerful and distressing. Shame is a part of the punishment for transgression of the nation-state sovereignty. The worst was that I internalised the shame and for many years I lied about my route to Sweden [...]. Shame is an experience of being exposed to the disapproving gaze of others. There is a risk that the illegal migrant, subjected to a gaze and treatment that divests him or her of humanity, internalises the shame – as I did – and understands the lack of travel documents and documentation as personal deficiencies and inadequacies»⁹.

A partire da queste considerazioni, all’interno del paper si approfondiranno le funzioni e gli usi della normativa sui diritti umani nelle pratiche di filtraggio, contenimento e governo delle migrazioni. Si prenderà in esame la normativa europea sulla protezione internazionale e nazionale. In merito a quest’ultimo, si analizzeranno i modi in cui le modifiche normative proposte nel 2018 abbiano ulteriormente frammentato gli spazi di protezione, rendendo la tutela effettiva dei diritti umani sempre più ostacolata. Dal punto di vista teorico, l’uso della normativa dei diritti umani per il governo delle migrazioni, verrà letta e interpretata all’interno delle riflessioni sui processi di proliferazione e moltiplicazioni dei confini. L’analisi del passaggio dal permesso di soggiorno per motivi umanitari e a quello per calamità supporteranno le suggestioni teoriche proposte.

⁹ S. KHOSRAVI, *The “illegal” traveler: an auto-ethnography of borders*, in «Social Anthropology/Anthropologie Sociale», XV, 3, pp. 321-334, pp. 331-332.

2. *Il ruolo dei confini*

Il confine rappresenta un elemento cruciale e pervasivo nella mobilità umana. Attorno ad esso si articolano molti dei discorsi sulla governance politica, si delineano significative modifiche legislative e, non di rado, è in nome della loro difesa che si giustificano interventi politici ai limiti della legalità¹⁰. Per comprendere efficacemente il ruolo dei confini è importante riconoscere che questi non rappresentano esclusivamente la delimitazione territoriale tra Stati sovrani, ma riflettono una capacità di governamentalità della mobilità umana molto più complessa¹¹. Nello spazio mondiale globalizzato, il confine è interpretabile come uno strumento di configurazione del mondo e dei rapporti di potere: «apparendo e scomparendo, qualche volta cristallizzandosi nella forma di minacciosi muri che rompono e riordinano spazi politici un tempo unificati, attraversano la vita di milioni di uomini e donne che, in movimento oppure condizionati dai confini pur restando sedentari, si portano i confini addosso. In luoghi come il Mediterraneo o i deserti tra Messico e Stati Uniti, i confini interrompono violentemente il passaggio di molti migranti. Allo stesso modo, i confini si sovrappongono ad altri tipi di limitazioni e tecnologie di divisione»¹².

In ottica foucaultiana, il potere di governo dei confini opera come una complessa tecnologia di sicurezza¹³, progettata per gestire e regolamentare la circolazione di merci,

¹⁰ Di recente, il Ministro dei trasporti e leader della Lega Matteo Salvini, rispondendo alla richiesta di condanna della procura di Palermo per il caso Open Arms, ha pubblicato un video sui suoi profili social in cui narra la richiesta di condanna come il risultato di una campagna politica contro la sua volontà di difendere i “confini nazionali”: «oggi sono a processo e rischio il carcere perché in Parlamento la sinistra ha deciso che difendere i confini italiani è un reato». In un video di meno di cinque minuti, il Ministro Salvini associa frequentemente il concetto di “difesa” a quello di “confine” («io rischio il carcere per aver difeso i confini dell’Italia»; «processato per aver difeso i confini del mio Paese»), tentando così di attribuire un significato diverso alle azioni di sequestro di persona e violazione dei diritti umani di cui è accusato. Il video è disponibile su X e gli altri canali social di Matteo Salvini: <https://lc.cx/-SzONR>.

¹¹ S. MEZZADRA, B. NEILSON, *Confini e frontiere*, cit., pp. 22-23.

¹² *Ibid.*, p. 21.

¹³ Per fare un accenno alle riflessioni dell’autore francese, le tecnologie di sicurezza devono essere considerate all’interno del concetto di biopotere, vale a dire l’insieme di meccanismi attraverso i quali i tratti biologici degli individui diventano oggetto di politiche e strategie di potere. L’ipotesi dell’autore è che nello spazio contemporaneo, l’economia del potere si orienti sempre più verso la sicurezza, che non mira a proibire determinati fenomeni, ma a limitarli progressivamente, definendo dei confini accettabili, piuttosto che imporre leggi che vietino determinati comportamenti.

informazioni e persone¹⁴. Per comprendere questo ruolo dei confini, che travalica la loro convenzionale funzione di margine geografico, è necessario abbandonare la concezione bidimensionale del confine, inteso unicamente come un limite che regola pratiche di esclusione e inclusione. Mezzadra e Neilson, nei loro studi al riguardo, intravedono in questo dispositivo una funzione di strutturazione e regolazione dello spazio politico, in cui le attività di inclusione «selezionano e filtrano uomini e donne e diverse forme di circolazione in modi non meno violenti di quelli impiegati dalle misure di esclusione. La nostra argomentazione assume quindi un approccio critico rispetto all'inclusione, che nella maggior parte delle analisi è invece trattata come indiscusso bene sociale [...]. L'inclusione si sviluppa in continuità con l'esclusione, e non in opposizione ad essa [...]. Dal nostro punto di vista, è particolarmente importante la tesi di Brown secondo cui «perfino il più fisicamente spaventoso di questi nuovi muri serve a regolare piuttosto che a escludere il lavoro migrante legale e illegale»¹⁵.

Interpretati in questo modo, è possibile comprendere i modi in cui i confini si manifestino anche al di là della loro forma fisica di muri, mari o centri di detenzione, assumendo anche la forma di «tecniche amministrative di controllo, standard tecnici e programmi di *capacity-building* plasmati dentro queste comunità, che influenzano profondamente la formulazione delle politiche migratorie e i modelli di controllo dei confini»¹⁶.

¹⁴ M. FOUCAULT, *Sicurezza, territorio e popolazione.*, cit.

¹⁵ S. MEZZADRA, B. NEILSON, *Confini e frontiere*, cit., pp. 22-23.

¹⁶ *Ibid.*, p. 229. Qui gli autori si soffermano nel descrivere il contesto europeo, in cui spicca il ruolo di Frontex, l'agenzia comunitaria responsabile del coordinamento per la protezione dei confini dell'Unione Europea. Non mancano i riferimenti alle politiche di esternalizzazione delle frontiere attraverso la chiusura di accordi bilaterali con paesi non-europei; al ruolo (più funzionale alle esigenze narrative che di governance) delle imprese di trasporto private che in operano sotto la minaccia di sanzioni e criminalizzazione; all'influenza degli attori globali come le organizzazioni ONU e ai soggetti attivi sui confini come la polizia di frontiera, intelligence, tra gli altri. È indubbio, in questo quadro, il ruolo svolto dalla costruzione della pericolosità migrante e delle pratiche securitarie. La costruzione della figura sociale del migrante all'interno dell'ambito discorsivo della sicurezza giustifica le pratiche di esclusione, spesso violente, della mobilità "indesiderata" e, al contempo, assicura il disciplinamento delle condotte della mobilità "desiderabile", impegnata nella custodia di questo status. La progressiva "securizzazione" delle migrazioni indica un processo che trasforma un ambito politico ordinario in una questione di sicurezza attraverso una retorica del pericolo, legittimando misure straordinarie al di fuori delle normali procedure politiche e giuridiche.

Tra questi, un ruolo significativo è assunto dal diritto dell'immigrazione e della protezione internazionale e dalla sua capacità di produrre specifiche soggettività giuridico-politiche. Definizioni come quella di “rifugiato”, “minore straniero”, “migrante stagionale”, “clandestino”, non sono solo figure giuridiche, ma categorie prescrittive che modellano le soggettività migranti, risultanti da partiche di etichettamento funzionali al controllo sociale e orientate a meccanismi di disciplinamento. Le proprietà di governo esercitate dai confini si manifestano nel contesto legale ogni volta che si valuta la posizione giuridica di uno straniero, si determina la sua pericolosità o affidabilità, oppure, nell'ambito della protezione internazionale, si analizzano i motivi che verificano la vulnerabilità e la possibilità di ottenere una forma di protezione. Questo potere diventa sempre più invasivo con ogni modifica normativa che limita ulteriormente le opportunità di ingresso e soggiorno legale, aumentando così il rischio di scivolare nelle maglie dell'irregolarità.

3. *Linee di confine dei diritti umani*

Il sistema di protezione internazionale è stato ideato per tutelare le libertà fondamentali degli individui, nell'ottica di garantire tutela e rispondere alle esigenze umanitarie legate a conflitti, persecuzioni e altre violazioni dei diritti umani¹⁷. In linea di principio, la normativa internazionale impone agli Stati l'obbligo di offrire protezione alle persone migranti che subiscono violazioni dei diritti umani indipendentemente dalla loro origine, dalle modalità di ingresso e da altri requisiti previsti per la permanenza legale, inclusi quelli di natura economica¹⁸.

¹⁷ Come si legge nel preambolo, uno dei principi di base della Convenzione di Ginevra del 1951 è il riconoscimento, ereditato dalla Carta delle Nazioni Unite e dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, che ogni persona deve godere dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

¹⁸ Secondo il Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (D.L. 25 luglio 1998, n. 286), le persone straniere provenienti da paesi esterni all'area Schengen possono fare ingresso regolare in Italia per ragioni legate al turismo, allo studio, al ricongiungimento familiare e al lavoro. Fondamentale, per le procedure di ingresso, è la capacità di documentare il motivo e le condizioni del soggiorno e la disponibilità dei mezzi economici per sostenersi

Tuttavia, nell'architettura della protezione internazionale (in simbiosi con le sue declinazioni nazionali), è possibile cogliere un meccanismo di sicurezza che, anziché contribuire alla tutela dei diritti fondamentali delle persone, la rendono parte integrante delle politiche di controllo, contenimento e filtraggio delle migrazioni. Il sistema di protezione internazionale è infatti da interpretare come parte dei meccanismi di controllo volti a regolare e gestire la mobilità umana, osservando i modi in cui, non di rado, la forma della norma giuridica, invece di tutelare la persona e la sua dignità, finisce per "produrre" il rifugiato, imponendo, ad esempio, confini netti tra forzatura e volontarietà e predefinendo la vulnerabilità, contribuendo a plasmare le condizioni stesse che cerca di regolamentare. Una tale configurazione è rintracciabile sia per il sistema internazionale di protezione, ormai incapace di far fronte alle vulnerabilità della mobilità contemporanea, che per le forme di tutela di tipo interno, sempre più impegnate a distinguere e isolare il migrante economico dalle possibilità di protezione¹⁹.

Una sintetica esposizione del sistema normativo risulta utile per chiarire il contesto e il significato di questa riflessione, facilitando una comprensione più approfondita delle dinamiche e delle implicazioni legate al rapporto tra governamentalità, confini normativi e migrazioni.

In Europa, la protezione internazionale è composta dallo status di rifugiato e da quello di beneficiario di protezione sussidiaria.

Secondo la *Convenzione sullo status di rifugiato* del 1951, meglio conosciuta come *Convenzione di Ginevra*, si definisce rifugiato chi si trova al di fuori dello Stato di cittadinanza (o del luogo dove risiedeva abitualmente) e non vuole farvi ritorno per il

durante la permanenza e il rientro (salvo gli ingressi per motivi di lavoro). Il mancato rispetto delle procedure o la mancanza – o successiva perdita – dei requisiti richiesti, colloca la persona straniera in una condizione di irregolarità. È inoltre considerato irregolare il cittadino extra-UE che entra in Italia senza documenti o con modalità non conformi, per il quale sono previste misure di allontanamento ed espulsione. Tuttavia, l'obbligo di non-refoulement previsto dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra definisce il principio secondo il quale nessuno Stato può respingere o espellere una persona verso un luogo in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche.

¹⁹ S. MEZZADRA, B. NEILSON, *Confini e frontiere*, cit.

fondato timore di essere perseguitato per ragioni legate alla razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale e per le sue opinioni politiche²⁰.

Il profilo giuridico definito dalla norma è molto rigido nelle sue caratteristiche e nei requisiti stabiliti. Questi possono essere sintetizzati nella possibilità di riconoscere la necessità di una tutela laddove figurino contemporaneamente gli elementi del “timore fondato”, della “persecuzione” e una delle cinque motivazioni specifiche che giustificano l’atto persecutorio.

La filosofa Seyla Benhabib, in una approfondita critica della *Convenzione di Ginevra*, solleva una domanda fondamentale riguardo all’efficacia della protezione internazionale nel contesto contemporaneo: «in an age of increased generalized violence, ethnic cleansing, civil wars, and armed confrontations among non-state-groups, in what sense then are these categories adequate to deal with the rights of the most vulnerable? »²¹. L’autrice si interroga sulla capacità delle categorie provviste dalla Convenzione di Ginevra di rispondere adeguatamente ai diritti dei soggetti più vulnerabili, sottolineando come queste categorie, seppure storicamente significative, risultino oggi insufficienti a fronteggiare le sfide globali. A partire da ciò, Benhabib sostiene che la protezione offerta dallo status di rifugiato: «seems to be more a matter of policy than a principle. It seems implausible that persecution for other reasons is different in principle. Furthermore, it seems implausible that persecution is the only valid form of necessity. Natural disasters, wars, famines could be equally compelling reasons of necessity since they can induce a well-founded fear of harm. The temporary protection status offered by many states to refugees fleeing for these reasons is only partially adequate to deal with the quandaries generated by the Convention’s five protected categories»²². La filosofa rileva come la normativa internazionale appaia legata a una concezione rigida e superata della

²⁰ Art. 1-a, n.2, par.1: [...] a chiunque, nel giustificato timore d’essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi.

²¹ S. BENHABIB, *The End of 1951 Refugee Convention? Dilemmas of Sovereignty, Territoriality and Human Rights*, in «Ius Cogens», 2, July 2020, pp. 75-100, p. 84.

²² *Ibid.*, p. 84.

persecuzione, incapace di cogliere la complessità delle cause che spingono milioni di persone a lasciare i propri paesi. Luigi Ferrajoli mette in luce le gravi carenze del sistema di protezione internazionale, evidenziando come molte situazioni di estrema necessità siano trascurate. Tra queste, cita le vittime di fame, sete e malattie non curate, conseguenze dirette delle politiche predatorie dei paesi ricchi e dell'omissione di soccorso. A ciò si aggiungono i disastri ambientali provocati dall'attuale modello di sviluppo industriale ad alto impatto ecologico. Questi eventi non rappresentano semplici ingiustizie, ma costituiscono violazioni massicce dei diritti fondamentali sanciti nelle carte costituzionali e nei trattati sovranazionali, diritti che dovrebbero essere garantiti universalmente²³. Nella pratica, tuttavia, il sistema di protezione si rivela selettivo, incapace di affrontare le nuove vulnerabilità emergenti e perpetuando disparità e abbandono verso chi più necessita di tutela. Questa impostazione genera una discrepanza tra le reali esigenze di protezione e le categorie ristrette che definiscono chi può accedervi. In tale prospettiva, lo status di rifugiato non si configura come una piena tutela dei diritti umani, ma come uno strumento che delimita rigidamente quali vulnerabilità siano considerate meritevoli di protezione, escludendo altre forme di sofferenza ugualmente gravi. Tale sistema, basato su un'architettura rigida, non riesce a rispondere alle sfide dei nuovi contesti geopolitici e socioeconomici, che richiederebbero invece un approccio più inclusivo e flessibile.

Accanto allo status di rifugiato, si trova lo status di beneficiario di protezione sussidiaria, che ricalca in buona misura la struttura dello status di rifugiato. Questa forma è considerata quando le circostanze che spingono la persona straniera a richiedere protezione non soddisfano i requisiti per ottenere lo status di rifugiato, ma sussiste comunque un fondato timore di subire gravi danni nel caso di un ritorno nel paese d'origine. Secondo la Direttiva Qualifiche, i "danni gravi" comprendono la condanna a morte o l'esecuzione della pena capitale, la tortura o altre forme di trattamento inumano

²³ L. FERRAJOLI, *Perché una Costituzione della Terra?*, Torino, Giappichelli editore, 2021.

o degradante, e minacce gravi e individuali alla vita derivanti da situazioni di violenza indiscriminata a causa di conflitti armati²⁴.

Anche nel caso dell'architettura della protezione sussidiaria, ci si trova di fronte ad un sistema rigido di tutela, che non lascia spazio a sfumature interpretative, capaci di includere diverse e imprevedute forme di vulnerabilità. Come nel caso dello status di rifugiato, infatti, la protezione sussidiaria si fonda su categorie predefinite di vulnerabilità, stabilendo criteri specifici come la condanna a morte, la tortura, o i conflitti. Sebbene questa forma di protezione sia pensata per rispondere a situazioni che non soddisfano i requisiti della Convenzione di Ginevra, anch'essa si trova a fare i conti con un sistema tende ad escludere forme di vulnerabilità più complesse e meno prevedibili. Come spiega Rodotà, l'atto di escludere delle situazioni di vulnerabilità dallo spettro delle forme di protezione, coglie «un punto cruciale della riflessione sul diritto e sui diritti: che cosa debba entrare nella dimensione giuridica e che cosa, invece, debba restarne fuori, e come. Poiché, tuttavia, anche il “lasciar fuori” è sempre stato il risultato di una scelta politica e culturale [...]. Non basta ridisegnare i confini tra diritto e non diritto, poiché bisogna partire proprio dalla ricognizione e dalla ricostruzione dell'oggetto di queste operazioni di regolamento dei confini»²⁵.

In Italia, fino all'intervento legislativo promosso dall'ex Ministro degli Interni Matteo Salvini (Lega), gli obblighi internazionali di *non-refoulement*²⁶, ossia le violazioni dei diritti umani non coperte dalla protezione internazionale (status di rifugiato e di protezione sussidiaria) ma comunque bisognose di tutela, erano riconosciuti attraverso la protezione umanitaria. Per venticinque anni, questa forma di protezione ha rappresentato una clausola di salvaguardia dei diritti umani, posta a chiusura del sistema per garantire

²⁴ Art. 14, d. lgs. 251/2007: 1. Ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria, sono considerati danni gravi: a) la condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte; b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine; c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

²⁵ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 78.

²⁶ Convenzione di Ginevra, art. 33: 1. Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche.

tutela in situazioni non previste dalla normativa, ma che compromettevano la dignità e la libertà delle persone.

Il permesso di soggiorno per motivi umanitari veniva concesso quando lo straniero non soddisfacesse «le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, salvo che ricorrano seri motivi di carattere umanitario o derivanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano»²⁷. La disposizione era formulata in modo volutamente generico, al fine di evitare una protezione limitata a casi specifici, e di garantire un'ingegneria normativa flessibile, capace di offrire una tutela ampia ed efficace dei diritti umani.

Grazie a questa flessibilità, la protezione umanitaria ha consentito lo sviluppo di un'ampia interpretazione, permettendo di riconoscere e tutelare situazioni di vulnerabilità a lungo negate, come casi di instabilità nel paese d'origine, contesti di emergenza umanitaria, compromissione della sicurezza pubblica, gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani, integrazione nel territorio nazionale, e disastri climatici o ambientali.

Nel 2018, il Decreto Sicurezza ha abrogato il permesso di soggiorno per motivi umanitari, frammentandolo in una serie fattispecie più circoscritte, come il permesso di soggiorno per cure mediche²⁸, per calamità naturali (su cui si soffermerà a breve), per atti di particolare valore civile²⁹. Inoltre, in conformità agli obblighi di *non-refoulement*, la normativa ha stabilito che, oltre a queste tipologie, le Commissioni Territoriali hanno

²⁷ Ex-art. 5, co. 6, d. lgs. 286/1998.

²⁸ Art. 19, c. 2, lett. d-bis; T.U.: d-bis): [...] degli stranieri che versano in condizioni di salute derivanti da patologie di particolare gravità, non adeguatamente curabili nel Paese di origine, accertate mediante idonea documentazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, tali da determinare un rilevante pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza. In tali ipotesi, il questore rilascia un permesso di soggiorno per cure mediche, per il tempo attestato dalla certificazione sanitaria, comunque non superiore ad un anno, rinnovabile finché persistono le condizioni di cui al periodo precedente debitamente certificate, valido solo nel territorio nazionale.

²⁹ Art. 42, T.U.: 1. Qualora lo straniero abbia compiuto atti di particolare valore civile, nei casi di cui all'articolo 3, della legge 2 gennaio 1958, n. 13, il Ministro dell'interno, su proposta del prefetto competente, autorizza il rilascio di uno speciale permesso di soggiorno, salvo che ricorrano motivi per ritenere che lo straniero risulti pericoloso per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato, ai sensi dell'articolo 5, comma 5-bis. In tali casi, il questore rilascia un permesso di soggiorno per atti di particolare valore civile della durata di due anni, rinnovabile, che consente l'accesso allo studio nonché di svolgere attività lavorativa e può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo o subordinato.

facoltà di rilasciare un permesso di soggiorno annuale con l'indicazione "protezione speciale"³⁰.

Dalla loro introduzione nel 2018, i permessi di soggiorno per calamità naturali e quello per protezione speciale hanno subito importanti e spesso contrastanti interventi di modifica, in alcuni casi ispirati alla tradizione inaugurata dalla previgente protezione umanitaria (come nel caso delle modifiche proposte dal *D. L. n. 130/2020*), in altri volti a restringere ulteriormente le possibilità di accedere ai percorsi di protezione (è il caso della riforma del *D. L. n. 20/2023*)³¹.

Per comprendere come la modifica normativa del 2018 abbia limitato le opportunità di tutela offerte dalla protezione umanitaria, è interessante esaminare l'evoluzione del permesso di soggiorno per calamità. In particolare, è importante considerare come le violazioni dei diritti umani, che si verificano in seguito a disastri naturali e climatici³², si scontrino con una legislazione sempre più orientata verso la netta separazione tra forme di vulnerabilità considerate accettabili e quelle da negare.

Precedentemente al 2018, la giurisprudenza aveva avviato un lento ma rilevante filone giurisprudenziale volto al riconoscimento delle migrazioni mosse da cause ambientali e climatiche all'interno delle maglie della protezione nazionale. Il percorso interpretativo della norma intrapreso dai giudici sosteneva che il principio generale di *non-refoulement* «si applica a tutte le condizioni di pericolo, poiché il diritto individuale alla vita comprende anche quello ad un'esistenza dignitosa e alla libertà di ogni atto od omissione che possa causare una innaturale o prematura scomparsa della persona umana»³³. In quest'ottica, il diritto alla vita, nella sua declinazione più ampia, può essere compromesso anche dal degrado ambientale, dagli effetti del cambiamento climatico o dalle

³⁰ Art. 19, c. 1.2.

³¹ Per un approfondimento sugli effetti delle suddette modifiche normative si rimanda alla scheda ASGI del 2023 *La riforma della protezione speciale a seguito del D.L. n. 20 del 10 marzo 2023 e le modifiche in materia di conversione di tale permesso e di quelli per cure mediche e calamità*, consultabile al seguente indirizzo: <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2023/06/1-Scheda-su-riforma-della-protezione-speciale-DEF.pdf> [ultima consultazione 30/09/2024].

³² J. Mc ADAMS, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, New York, Oxford University Press, 2012.

³³ Sent. Cass., n. 5022/2021, p. 3.

conseguenze dello sviluppo insostenibile, laddove, «il governo locale non può, o non vuole, assicurare le condizioni necessarie a garantire a tutti l'accesso alle risorse naturali essenziali, quali la terra coltivabile e l'acqua potabile, con conseguente compromissione del diritto individuale alla vita [...]»³⁴. In queste circostanze, qualora il giudice «ravvisi, in una determinata area, una situazione idonea ad integrare un disastro ambientale, o comunque un contesto di grave compromissione delle risorse naturali cui si accompagni l'esclusione di intere fasce di popolazione dal loro godimento, la valutazione della condizione di pericolosità diffusa esistente nel Paese di provenienza del richiedente, ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria, va condotta con specifico riferimento al peculiare rischio per il diritto alla vita e all'esistenza dignitosa derivante dal degrado ambientale, dal cambiamento climatico o dallo sviluppo insostenibile dell'area. Il pericolo per la vita individuale che rileva ai fini del riconoscimento della protezione, infatti, non deve necessariamente derivare da un conflitto armato, ma può dipendere da condizioni socio-ambientali comunque riferibili all'azione dell'uomo, a condizione che il contesto che si viene a creare in una determinata zona sia, in concreto, tale da mettere seriamente a rischio la stessa sopravvivenza del singolo individuo e dei suoi congiunti [...]. Tale compromissione, infatti, si configura in ogni ipotesi in cui il contesto socio-ambientale sia talmente degradato da esporre l'individuo al rischio di veder azzerati i suoi diritti fondamentali alla vita, alla libertà e all'autodeterminazione, o comunque di vederli ridotti al di sotto della soglia del loro nucleo essenziale e ineludibile. Sotto questo profilo, va precisato il concetto di “nucleo ineliminabile costitutivo della dignità personale” [...] costituisce il livello essenziale, al di sotto del quale non sono ravvisabili le condizioni di vita dignitose e, quindi, non è assicurato il diritto fondamentale alla vita dell'individuo»³⁵.

A questa sentenza della *Corte di Cassazione* si aggiungono ulteriori pronunce simili, mirate a promuovere un'implementazione della normativa che favorisca maggiormente la protezione dei diritti umani che per ragioni di economia del discorso non è possibile

³⁴ *Ibid.*, p. 4.

³⁵ *Ibid.*, p. 4.

presentare in questo lavoro³⁶. Un orizzonte interpretativo reso possibile anche dalla formulazione aperta del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Come prevedibile, questo percorso ha subito un arresto con l'introduzione del permesso di soggiorno per calamità naturali. Nella sua definizione del 2018, tale titolo di soggiorno veniva rilasciato nei casi in cui 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»³⁷. Tale previsione normativa (ampliata leggermente nel 2020 e poi nuovamente ridimensionata nel 2023), interrompe bruscamente le possibilità di comprendere se e in che modo i disastri naturali possano influire sul nucleo ineliminabile dei diritti umani, circoscrivendo la vulnerabilità riconosciuta e riconoscibile alle sole circostanze gravi ed eccezionali. Il risultato è la sottrazione agli attori giuridici della possibilità di poter lavorare ad un'interpretazione estensiva del dato letterale della norma. Un'operazione che, soprattutto negli ultimi anni, aveva permesso il riconoscimento di forme di protezione per causa ambientali e climatiche all'interno dell'alveo della protezione umanitaria.

In un contesto rigido come quello della protezione internazionale, caratterizzato da requisiti stringenti per il riconoscimento, la frammentazione anche delle forme residuali di protezione non è casuale, ma risponde alla necessità di limitare sempre più l'ambito di applicazione degli obblighi di tutela dei diritti umani.

4. *Conclusioni*

Dalla breve descrizione della normativa vigente in materia di protezione internazionale e nazionale è possibile cogliere i meccanismi di esclusione, discriminazione e contenimento delle persone migranti. La definizione dei criteri di acquisizione delle varie

³⁶ Tra le altre: Tribunale de L'Aquila n. 1522/2018; Corte d'Appello di Torino, sez. II, n. 462/2018; Corte d'Appello di Torino, sez. IV, n. 926/19; Corte d'Appello di Cagliari, sez. I, n. 118/22; Corte d'Appello di Catanzaro, sez. I, n. 1256/2022; Cassazione, sez. lav, n. 13652/21; Cassazione, sez. I, n. 6964/23.

³⁷ Art. 20-bis.

possibilità di protezione iscrive la vulnerabilità entro certi margini di accettazione. Le situazioni che rientrano entro questi margini possono essere rivendicate tramite il linguaggio dei diritti e possono sperare di trovare riconoscimento e protezione. Tuttavia, tutto ciò che non è previsto dalla normativa, non stila l'elenco delle situazioni di assenza di vulnerabilità, quanto piuttosto di quelle di cui il sistema non vuole farsi carico. Da un lato, una struttura così rigida dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria limita qualsiasi margine interpretativo, impedendo alla normativa di adattarsi a forme di vulnerabilità non contemplate dal contesto storico in cui sono state elaborate. Dall'altro, l'abrogazione della protezione umanitaria e la frammentazione delle forme di protezione in diversi tipi di permessi di soggiorno rispondono alla volontà di limitare e circoscrivere il più possibile la regolarizzazione di vulnerabilità non previste, nel precario tentativo di trovare un equilibrio tra gli interessi di securizzazione degli Stati e gli obblighi di tutela dei diritti fondamentali. Il permesso di soggiorno per calamità, insieme alle altre forme tipizzate introdotte nel 2018 è un segno manifesto di questo processo.

In accordo con l'orientamento di Seyla Benhabib, rifugiati, richiedenti asilo, persone con protezione speciale e via dicendo «are categories of human beings created by an international state system in turmoil and are subject to a special kind of precarious existence; they have become *metaphors* as well as *symptoms* of a deeper malaise in the politics of late modernity»³⁸. Nessuno degli strumenti giuridici di salvaguardia dei diritti umani internazionali e nazionali riconosce e tutela le condizioni di povertà estrema e di privazione materiale, così come si è trovato impreparato a rispondere adeguatamente alle importanti violazioni che hanno fatto seguito alla pandemia di Covid-19 e agli abusi emergenti nella contemporaneità³⁹.

Parafrasando Benhabib, il sistema di tutela dei diritti umani non solo «bleeds inevitably into redressing global economic inequality, since such inequality is considered one of the main reasons for refugees to seek flight and asylum in the first place»⁴⁰ ma

³⁸ S. BENHABIB, *The End of 1951 Refugee Convention*, cit., p.78.

³⁹ Si pensi solo ai modi in cui lo sviluppo delle tecnologie digitali sta intervenendo e talvolta minacciando la sicurezza, la privacy e il diritto all'informazione, solo per fare qualche esempio.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 86.

contribuisce a creare quella classificazione che distingue «those who are fully rational and able-bodies from those whom society considers useless human waste and refuse, condemned to roam the waterways until death or illness remove them»⁴¹. In altre parole, il sistema di tutela dei diritti delle persone migranti, pur mirando a offrire protezione e risposte alle gravi violazioni dei diritti fondamentali, nei fatti ricalca i disequilibri creati dalla razza, del genere, dalle condizioni economiche. Le condizioni materiali e le strutture di potere globali non solo influenzano il modo in cui le persone si spostano, ma determinano anche chi ha il diritto di muoversi, modellando così le esperienze di mobilità e immobilità su scala globale⁴². Le disuguaglianze dovute ai rapporti di potere coloniali che hanno disegnato una geografia morale⁴³ della vulnerabilità e dei privilegi, sono spesso una delle cause principali della mobilità e, nonostante ciò, rimangono fuori dal campo di applicazione di un sistema di protezione troppo vincolato alle persecuzioni o alle guerre. Questa limitazione alimenta un ciclo di esclusione sociale, dove le disuguaglianze globali trovano terreno fertile per essere perpetuate, anziché tutelate e affrontate. In un sistema che non riconosce il diritto alla migrazione economica o sociale come una forma legittima di necessità, le persone che cercano rifugio non sono trattate come soggetti di diritti universali, ma sono classificate secondo categorie rigide che ne limitano la possibilità di accesso alla protezione. In questo modo, il sistema internazionale di protezione dei diritti umani rischia di consolidare una visione gerarchica delle persone vulnerabili, che sono etichettate e trattate in base alla loro aderenza alle categorie previste anziché che alla necessità di protezione.

⁴¹ *Ibid.*, p. 76.

⁴² M. SHELLER, *Mobility Justice: The Politics of Movement in an Age of Extremes*, London, Verso, 2018.

⁴³ P. MUSARÒ, P. PARMIGGIANI. *Ospitalità mediatica. Le migrazioni nel discorso Pubblico*, Milano, Franco Angeli, 2022.

