

Migrantes ambientales en el sistema legal italiano: herramientas de protección y perspectivas de inclusión laboral *

William Chiaromonte

Profesor asociado de Derecho del Trabajo.

Universidad de Florencia (Italia)

william.chiaromonte@unifi.it | <https://orcid.org/0000-0002-1398-776X>

Extracto

Este trabajo analiza las formas de inclusión laboral de las personas inmigrantes ambientales, que en la actualidad solo están limitadamente atendidas por el sistema legal italiano. Resulta especialmente interesante la fórmula italiana de reconocimiento de la protección internacional para estas personas, que representa el primer paso en el camino hacia su integración laboral. En este sentido, por un lado, se ha intentado –aunque sin resultados plenamente satisfactorios, hasta el momento– adaptar, a menudo en los tribunales, los instrumentos clásicos de protección internacional (y, en particular, la protección humanitaria y especial) a las necesidades de las personas migrantes ambientales. Por otro lado, se han creado instrumentos legales *ad hoc*, como el permiso de residencia por desastres naturales.

Palabras clave: migración; migración ambiental; protección internacional; inclusión laboral; ordenamiento jurídico italiano.

Recibido: 31-05-2022 / Aceptado: 06-06-2022

* Traducción a cargo de M. Miñarro Yanini.

Cómo citar: Chiaromonte, W. (2022). Migrantes ambientales en el sistema legal italiano: herramientas de protección y perspectivas de inclusión laboral. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 469, 185-202.



Environmental migrants in the Italian legal system: protection tools and perspectives for labour inclusion

William Chiaromonte

Abstract

The essay analyses the ways for labour inclusion of environmental migrants, which at present are only limitedly satisfied by the Italian legal system. With reference to the recognition of international protection for environmental migrants, which represents the first step on the road to labour inclusion, the Italian perspective appears particularly interesting. Here, in fact, on the one hand, an attempt has been made –albeit without fully satisfying results, up to now– to adapt, often in Courts, the classic international protection tools (and, in particular, humanitarian and special protection) to the needs of environmental migrants. On the other hand, ad hoc legal instruments, such as the residence permit for natural disasters, have been created.

Keywords: migration; environmental migration; international protection; labour inclusion; Italian legal system.

Citation: Chiaromonte, W. (2022). Environmental migrants in the Italian legal system: protection tools and perspectives for labour inclusion. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 469, 185-202.



Sumario

1. La protección y el trabajo de las personas inmigrantes medioambientales en el ordenamiento jurídico italiano: una breve introducción
2. La protección internacional y la inclusión laboral de las personas migrantes ambientales, entre los cambios normativos y los enfoques jurisprudenciales
3. Breves reflexiones finales sobre la relación entre migración, medioambiente y trabajo

Referencias bibliográficas

1. La protección y el trabajo de las personas inmigrantes medioambientales en el ordenamiento jurídico italiano: una breve introducción

Los cambios climáticos y ambientales, que son inducidos por las personas con una frecuencia cada vez mayor (Oliver-Smith, 2012), ahora están afectando a áreas cada vez más grandes de la Tierra. Estos fenómenos representan uno de los principales factores impulsores de la migración (Comisión Europea, 2020; Organización Internacional para las Migraciones, 2009, p. 15), dando lugar así a las denominadas «migraciones medioambientales»¹: por tanto, se multiplica el número de quienes se ven obligados a desplazarse desde su país de origen en busca de mejores y más saludables condiciones de vida, a veces con la perspectiva a largo plazo de integración –también desde un punto de vista laboral– en empresas del Estado de acogida².

Un estudio reciente del Banco Mundial estima que la cantidad de migrantes ambientales podría llegar a 216 millones en 2050 (The World Bank, 2021, p. 80). No son muy diferentes las estimaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Organización Internacional para las Migraciones, según los cuales para 2050 unos 200-250 millones de personas se desplazarán por causas relacionadas con el cambio climático, con una media de 6 millones de personas cada año, lo que significa que en el espacio de 30 años aproximadamente 1 de cada 45 personas en el mundo será un migrante ambiental (Metha, 2021, p. 82).

Muchas veces los países más pobres del planeta pagan las consecuencias de estos cambios:

Las migraciones son producto de todas las grandes emergencias y desastres que amenazan el futuro de nuestro planeta y que en gran parte son provocados por los países ricos: sobre todo por el cambio climático, provocado casi en su totalidad por

¹ Según la Organización Internacional para las Migraciones, las personas migrantes ambientales son:

Personas o grupos de personas que, principalmente debido a cambios repentinos o graduales en el medio ambiente que afectan adversamente sus condiciones de vida, se ven obligados a abandonar sus residencias habituales, o deciden hacerlo, tanto de manera temporal como permanente, tanto en su propio país como fuera de él (Organización Internacional para las Migraciones, 2019, p. 64).

² Si bien aquí se trata solo de flujos migratorios de un país a otro, la mayoría de las personas obligadas a abandonar sus lugares de residencia por emergencias ambientales o climáticas permanecen dentro de las fronteras de su país de origen (The World Bank, 2018).

los países ricos pero cuyos efectos –inundaciones, sequías, contaminación del agua y del aire– los sufren sobre todo las poblaciones pobres del mundo (Ferrajoli, 2021).

El aumento significativo de las migraciones ambientales y las alarmantes proyecciones referidas han determinado un renovado interés de personas académicas, incluidas juristas, sobre los vínculos entre el cambio climático y ambiental, por un lado, y los fenómenos migratorios, por el otro (Ferris, 2020; McLeman y Gemenne, 2020). Desde un punto de vista jurídico, se trata de evaluar cuáles son los instrumentos y las formas de protección que, tanto a nivel supranacional como a nivel nacional, están a disposición de las personas migrantes ambientales; en las páginas siguientes, se prestará especial atención a la perspectiva italiana en este contexto.

Desde el punto de vista del derecho laboral, en particular, se trata de identificar las posibilidades y perspectivas para la inclusión laboral de las personas migrantes ambientales (Chiaromonte, 2021, p. 173; Miñarro Yanini, 2021; véanse también los núms. 1/2022 y 2/2022 de *Lavoro e Diritto*, dedicados a «Trabajo y medio ambiente en el antropoceno: reglas y perspectiva»³). Una buena parte de aquellas que se consideran abstractamente inmigrantes ambientales, una vez que cruzan las fronteras nacionales, terminan insertándose en el mercado laboral italiano. Esto sucede a veces –en el caso de inmigrantes que han ingresado regularmente– siguiendo el complejo procedimiento previsto por el Decreto legislativo 286/1998⁴, llamado *Testo unico sull'immigrazione* –en adelante, *Testo unico*– (Chiaromonte, 2013, pp. 163 y ss.; Martelloni, 2021; Recchia, 2020), aunque casi siempre para realizar trabajos poco cualificados. Más a menudo –sobre todo si se trata de inmigrantes que han entrado irregularmente o que no pueden acceder a un empleo regular precisamente por las complejidades mencionadas anteriormente– en el contexto de la economía sumergida (siempre que no puedan beneficiarse de las medidas de amnistía que también se prevén periódicamente: *vid.* Chiaromonte y D'Onghia, 2020), lo que los convierte en presa fácil de fenómenos deplorables de explotación laboral (*vid.*, al respecto, el núm. 2/2021 de *Lavoro e Diritto*⁵, dedicado a «L'altro art. 18»).

El reconocimiento de la categoría de migrantes ambientales como sujetos vulnerables y, como tales, necesitados de protección y derechos, especialmente en relación con la acogida y la inclusión laboral, puede transcurrir –a falta de legislación específica de referencia tanto a nivel supranacional como a nivel interno– mediante dos vías (Brambilla y Castiglione, 2019; Ciervo, 2018, p. 463). Por un lado, se puede considerar que las herramientas de protección disponibles en la actualidad y en particular las instituciones atribuibles a la protección internacional son capaces de proteger adecuadamente, a través de una interpretación extensiva del contenido de las disposiciones vigentes, también a

³ <https://www.rivisteweb.it/issn/1120-947X/issue/8456>

⁴ <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1998-08-18&atto.codiceRedazionale=098G0348&atto.articolo.numero=0&atto.articolo.sottoArticolo=1&atto.articolo.sottoArticolo=10&qId=3cc438b1-cecd-48ee-94c0-e73dac769eab&tabID=0.11052100045808733&title=lbl.dettaglioAtto>

⁵ <https://www.rivisteweb.it/issn/1120-947X/issue/8224>

las personas migrantes ambientales. Por otro, puede considerarse necesario desarrollar una nueva categoría legal⁶ y/o crear herramientas de protección *ad hoc*⁷.

La perspectiva italiana es particularmente interesante, ya que –como se destacará en las páginas siguientes– aquí se ha intentado, aunando la aportación de la ley con la de la jurisprudencia, seguir los dos cauces señalados.

Aunque son de incuestionable relevancia, no pueden ser examinadas aquí las dimensiones supranacionales, específicamente, la perspectiva del derecho internacional (Borges, 2019; Perrini, 2018) y la de la Unión Europea, en particular en lo que se refiere a la posibilidad de que las personas inmigrantes medioambientales se beneficien de las diferentes formas de protección internacional que contempla el ordenamiento jurídico europeo con base en lo dispuesto por la Carta de Niza⁸ (arts. 18-19) y por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁹ (arts. 78-79) (Kolmannskog y Myrstad, 2009; Marinai, 2020; Starita, 2020)¹⁰.

2. La protección internacional y la inclusión laboral de las personas migrantes ambientales, entre los cambios normativos y los enfoques jurisprudenciales

La Constitución italiana, que salió a la luz en una época en la que aún no se percibían las cuestiones climáticas y ambientales, no prefigura una disciplina específicamente relacionada con la condición de las personas migrantes ambientales. Esta laguna no desvirtúa,

⁶ Un reconocimiento expreso de la categoría legal autónoma de migrantes ambientales, que da como resultado el derecho a obtener protección humanitaria, está contenido tanto en la Ley 301/2004, de extranjería de Finlandia (cap. 6, secciones 88 y 109), y en la Ley 716/2005, de extranjería de Suecia (art. 4, sección 2). Sin embargo, debido a la crisis de las personas refugiadas, los estatutos previstos por estas disposiciones (protección temporal para Finlandia y protección subsidiaria para Suecia) han sido suspendidos y no restablecidos.

⁷ Una de las propuestas planteadas tiene como objetivo agregar a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992 (<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>), en vigor desde 1994, un protocolo específico funcional al reconocimiento y protección de las personas migrantes ambientales.

⁸ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Niza, 7 de diciembre de 2000)-Fundación Acción pro Derechos Humanos (www.derechoshumanos.net)

⁹ <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

¹⁰ Las instituciones europeas, además de reconocer la existencia de claras interconexiones entre el medioambiente y el cambio climático y la migración, también se han comprometido a identificar una serie de soluciones políticas y legales para proteger a las personas migrantes ambientales, en primer lugar identificando algunos derechos que pueden ser vulnerados por el cambio climático (derecho a la vida, a la salud, al agua, etc.). No obstante, sigue existiendo una falta de protección, especialmente en el sistema europeo común de asilo, laguna que no ha sido superada ni siquiera por las propuestas de modificación de la legislación vigente contenidas en el Pacto sobre migración y asilo (Comisión Europea, 2020), que no parece adaptado a la condición de migrantes ambientales (Perrini, 2021).

sin embargo, el compromiso impuesto a los poderes públicos, ya deducible del marco constitucional vigente, de enfrentar el fenómeno en toda su dramática evidencia y alcance, brindando ayuda a las personas migrantes ambientales (Ruggeri, 2021, p. 1.160).

El artículo 10.3 de la Constitución establece que: «El extranjero que se ve impedido en su país del ejercicio efectivo de las libertades democráticas garantizadas por la Constitución italiana tiene derecho de asilo en el territorio de la República, en las condiciones establecidas por la ley».

Dado que nunca se ha adoptado una ley para implementar el derecho constitucional de asilo (Bonetti, 2020; Nicolini y Panzera, 2020), la garantía de este derecho pasa ahora por la posibilidad de reconocer dos formas típicas de protección internacional a la persona extranjera: la condición de refugiada y el estatuto de protección subsidiaria.

La condición de persona refugiada está definida por el artículo 2.1 e) del Decreto legislativo 251/2007¹¹, de conformidad con la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de los refugiados¹², ratificado por Italia por la Ley 722/1954, que prevé en su artículo 1 que esta condición puede ser reconocida en beneficio de quien:

[...] en el temor justificado de ser perseguido por su raza, religión, ciudadanía, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del Estado del que es un ciudadano y no puede o, por este temor, no quiere solicitar la protección de ese Estado; o a cualquiera que, estando apátrida y fuera de su Estado de domicilio a consecuencia de tales hechos, no pueda o, por el temor antes indicado, no quiera volver¹³.

El estatuto de protección subsidiaria, por su parte, está definido en el artículo 2.1 del Decreto legislativo 251/2007 en términos similares a lo dispuesto en la Directiva 2011/95/UE. Tiene derecho a este estatus una persona de un tercer país o apátrida:

[...] que no reúna los requisitos para ser reconocido como refugiado pero contra quien existan motivos razonables para creer que, si regresa al país de origen, o, en el caso de un apátrida, si regresara al país en el que anteriormente tenía su residencia habitual, correría un riesgo real de sufrir un daño grave [...] y que no puede o, por ese riesgo, no quiere acogerse a la protección de dicho país (art. 2, letra f, Directiva 2011/95/UE).

¹¹ <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2007;251>

¹² <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>

¹³ Esta definición de persona refugiada se recoge en términos casi idénticos también en el artículo 2 de la Directiva 2011/95/UE (<https://www.refworld.org/es/docid/5d7fccd6a.html>). Tras el reconocimiento, la persona beneficiaria de protección internacional obtiene de la Jefatura de Policía el correspondiente permiso de residencia, con una duración de 5 años renovable (art. 23.1 Decreto legislativo 251/2007).

De conformidad con el artículo 15 de la misma directiva, se consideran daños graves: la condena o ejecución de la pena de muerte; tortura u otra forma de castigo o trato inhumano o degradante contra la persona solicitante en su país de origen; la amenaza grave e individual para la vida o la integridad física de una persona civil, resultante de la violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado interno o internacional¹⁴.

Tanto las personas titulares del estatuto de refugiado como las titulares del estatuto de protección subsidiaria también disfrutaron –según las disposiciones de la ley consolidada– de una serie de derechos funcionales para su inserción laboral en Italia (arts. 25-29) (Calvellini, 2020).

Sin embargo, es poco probable que una persona migrante ambiental pueda obtener una de las dos formas típicas de protección internacional, ya que abarcan un campo de aplicación bastante estrecho, dadas las rígidas condiciones que legitiman la concesión¹⁵. Desde la perspectiva de la protección de las personas migrantes ambientales, cobra especial relevancia una tercera forma de protección atípica, o protección complementaria¹⁶: la protección humanitaria, introducida por el *Testo unico* y que –como se verá más adelante– ha sido modificada en varias ocasiones en los últimos años (Travaglino, 2022). De acuerdo con el marco regulatorio original, de conformidad con el artículo 5.6 del *Testo unico*, se concedía a la persona extranjera titular de un permiso de residencia por razones humanitarias –en ausencia de las condiciones para el reconocimiento del estatuto de refugiado/a o persona beneficiaria de protección subsidiaria– en presencia de «motivos graves, en particular de carácter humanitario o resultante de obligaciones constitucionales o internacionales del Estado italiano» (art. 32.3 *Testo unico*) (Zorzella, 2018). Esta autorización, además de permitir el ejercicio de una actividad laboral, podía convertirse en una autorización de residencia por motivos de trabajo.

La protección contra los riesgos derivados de eventos naturales catastróficos se produjo en primer lugar en Italia a través de la concesión de la protección humanitaria (Brambilla y Castiglione, 2020), en virtud de la noción amplia de «razones humanitarias graves» que legitiman la concesión del permiso por razones humanitarias, definida por la Comisión Nacional para el derecho de asilo a través de una tipificación ejemplar que incluye también «graves

¹⁴ Las personas titulares del estatuto de protección subsidiaria reciben de la Jefatura de Policía el correspondiente permiso de residencia, con una vigencia de 5 años, renovables previa verificación de la permanencia de las condiciones que permitieron reconocer la protección subsidiaria; este permiso permite el acceso al trabajo y al estudio y puede convertirse en un permiso de residencia por motivos de trabajo, si se cumplen los requisitos necesarios, dando lugar así a la renuncia al estatuto de protección subsidiaria (art. 23.2 Decreto legislativo 251/2007).

¹⁵ En particular, el debate sobre si extender el campo de aplicación de la noción de «refugiado» a las personas migrantes ambientales se inició a principios de la década de 2000: *vid.*, entre otros, Docherty y Giannini (2009); Mayer (2016); Morrissey (2012); Nishimura (2015).

¹⁶ Si bien no regula expresamente las formas de protección complementaria, el derecho de la Unión Europea legitima la posibilidad de que los Estados miembros expidan un permiso de residencia u otra autorización que confiera el derecho a residir por motivos humanitarios o de otra índole a una persona nacional de un tercer país en situación irregular (art. 6.4 Directiva 115/2008/UE).

catástrofes naturales u otros graves factores locales que impidan la repatriación con dignidad y seguridad»¹⁷. Ello incluye las hambrunas¹⁸, los desastres naturales o ambientales como inundaciones¹⁹, lluvias torrenciales²⁰ y situaciones similares²¹, la contaminación del suelo y la explotación insostenible de los recursos naturales²² y, más en general, las condiciones ambientales y climáticas que pongan en peligro los derechos civiles, políticos, socioeconómicos y culturales de la persona, incluidos los fenómenos ambientales de evolución lenta, como la sequía²³.

En particular, fue la Corte de Casación la que afirmó que «la vulnerabilidad [...] también [...] puede derivar de una situación geopolítica que no ofrece garantías de vida en el país de origen (sequía, hambruna, situaciones de pobreza irremediable)»; y que, en consecuencia, esta situación de vulnerabilidad personal:

[...] merece ser protegida mediante el reconocimiento de un permiso de residencia que proteja a la persona del riesgo de ser reincorporada, como consecuencia de la repatriación, en un contexto social, político o *ambiental* como aquel que posiblemente presente en el país de origen, capaz de comprometer significativa y efectivamente sus derechos fundamentales inviolables (cursiva del autor)²⁴.

La misma sentencia también destaca, a los efectos del reconocimiento de la protección humanitaria, el hecho de que la persona extranjera haya seguido un camino de integración, incluso laboral, en Italia. Este elemento fue luego corroborado por las secciones conjuntas de la Corte Suprema, que afirmó que:

[...] en presencia de un alto nivel de integración efectiva en nuestro país –inferible de indicios socialmente relevantes como la titularidad de una relación laboral (aunque de duración determinada, ya que esta forma de relación laboral es la más extendida, en este momento histórico, de acceso al mercado de trabajo) [...]– serán las condiciones objetivas y subjetivas en el país de origen las que asumirán una importancia proporcionalmente menor²⁵.

¹⁷ Circular n.º 3716, de 30 de julio de 2015.

¹⁸ Tribunal de Milán, ord. de 31 de marzo de 2016, n.º 64207.

¹⁹ Tribunal de Catanzaro, ord. de 15 de enero de 2018.

²⁰ Tribunales de L'Aquila, n.º 1522/2017; Nápoles, ord. de 5 de junio de 2017, n.º 7523; Casación, sec. lab. de 19 de mayo de 2021, n.º 13652. *Vid.* Scissa (2022a).

²¹ Tribunal de Milán, ord. de 16 de septiembre de 2015; Tribunal de Salerno, ord. de 16 de agosto de 2018.

²² Casación, secc. II, ord. de 24 de febrero de 2021, n.º 5022.

²³ Tribunal de Cagliari, ord. de 31 de marzo de 2019, n.º 4043.

²⁴ Casación n.º 4455/2018, citada. Castronuovo (2018); Favilli (2018).

²⁵ Casación, secc. Unite, de 9 de septiembre de 2021, n.º 24413.

Posteriormente, el mismo Tribunal Supremo afirmó que en ocasiones conviene dar mayor importancia al proceso de integración en Italia de la persona solicitante de asilo; si las condiciones en el país de origen son de privación de derechos fundamentales también podría ocurrir que el «peso» de la integración sea irrelevante si:

[...] se constatan situaciones de especial gravedad (como exposición grave a la vulneración de los derechos fundamentales a la vida o a la salud, resultante, por ejemplo, de hechos catastróficos o de crisis geopolíticas que han generado situaciones de carencia radical de necesidades)²⁶.

Junto a la protección humanitaria, como herramienta abstractamente utilizable para la protección de las personas migrantes ambientales, existía (y existe) la posibilidad de establecer medidas extraordinarias específicas de acogida y protección temporal «para necesidades humanitarias significativas, en caso de conflictos, desastres naturales u otros hechos de especial gravedad en países no pertenecientes a la Unión Europea» (art. 20 *Testo unico*). En virtud del artículo 20 se adoptaron medidas de protección temporal para personas migrantes que huían de la guerra de los Balcanes a finales de la década de 1990, como consecuencia de la Primavera Árabe de 2011 y, más recientemente, del conflicto que estalló en Ucrania el 24 de febrero de 2022, día que marca el inicio de la invasión rusa (sobre este tema, *vid.* Miñarro Yanini, 2022)²⁷. Hasta la fecha no aparecen, sin embargo, los casos de protección temporal de conformidad con el artículo 20 concedidos para desastres ambientales, quizás también porque el instrumento presupone solicitudes colectivas (y no individuales) de protección (Scissa, 2021a, pp. 140-141).

En 2018, el sistema italiano de protección complementaria se vio alterado por la entrada en vigor del Decreto Ley n.º 113/2018, convertido en Ley n.º 132/2018 (Chiaromonte, 2019). La autorización de residencia por razones humanitarias fue derogada y la protección complementaria se circunscribió a siete autorizaciones especiales de residencia temporal por necesidades humanitarias que, sin embargo, no podían cubrir la totalidad del ámbito de la anterior cláusula general sobre protección humanitaria ampliada y que, aun permitiendo realizar actividades laborales, no siempre posibilitaban su conversión en permiso de

²⁶ Casación, secc. I, ord. de 10 de diciembre de 2021, n.º 41778.

²⁷ El Consejo de la Unión Europea, a propuesta de la Comisión, consideró que había motivos para activar, por primera vez desde su adopción, la Directiva 2001/55/CE relativa a la protección temporal: véase la Decisión de ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022, por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania, en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE, y cuyo efecto es la instauración de una protección temporal. El 28 de marzo de 2022, el Gobierno italiano aplicó la Decisión 2022/382 mediante un decreto del presidente del Consejo de Ministros, según lo previsto en el artículo 20 del *Testo unico* y en el artículo 3 del Decreto legislativo 85/2003, que constituye la norma de transposición interna de la Directiva 2001/55/CE (Scissa, 2022b).

residencia por motivos de trabajo (Acierno, 2020). Este no es el lugar para entrar en los detalles de la intrincada disciplina que resultó de ello, pero debe subrayarse que esta nueva estructura también ha afectado negativamente a la situación de las personas inmigrantes medioambientales: baste pensar en el hecho de que el permiso de residencia por protección especial –uno de los siete permisos especiales de residencia temporal por necesidades humanitarias– se refiere únicamente a los supuestos de inexpulsabilidad de la persona extranjera por persecución y tortura (art. 19, apdos. 1 y 1.1, *Testo unico*), para las que anteriormente se preveía la expedición del permiso de residencia por razones humanitarias.

Esta situación fue solo parcialmente compensada con la introducción en el *Testo unico* de la nueva autorización de residencia por desastres excepcionales y contingentes que involucren al país al que debe regresar la persona extranjera y que no permitan el retorno y estancia en condiciones seguras (art. 20 bis). Este permiso, con una duración de 6 meses y prorrogable (por otros 6 meses, en la versión original de la disposición) de acuerdo con las condiciones de desastre del país de origen, permitía realizar una actividad laboral, aunque no podía convertirse en un permiso de estancia por motivos de trabajo. Sin embargo, las condiciones de concesión particularmente restrictivas –en especial, el carácter contingente y excepcional del desastre, que parecería referirse solo a hechos repentinos y ocasionales, y no también a los lentos o recurrentes– han comprometido, al menos parcialmente, su funcionamiento.

En 2020 se introdujo una nueva modificación del sistema de protección complementaria italiano (Decreto Ley n.º 130/2020, convertido en Ley n.º 173/2020). Sin embargo, antes de prestar atención a los cambios legislativos introducidos recientemente, es necesario recordar que también en el bienio 2019–2020 la Corte Suprema intervino con algunas sentencias relevantes con miras a la protección de las personas migrantes ambientales. Ha reconocido, en efecto, que la catastrófica situación climática de Bangladesh –en relación con los fenómenos de inundación– puede determinar una situación de vulnerabilidad subjetiva que, a su vez, puede dar lugar a una protección humanitaria (que mientras tanto, según la reconstrucción de los órganos judiciales, fue considerada digna de protección por el ordenamiento jurídico a través de lo dispuesto en el art. 20 bis *Testo unico*)²⁸; especificando también que circunstancias tales como las lluvias torrenciales que provocaron la destrucción de la vivienda del solicitante en Bangladesh en este caso deben considerarse relevantes a efectos del reconocimiento de la protección humanitaria (aunque no ha aclarado el ámbito de actuación del concepto de catástrofe, ni cuáles son los eventos naturales o climáticos que pueden dar lugar a la situación de vulnerabilidad)²⁹.

²⁸ Casación, secc. I, de 20 de marzo de 2019, n.º 7832; las inundaciones fueron entonces consideradas como causa tanto de vulnerabilidad como de migración forzada: Casación, secc. I, de 8 de enero de 2021, n.º 121.

²⁹ Casación, secc. I, ord. de 4 de febrero de 2020, n.º 2563; también, Casación, secc. III, ord. de 10 de noviembre de 2020, n.º 25143.

Por lo que respecta a los cambios más recientes, introducidos en 2020, se pueden resumir esquemáticamente en tres bloques:

- En primer lugar, se han ampliado los supuestos que pueden dar lugar a la concesión de la citada autorización de residencia por especial protección (que, además, puede convertirse ahora en una autorización de residencia por motivos de trabajo) mediante una ampliación de los supuestos de prohibición de expulsión y devolución, proporcionando una vía de protección a aquellas personas extranjeras que, en caso de repatriación, correrían el riesgo de ser sometidas a torturas o tratos inhumanos o degradantes, a vulnerar su derecho al respeto a la vida privada y familiar, o afecte a obligaciones constitucionales o internacionales del Estado italiano (recuperando así, pero solo en parte, las disposiciones de la versión original del art. 5, párr. 6, *Testo unico*)³⁰. Además, ahora se establece expresamente que «a los efectos de evaluar el riesgo de violación» mencionado anteriormente, también debe tenerse en cuenta la integración social real de la parte interesada en Italia, lo que significa que la nueva formulación del artículo 19.1.1 recuerda los criterios ya enunciados por el Tribunal Supremo en 2018, incluido el de integración sociolaboral. Ahora, por tanto, es necesario verificar la existencia de las condiciones señaladas por el artículo 19.1.1 a los efectos de la concesión de un permiso de residencia por protección especial, ya que ya no es suficiente –como en las disposiciones originales del art. 5, párr. 6– determinar la existencia de «razones humanitarias graves», por lo que no se puede decir que haya habido un retorno real a la «vieja» protección humanitaria.

Tal ampliación del ámbito de aplicación del permiso de residencia por protección especial en los términos que se han visto es aún más significativa si se interpreta a la luz de la decisión del Comité de Derechos Humanos de la ONU en el caso Teitiota (sobre el particular, *vid.* Miñarro Yanini, 2020)³¹. El Comité, en particular, por un lado, admitió que los efectos del cambio climático pueden implicar una violación del derecho a la vida y la prohibición de tratos inhumanos y degradantes, si tal amenaza es razonablemente previsible; por otro, dijo que el riesgo de sufrir tales efectos en el país de origen genera la prohibición de devolución por

³⁰ Aunque el permiso de residencia por protección humanitaria no se ha restablecido, la referencia al «respeto de las obligaciones constitucionales o internacionales del Estado italiano» se ha reinsertado de hecho en el artículo 5, apartado 6, del *Testo unico*, sin hacer sin embargo lo mismo en relación con los «motivos graves, en particular de carácter humanitario», que figuraban en la redacción original de la disposición (Zorzella, 2021).

³¹ Comité de Derechos Humanos de la ONU, caso 2727/2016, *Ioane Teitiota c. Nueva Zelanda*, de 7 de enero de 2020, decisión adoptada de conformidad con el artículo 4.5 del Protocolo adicional de 24 de octubre de 2019.

parte de terceros países, que tienen la responsabilidad de proteger a las personas cuyas vidas se ven amenazadas por la crisis climática. Estas indicaciones, por lo tanto, parecen muy relevantes también con vistas a impulsar una interpretación de las disposiciones internas, y en particular del artículo 19.1.1 de la ley consolidada en el sentido indicado por el Comité de la ONU para todos los sujetos llamados a aplicarlas³².

- En segundo lugar, se amplía el ámbito de aplicación de la autorización de residencia por catástrofes. Con anterioridad, solo podía liberarse si el país de posible retorno de la persona extranjera se encontraba en una situación de «gravedad contingente y excepcional». No obstante, ahora basta con que esta situación sea de «grave catástrofe», ya que podría referirse, por ejemplo, a eventos –naturales o antropogénicos– de inicio lento o predecibles y continuos (piénsese en inundaciones o lluvias torrenciales) que hacen que sea imposible permanecer en un lugar determinado, incluso si no son extraordinarios. Además, como se ha comentado, el permiso –que es renovable mientras subsistan situaciones de inseguridad ambiental en el país de origen (y ya no solo por 6 meses, como antes)– puede convertirse ahora en un permiso de residencia por motivos de trabajo, lo que sin duda facilita las perspectivas de inclusión laboral de las personas migrantes ambientales.
- Por último, se amplían las hipótesis de convertibilidad en autorización de residencia por motivos de trabajo de determinados tipos de autorizaciones de residencia expedidas por otras razones.

Los cambios legislativos de 2020 ciertamente han dado como resultado una configuración más favorable para las personas migrantes ambientales que la esbozada en 2018; sin embargo, la posibilidad de obtener una protección más específica, como la de las causas catastróficas, ambientales y de otro tipo, es hoy ciertamente más limitada que la protección aplicable bajo la vigencia del antiguo artículo 5, apartado 6, del *Testo unico*. Con todo, ello puede compensarse con la posibilidad de que, una vez obtenida la protección, a la persona migrante ambiental se le facilite su inserción laboral por la vía de convertir el permiso por catástrofes, que ya le permite trabajar, en un permiso por razones de trabajo.

3. Breves reflexiones finales sobre la relación entre migración, medioambiente y trabajo

Como se ha escrito recientemente:

³² Para una reconstrucción de las primeras sentencias de algunos tribunales italianos, franceses y alemanes que, partiendo de una interpretación evolutiva y dinámica del derecho nacional y supranacional, han reconocido formas de protección internacional por motivos medioambientales, *vid.* Scissa (2021b).

[...] la condición de migrantes en general y de ambientales en particular nos obliga a reflexionar sobre lo que somos y lo que queremos ser, en particular si pretendemos entregar el modelo de *idem sentire de re publica* que constituía la seña que identificaba a nuestra comunidad (Ruggeri, 2021, p. 1.170).

A la luz del marco que se ha reconstruido brevemente, las posibilidades y perspectivas de inclusión laboral de las personas inmigrantes ambientales parecen estar limitadamente satisfechas por el actual marco regulatorio italiano –pero podría desarrollarse un discurso análogo en relación con el supranacional–, que prevé un instrumento solo parcialmente adecuado a esta exigencia (Villani, 2021, pp. 4 y 26), a pesar de los recientes e interesantes esfuerzos realizados en el ámbito jurisprudencial y, en parte, también legislativo.

En cuanto al reconocimiento de la protección internacional de las personas inmigrantes ambientales, que es una condición indispensable para permitir su inclusión en el lugar de trabajo, la perspectiva italiana parece particularmente interesante. Como hemos visto, hay dos caminos seguidos hasta ahora por Italia: por un lado, dadas las considerables dificultades asociadas con el reconocimiento del estatuto de persona refugiada o la protección subsidiaria frente a las personas inmigrantes medioambientales, se ha intentado adaptar a sus necesidades, a menudo a través de la jurisprudencia, las herramientas de protección «clásicas» ya disponibles, y en particular la protección humanitaria, si bien siguiendo este camino no se han logrado hasta ahora resultados del todo satisfactorios; por otro lado, se han creado instrumentos jurídicos *ad hoc*, como el permiso de residencia por catástrofe natural. Como hemos visto, los cambios legislativos introducidos en los últimos años dentro del *Testo unico* han influido mucho en esta evolución.

Es muy importante la reciente Sentencia núm. 5022/2021 del Tribunal de Casación, que, siguiendo la estela de la n.º 4455/2018, ha identificado (aunque indirectamente) la categoría de migrantes ambientales, vinculándola a la vulneración de la dignidad humana, y que por ello puede ser considerada precursora de una nueva vía importante de reconocimiento y ampliación de los derechos de las personas solicitantes de asilo por vía jurisprudencial³³. Si bien tenía por objeto el marco normativo anterior, la sentencia estableció que los derechos fundamentales de una persona pueden verse comprometidos incluso cuando un sujeto se ve obligado a vivir en un:

[...] contexto socioambiental tan degradado que expone al individuo al riesgo de ver sus derechos fundamentales a la vida, a la libertad y a la autodeterminación

³³ Casación, secc. II, ord. de 24 de febrero de 2021, n.º 5022, citada. El caso fue entonces devuelto al órgano judicial de primera instancia, quien deberá verificar que no se exceda el nivel esencial de vida digna en el presente caso, que se refería a un ciudadano del delta del Níger, incluso si las situaciones de vulnerabilidad se derivan de condiciones de degradación ambiental, social o climática o explotación de los recursos naturales (Del Guercio, 2021).

anulados, o en todo caso, verlos reducidos por debajo del umbral de su núcleo esencial e ineludible,

y que ello pueda justificar la expedición de un permiso de residencia por razones humanitarias, con todo lo que se deriva en cuanto a la posible inclusión laboral de quienes tengan derecho a beneficiarse de ella.

A la luz de las consideraciones realizadas hasta ahora, parece llegado el momento de que la ley italiana asuma la responsabilidad directa de los instrumentos de protección y las perspectivas de inclusión laboral de las personas inmigrantes ambientales. Sería deseable que esto se produjera en el marco de una reescritura global de la legislación nacional sobre el trabajo de las personas migrantes. Esta disciplina, en efecto, presenta sin duda muchos aspectos críticos: pensemos, por ejemplo, en las dificultades relacionadas con la contratación de personas trabajadoras extranjeras, atribuibles principalmente a un aparato regulatorio que prevé cuotas de entrada muy bajas, impide la entrada para la búsqueda de empleo y perfila un procedimiento administrativo de contratación particularmente largo y complicado (Chiaromonte, 2020). La urgencia de los desafíos que plantean el cambio climático y ambiental (también) a la regulación de los fenómenos migratorios y laborales podría representar una oportunidad favorable para iniciar este difícil, pero ya impostergable, camino de reformas.

Referencias bibliográficas

- Acierno, M. (2020). La protezione umanitaria prima e dopo il decreto legge n. 113 del 2018. En M. Giovannetti y N. Zorzella (Eds.), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia* (pp. 805-820). Franco Angeli.
- Bonetti, P. (2020). L'evoluzione delle norme e delle politiche del diritto di asilo in Italia e in Europa tra protezione internazionale e asilo costituzionale. En M. Giovannetti y N. Zorzella (Eds.), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia* (pp. 751-804). Franco Angeli.
- Borges, I. M. (2019). *Environmental change, forced displacement and international law. From legal protection gaps to protection solutions*. Routledge.
- Brambilla, A. y Castiglione, M. (2019). Migrazioni ambientali: libertà di circolazione vs. protezione? *Cosmopolis*, 2. <https://www.cosmopolisonline.it/articolo.php?numero=XVI12019&id=3>
- Brambilla, A. y Castiglione, M. (14 de febrero de 2020). Migranti ambientali e divieto di respingimento. *Questione Giustizia*. https://www.questionegiustizia.it/articolo/migranti-ambientali-e-divieto-di-respingimento_14-02-2020.php
- Calvellini, G. (2020). Percorso di lettura sull'inclusione di richiedenti e titolari di protezione

- internazionale e umanitaria. *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 166, 427-436.
- Castronuovo, E. (2018). Il permesso di soggiorno per motivi umanitari dopo la sentenza della Corte di Cassazione n. 4455/2018. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3. <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/note-e-commenti/fascicolo-note-2018-3/302-commentocas-tronuovo/file>
- Chiaromonte, W. (2013). *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*. Giappichelli.
- Chiaromonte, W. (2019). Ideologia e tecnica della disciplina sovranista dell'immigrazione. Protezione internazionale, accoglienza e lavoro dopo il «decreto Salvini». *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 162, 321-354.
- Chiaromonte, W. (2020). L'ingresso per lavoro: l'irrazionalità del sistema e le sue conseguenze al tempo delle fake news e della retorica nazionalista. En M. Giovannetti y N. Zorzella (Eds.), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia* (pp. 229-250). Franco Angeli.
- Chiaromonte, W. (2021). Protección internacional e inclusión laboral de las personas migrantes medioambientales: la experiencia italiana. En M. Miñarro Yanini (Ed.), *Cambio climático y derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva* (pp. 173-206). UJA Editorial.
- Chiaromonte, W. y D'Onghia, M. (2020). Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3. <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-3-2020-1/651-cronaca-di-una-sanatoria-in-tempo-di-emergenza-sanitaria-genesi-finalita-e-limiti/file>
- Ciervo, A. (2018). I rifugiati «ambientali». Una nuova categoria giuridica di richiedenti asilo? *Rivista Critica del Diritto Privato*, 36(3), 453-474.
- Comisión Europea. (2020). Nuevo pacto sobre migración y asilo. Bruselas, 23 de septiembre de 2020, COM(2020) 609 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0609&from=EN>
- Del Guercio, A. (2021). Migrazioni connesse con disastri naturali, degrado ambientale e cambiamento climatico: sull'ordinanza n. 5022/2020 della Cassazione italiana. *Diritti Umani e Diritto Internazionale. Rivista Quadrimestrale*, 3, 521-533.
- Docherty, B. y Giannini, T. (2009). Symposium: Confronting a rising tide: A proposal for a Climate Refugee Treaty. *Harvard Environmental Law Review*, 33(2), 349-405.
- Favilli, C. (14 de marzo de 2018). La protezione umanitaria per motivi di integrazione sociale. *Questione Giustizia*. https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-protezione-umanitaria-per-motivi-di-integrazione_14-03-2018.php
- Ferrajoli, L. (25 de octubre de 2021). Diritti umani, diritto disumano. *Questione Giustizia*. <https://www.questionegiustizia.it/articolo/diritti-umani-diritto-disumano>
- Ferris, E. (2020). Research on climate change and migration where are we and where are we going? *Migration Studies*, 8(4), 612-625. <https://doi.org/10.1093/migration/mnaa028>
- Kolmannskog, V. y Myrstad, F. (2009). Environmental displacement in European Asylum Law. *European Journal of Migration and Law*, 11(4), 313-326. <https://doi.org/10.1163/157181609789804321>
- Marinai, S. (2020). L'Unione Europea e i canali di accesso legale per i soggetti bisognosi di protezione internazionale. *Diritto Pubblico*, 26(1), 57-77.

- Martelloni, F. (2021). L'accesso al mercato del lavoro dello straniero. En F. Curi, F. Martelloni, A. Sbraccia y E. Valentini (Eds.), *I migranti sui sentieri del diritto* (pp. 55-86). Giappichelli.
- Mayer, B. (2016). *The concept of climate migration: Advocacy and its prospects*. Edward Elgar Publishing.
- McLeman, R. y Gemenne, F. (Eds.). (2020). *Routledge handbook on environmental displacement and migration*. Routledge.
- Metha, S. (2021). *Questa terra è la nostra terra. Manifesto di un migrante*. Einaudi.
- Miñarro Yanini, M. (2020). Hacia una transición ecológica justa en el ámbito de las relaciones de trabajo y la inmigración. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 451, 5-17. <https://bit.ly/3kF9q1L>
- Miñarro Yanini, M. (Ed.). (2021). *Cambio climático y derecho social. Claves para una transición ecológica justa e inclusiva*. UJA Editorial.
- Miñarro Yanini, M. (2022). El futuro será verde o no será: las herramientas para una transición social ecológica justa. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 469, 5-14. <https://bit.ly/3zUFWHS>
- Morrissey, J. (2012). Rethinking the "debate on environmental refugees" from "maximalists and minimalists" to "proponents and critics". *Journal of Political Ecology*, 19(1), 36-49.
- Nicolini, M. y Panzera, C. (2020). Asilo. En C. Panzera y A. Rauti (Eds.), *Dizionario dei diritti degli stranieri* (pp. 17-66). Editoriale Scientifica.
- Nishimura, L. (2015). Climate change migrants: Impediments to a protection framework and the need to incorporate migration into climate change adaptation strategies. *International Journal of Refugee Law*, 27(1), 107-134. <https://doi.org/10.1093/ijrl/eev002>
- Oliver-Smith, A. (2012). Debating environmental migration: society, nature and population displacement in climate change. *Journal of International Development*, 24(8), 1.058-1.070. <https://doi.org/10.1002/jid.2887>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2009). *Environment and climate change. Assessing the evidence*. <https://www.preventionweb.net/publication/migration-environment-and-climate-change-assessing-evidence>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2019). *Glossary on migration*. https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf
- Perrini, F. (2018). *Cambiamenti climatici e migrazioni forzate. Verso una tutela internazionale dei migranti ambientali*. Editoriale Scientifica.
- Perrini, F. (2021). Il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo ed i migranti ambientali: una categoria «dimenticata»? *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2, 245-260. <http://dx.doi.org/10.14273/unisa-3764>
- Recchia, G. A. (2020). L'accesso al lavoro dei migranti economici. En W. Chiaromonte, M. D. Ferrara y M. Ranieri (Eds.), *Migranti e lavoro* (pp. 93-110). il Mulino. <http://hdl.handle.net/11586/312573>
- Ruggeri, A. (2021). Per i migranti ambientali: non muri o respingimenti ma solidarietà e accoglienza. *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 5, 1.154-1.170. https://www.rivistaoidu.net/wp-content/uploads/2021/12/2_Ruggeri1.pdf
- Scissa, C. (2021a). La protezione per calamità: una breve ricostruzione dal 1996 ad oggi. *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 136-147. <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2021/01/09-Scissa-FQC-1-21.pdf>

- Scissa, C. (2021b). Migraciones ambientales tra immobilismo normativo e dinamismo giurisprudenziale: un'analisi di tre recenti pronunce. *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2.
- Scissa, C. (14 de febrero de 2022 –2022a–). Estrema povertà dettata da alluvioni: condizione (in)sufficiente per gli standard nazionali di protezione? *Questione Giustizia*. <https://www.questionegiustizia.it/articolo/estrema-poverta-dettata-da-alluvioni>
- Scissa, C. (31 de marzo de 2022 –2022b–). La protezione temporanea per le persone in fuga dall'Ucraina in UE e in Italia: alcuni profili critici. *Questione Giustizia*. <https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-protezione-temporanea-per-le-persone-in-fuga-dall-ucraina-alcuni-profili-critici>
- Starita, M. (2020). Il principio del «non-refoulement» tra controllo dell'accesso al territorio dell'Unione Europea e protezione dei diritti umani. *Diritto Pubblico*, 26(1), 141-163.
- The World Bank. (2018). *Groundswell. Preparing for internal climate migration*. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29461>
- The World Bank. (2021). *Groundswell Part II. Acting for internal climate migration*. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36248#:~:text=They%20will%20migrate%20from%20areas,sread%20and%20intensify%20by%202050>
- Travaglino, G. (2022). La protezione umanitaria tra passato e futuro. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1, 97-139. <https://www.dirittoimmigrazioneecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2022/885-la-protezione-umanitaria-tra-passato-e-futuro/file>
- Villani, S. (2021). Reflections on Human Rights Law as suitable instrument of complementary protection applicable to environmental migration. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3. <https://www.dirittoimmigrazioneecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-2-2021-2/824-reflections-on-human-rights-law-as-suitable-instrument-of-complementary-protection-applicable-to-environmental-migration/file>
- Zorzella, N. (2018). La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1. <https://www.dirittoimmigrazioneecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2018-1/208-la-protezione-umanitaria-nel-sistema-giuridico-italiano/file>
- Zorzella N. (2021). La nuova protezione speciale introdotta dal d.l. 130/2020. Tra principio di flessibilità, resistenze amministrative e problematiche applicative. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2. <https://www.dirittoimmigrazioneecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-2-2021-1/763-la-nuova-protezione-speciale-introdotta-dal-d-l-130-2020-tra-principio-di-flessibilita-resistenze-amministrative-e-problematiche-applicative/file>