



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

Scuola di
Giurisprudenza

Corso di Laurea in
Giurisprudenza

Cambiamenti climatici e migrazioni: prospettive di tutela a livello internazionale, europeo e italiano

Relatore

Giacomo Vivoli

Candidato

Alessia Tomatis

Anno Accademico 2019/2020

AL.

INDICE

INTRODUZIONE.....	IV
--------------------------	-----------

CAPITOLO I – LE MIGRAZIONI CLIMATICHE E L’EMERSIONE DELLA FIGURA DEL MIGRANTE/RIFUGIATO CLIMATICO: LA QUESTIONE GIURIDICA CIRCA LA NECESSITA’ DI TUTELA

1. AMBIENTE, CAMBIAMENTI CLIMATICI E MIGRAZIONI: UN RAPPORTO

COMPLICATO	1
-------------------------	----------

1.1. Spostamenti causati (anche) dai cambiamenti climatici: di cosa si tratta e quali caratteristiche contraddistinguono il fenomeno	9
1.2. Concettualizzare le migrazioni climatiche: necessità di chiarezza e difficoltà di classificazione.....	14
1.3. Esempi concreti	18
1.3.1. L’esempio emblematico delle isole del Pacifico: Tuvalu e Kiribati tra rischio di inabissamento e pressioni preesistenti.....	20
1.3.2. Il caso del Bangladesh: vulnerabilità perduranti e nuove	22

2. L’IMPORTANZA DI INDIVIDUARE UNA CATEGORIA: UNA QUESTIONE

LESSICALE OVVERO CONCETTUALE.....	25
------------------------------------------	-----------

2.1. Rifugiato o migrante? Ambientale o climatico?	27
2.2. Impossibilità di una risposta univoca: ripercussioni sul possibile riconoscimento di uno status e sull’eventualità di una soluzione universale.....	31

3. L’ASSENZA DI UNA TUTELA SPECIFICA: UNA LACUNA A LIVELLO

INTERNAZIONALE E LA NECESSITÀ DI STABILIRE SE E COME “PROTEGGERE”	33
--------------------------------------------------------------------------	-----------

CAPITOLO II – GLI STRUMENTI DI TUTELA ESISTENTI A LIVELLO INTERNAZIONALE ED EUROPEO: LIMITI E POSSIBILITA’ DI UTILIZZO AI FINI DI UNA PROTEZIONE O DELLA COSTRUZIONE DI UN MODELLO DI RIFERIMENTO

1. GLI STRUMENTI DI TUTELA NEL PANORAMA INTERNAZIONALE	42
---------------------------------------------------------------------	-----------

1.1. La Convenzione di Ginevra del 1951 e il Protocollo del 1967	43
1.1.1. Rilevanza della fonte nel contesto degli spostamenti indotti dai cambiamenti climatici	44
1.1.2. Articolo 1A(2): analisi dei presupposti alla luce delle esigenze del caso	46
1.1.2.1. Il fondato timore di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le opinioni politiche	47
1.1.2.2. La lontananza dal proprio Paese	51
1.1.2.3. L’assenza di protezione da parte del proprio Stato	51
1.1.2.4. Considerazioni conclusive: quando la Convenzione può applicarsi	54

1.1.3.	La definizione di rifugiato estesa dalla Convenzione dell'Organizzazione dell'Unità Africana per i rifugiati e dalla Dichiarazione di Cartagena sui rifugiati dell'America Latina	55
1.2.	Diritti umani e protezione complementare basata sul principio di non-refoulement.....	58
1.2.1.	Rilevanza della protezione complementare nell'ambito degli spostamenti indotti dai cambiamenti climatici.....	61
1.2.2.	Il quadro delle Nazioni Unite: l'articolo 6 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 e il principio di non-refoulement alla luce del caso Teitiotia c. Nuova Zelanda	62
1.2.3.	Il quadro del Consiglio d'Europa: gli articoli 2 e 3 della CEDU	68
1.2.3.1.	L'articolo 2 della CEDU: l'interpretazione della Corte EDU del diritto alla vita rispetto a fattori ambientali	71
1.2.3.2.	L'articolo 3 della CEDU: può la violazione di diritti socioeconomici considerarsi trattamento inumano o degradante?	72
1.2.4.	Limiti della protezione complementare basata sul non-refoulement.....	77
1.3.	Cambiamenti climatici e diritto internazionale.....	79
1.3.1.	Dalla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici alle novità introdotte dall'Accordo di Parigi: qualcosa di vincolante ai fini della protezione degli sfollati climatici?.....	83
1.3.2.	Responsabilità degli Stati nel diritto internazionale dei cambiamenti climatici	88
1.4.	Le linee guida per gli Internally Displaced Persons (IDPs) delle Nazioni Unite	92
1.4.1.	Rilevanza delle linee guida sugli IDPs nel contesto degli spostamenti indotti dai cambiamenti climatici.....	96
1.4.2.	Uno strumento regionale di protezione degli sfollati: La Convenzione di Kampala e l'espreso riferimento ai cambiamenti climatici	100
2.	GLI STRUMENTI RILEVANTI A LIVELLO EUROPEO	102
2.1.	Il Sistema europeo comune di asilo: introduzione e rilevanza del Sistema ..	104
2.1.1.	La direttiva qualifiche (2011/95/UE).....	108
2.1.1.1.	Lo status di rifugiato ai sensi della direttiva qualifiche	110
2.1.1.2.	La protezione sussidiaria.....	113
2.1.2.	La protezione temporanea	118
3.	CONCLUSIONE: INADEGUATEZZA DEL QUADRO OFFERTO A LIVELLO INTERNAZIONALE ED EUROPEO.....	123

CAPITOLO III – LA PROTEZIONE OFFERTA DALL'ORDINAMENTO ITALIANO: CONFRONTO CON ALTRE SOLUZIONI NAZIONALI E FOCUS SUL CONCETTO DI VULNERABILITA'

1.	LA PROTEZIONE OFFERTA DALL'ORDINAMENTO ITALIANO	129
-----------	--------------------------------------------------------------	------------

1.1.	La protezione umanitaria: evoluzione normativa e applicativa	130
1.1.1.	La protezione umanitaria originaria: l'articolo 5 comma 6 del d. lgs. 286/98	131
1.1.1.1.	La protezione umanitaria all'interno del sistema della protezione internazionale	134
1.1.1.2.	I presupposti della protezione umanitaria	137
1.1.1.3.	Evoluzione applicativa e giurisprudenziale: i margini per una tutela per motivi ambientali o climatici	140
1.1.2.	La protezione per esigenze umanitarie successiva alle modifiche del decreto Salvini.....	147
1.1.2.1.	La tutela degli sfollati climatici post decreto Salvini: il permesso di soggiorno per calamità ex art. 20-bis TU immigrazione	150
1.1.3.	La rilevanza del decreto-legge n. 130/2020: importanti novità per la tutela degli spostamenti ambientali e climatici	152
1.1.3.1.	La modifica del permesso di soggiorno per calamità.....	156
1.2.	I limiti della protezione temporanea ex articolo 20 TU immigrazione	161
1.3.	Riflessioni sull' (in) attuazione dell'asilo costituzionale.....	162
1.3.1.	Il contenuto dell'asilo costituzionale: paragoni con le altre forme di protezione internazionale	167
1.3.2.	Il diritto di asilo costituzionale quale tutela a fronte di fenomeni ambientali e climatici	174
2.	LA “SOLUZIONE” ITALIANA A CONFRONTO CON ALTRE SOLUZIONI NAZIONALI	176
2.1.	La protezione offerta dai Paesi membri dell'Unione Europea.....	177
2.2.	Altre ipotesi legate allo spostamento indotto da fenomeni ambientali e climatici al di fuori dell'Unione Europea	181
3.	LA TUTELA ITALIANA QUALE ESEMPIO PER UNA PROSPETTIVA DI TUTELA: FOCUS SUL CONCETTO DI VULNERABILITÀ	183
3.1.	Introduzione sul concetto di vulnerabilità.....	185
3.2.	Il concetto fluido di vulnerabilità nel contesto italiano.....	190
3.3.	Vulnerabilità e spostamenti causati da fenomeni ambientali e climatici	196
3.3.1.	Proteggere sulla base della condizione di vulnerabilità causata dagli effetti climatici	200
	CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	203
	BIBLIOGRAFIA.....	215
	RINGRAZIAMENTI.....	238

INTRODUZIONE

In base ai dati scientifici il 2020 si presta ad essere considerato, insieme al 2016, uno degli anni più “caldi” della storia del nostro pianeta in quanto, proprio come avvenne quattro anni fa, la temperatura media globale registrata risulta essere di 1.2 gradi centigradi in più rispetto al livello preindustriale. Peraltro, in maniera controintuitiva rispetto a quanto ci si potesse attendere, il Report *State of the Global Climate 2020* dell’Organizzazione meteorologica mondiale (WMO) ha illustrato come neanche la riduzione delle emissioni climalteranti connessa alle misure adottate in risposta al COVID-19 sarà in grado di diminuire il tasso di crescita annuo della concentrazione di CO₂ nell’atmosfera. Infatti, i dati in tempo reale provenienti dalle stazioni di riferimento di Mauna Loa (Hawaii) e di Cape Grim (Tasmania) indicano che i livelli di CO₂, CH₄ e N₂O hanno continuato ad aumentare nel corso dell’anno¹.

In sintesi, il 2020, nonostante la contrazione della produzione industriale legata all’effetto COVID-19, non ha segnato alcuna battuta d’arresto del riscaldamento globale. A conferma di tale andamento sono stati avvertiti significativi impatti del cambiamento climatico in diverse aree del pianeta; in particolar modo è stato registrato l’intensificarsi di eventi meteorologici estremi, come forti piogge, siccità, ondate di calore, tempeste tropicali nonché di altri eventi da questi determinati o aggravati (inondazioni, frane, incendi, valanghe). Nel corso dell’anno, inondazioni severe hanno colpito la regione africana, accentuandosi soprattutto in Kenya e Sudan. Similmente, l’India ha vissuto una stagione monsonica peculiare, una delle più piovose dal 1994. Forti piogge, inondazioni e frane hanno colpito anche i paesi limitrofi: Pakistan, Nepal, Bangladesh, Afghanistan e Myanmar. Anche il sud-est asiatico ha risentito dell’intensificarsi delle precipitazioni: forti inondazioni hanno colpito soprattutto Vietnam, Cambogia e Indonesia. Inoltre, un periodo di intensa siccità ha interessato molte parti del Sud America nel corso del 2020, colpendo particolarmente Argentina settentrionale, Paraguay ed alcune aree

¹ World Meteorological Organization (WMO), *State of the Global Climate 2020 – Provisional Report*, pp. 2-5, disponibile a: https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10444

del Brasile. Condizioni di siccità diffusa hanno contribuito al diffondersi di incendi negli Stati Uniti occidentali, tra cui i più grandi mai registrati in California e Colorado a metà luglio e agosto. Anche le fiamme divampate nell'Australia orientale alla fine del 2019 hanno continuato ad estendersi, per poi affievolirsi in seguito a un periodo di forti piogge avvenuto all'inizio di febbraio. Nemmeno l'Europa è rimasta indenne di fronte alle conseguenze climatiche: cicloni extratropicali hanno colpito l'Europa settentrionale, centrale e occidentale nei mesi di febbraio e ottobre, causando un significativo aumento delle precipitazioni e di severe inondazioni. L'Italia ha fortemente risentito l'impatto di tali eventi: alcune regioni italiane hanno dovuto affrontare il considerevole aumento di piogge e le conseguenti mareggiate e alluvioni².

Il modo in cui eventi meteorologici di rilevante impatto e il lento degrado ambientale incidono sulle persone dipende da diversi fattori: la conformazione geografica delle aree maggiormente esposte ai fenomeni ambientali, la vulnerabilità e la resilienza delle popolazioni, che, a loro volta, dipendono da sistemi di *governance* efficaci, organizzazione sociale e politica, risorse finanziarie. In altre parole, non tutti i territori sono esposti ugualmente al cambiamento climatico e ai relativi effetti su scala locale. Popolazioni differenti hanno una diversa capacità di adattamento che dipende prevalentemente da vulnerabilità individuali e dalle misure che gli Stati adottano per mitigare, contrastare e assistere i disastri naturali e il degrado ambientale. Il cambiamento climatico non soltanto costituisce una minaccia per la vita in sé, ma si ripercuote sugli insediamenti umani e le infrastrutture, la salute, la sicurezza e l'insorgenza di conflitti, i mezzi di sussistenza e la povertà, e, in generale, sull'esacerbamento di pressioni socioeconomiche e politiche preesistenti. In altre parole, colpisce chi è più vulnerabile, rendendolo ancor più vulnerabile.

Il denominatore comune di queste circostanze è che gli effetti del cambiamento climatico si ripercuotono sulle condizioni di vita delle persone colpite, incidendo sul godimento di diritti umani fondamentali, dal diritto alla vita sino a di-

² World Meteorological Organization (WMO), *State of the Global Climate 2020 – Provisional Report*, pp. 17-23, disponibile a: https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10444

ritti connessi a standard di vita *dignitosi*: il diritto all'abitazione, all'acqua, al cibo. «When people lack access to food, water and other necessities, in order to survive, they may attempt to move internally or across borders»³.

Le migrazioni legate al degrado ambientale non costituiscono un fenomeno nuovo. Anzi, la storia dimostra che le popolazioni hanno sempre dovuto adattarsi al mutamento dell'ambiente, anche spostandosi in conseguenza di disastri naturali o di fenomeni di siccità e desertificazione, oppure per ricercare territori con un clima più mite e maggiori risorse naturali a disposizione. Nel Ventesimo secolo si è assistito a flussi migratori in conseguenza di eventi differenti: il cosiddetto Dust Bowl, una serie di tempeste di sabbia che colpirono gli Stati Uniti centrali e il Canada tra il 1931 e il 1939, ha condotto all'esodo di un numero considerevole di persone; l'uragano Mitch del 1998 ha costretto centinaia di migliaia di ondeggni ad abbandonare le proprie abitazioni, così come l'uragano Katrina del 2005 ha costretto un milione e mezzo di persone a cercare rifugio in altre aree degli Stati Uniti; le inondazioni lungo il fiume Yangtze in Cina hanno sfollato circa quattordici milioni di persone nel 1998; fenomeni di siccità hanno condotto popolazioni di diversi paesi dell'Africa a migrare alla ricerca di condizioni di vita migliori⁴. Gli effetti sempre più tangibili del cambiamento climatico – l'aumento di eventi a rapida insorgenza, quali inondazioni, cicloni e tempeste tropicali, e di processi gradualmente, quali l'innalzamento del livello del mare e la siccità – hanno indotto ad ipotizzare un considerevole aumento di flussi migratori nel corso del Ventunesimo secolo. La crescente consapevolezza del carattere antropico del mutamento climatico, l'intensificarsi di disastri naturali e lo studio della correlazione tra ambiente e diritti umani hanno condotto diversi autori ed istituzioni ad interrogarsi sulla natu-

³ Human Rights Council Thirty-eighth session 18 June–6 July 2018 Agenda items 2 and 3 Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General, Protection and promotion of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, Addressing human rights protection gaps in the context of migration and displacement of persons across international borders resulting from the adverse effects of climate change and supporting the adaptation and mitigation plans of developing countries to bridge the protection gaps, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 21 April 2018, A/HRC/38/21, cit. pp. 4-5 (corsivo aggiunto).

⁴ R. MCLEMAN, *On the Origins of Environmental Migration*, in *Fordham Environmental Law Review*, Volume 20, Number 2, 2017, Article 3, pp. 403-425.

ra e sulla futura grandezza del fenomeno. Ne è emersa la poliedricità delle migrazioni connesse al cambiamento climatico, legata ai diversi scenari generati dagli effetti climatici: flussi migratori interni ovvero internazionali, temporanei o permanenti, legati ad una attuale necessità ovvero ad una strategia di adattamento. In particolare, nonostante molti autori sostengano la natura maggiormente interna delle migrazioni climatiche future⁵ e la difficoltà di isolare la componente ambientale rispetto agli altri fattori socioeconomici e politici che influiscono sulla scelta di migrare, diversi studi⁶ hanno interessato il fenomeno migratorio “esterno”: la possibilità, cioè, che i cambiamenti climatici costringano sempre più persone ad abbandonare il Paese di origine in un futuro non troppo lontano.

L’eventualità che gli spostamenti indotti dal cambiamento climatico possano costituire una realtà progressivamente in aumento e la possibilità che tali migrazioni non siano soltanto interne ai Paesi, porta alla luce la questione concernente l’assenza di uno strumento internazionale di tutela *ad hoc*. La Convenzione di Ginevra del 1951 non contempla una forma di tutela a fronte di fenomeni ambientali. Neanche la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) affronta la questione di chi abbandona il Paese di origine a causa degli effetti climatici. Tale “vuoto” nella regolazione pone i soggetti che si vedono costretti a migrare fuori dal proprio Paese in conseguenza degli effetti del cambiamento climatico in una situazione drammaticamente incerta: quali requisiti, condizioni o *status* possono reclamare per evitare di essere respinti? In altre parole, chi per tali motivi forzatamente migra rischia di trovarsi in un vero e proprio limbo giuridico, ulteriore minaccia al godimento dei suoi diritti umani fondamentali.

⁵ Si veda ad esempio: J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration and International Law*, Oxford University Press, 2011.

⁶ Nonostante la maggior presenza di stime riguardanti gli spostamenti interni, molti studi prendono in considerazione la possibilità di un aumento di “*cross-border displacement*”. Ad esempio: J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration and International Law*, Oxford University Press, 2011; BEHRMAN S., KENT A., *Facilitating on the Resettlement and rights of Climate Refugees: an Argument for Developing Existing Principles and Practices*, Routledge, 2018; G. SCIACCALUGA, *International Law and the Protection of “Climate Refugees”*, Palgrave Macmillan, 2020; N. AHMAD, S. JOLLY, *Climate Refugees in South Asia. Protection Under International Legal Standards and State Practices in South Asia*, Springer Singapore, 2019.

Si veda, inoltre: https://migrationdataportal.org/themes/environmental_migration#data-sources

Gli argomenti alla base dell'analisi che si affronterà nel presente lavoro sono di duplice natura.

Da una parte, si evidenzieranno le ambiguità correlate al nesso tra cambiamenti climatici e migrazioni, le quali riflettono l'assenza di un quadro giuridico definito e di una tutela specifica a fronte degli spostamenti indotti da fenomeni ambientali e climatici. Attraverso un approccio verticale, si analizzerà quanto attualmente offerto a livello internazionale, regionale e nazionale, in particolare nel contesto giuridico italiano.

Dall'altra, sulla base dell'analisi suddetta, si cercherà di riflettere sulle prospettive di tutela attuali. Ad avviso di chi scrive talune riflessioni sugli strumenti di protezione esistenti e sulle relative potenzialità rivelano la funzionalità di un approccio *human rights-based* e la necessità di strumenti a carattere individuale, più che collettivo.

In sintesi, il presente lavoro sarà organizzato come segue.

Nel capitolo I si cercherà di inquadrare il nesso tra cambiamenti climatici e migrazioni, attraverso un'analisi volta ad analizzarne l'origine e a ripercorrerne il dibattito. Si evidenzierà, in particolare, la difficoltà di concettualizzare e classificare i fenomeni migratori connessi al cambiamento climatico e la compresenza di orientamenti distinti circa l'inquadramento teorico e la necessità di soluzioni. I principali ostacoli alla costruzione di una categoria (anche giuridica) sono rappresentati dalla natura "multicausale" del fenomeno oggetto di studio, dalla difficoltà di determinarne la natura forzata o volontaria e di comprenderne le variegata sfaccettature, a partire dal carattere interno o transazionale degli spostamenti. Tali problematiche saranno meglio illustrate attraverso l'esposizione di due casistiche emblematiche: le isole del Pacifico, in cui le ripercussioni dell'innalzamento del livello del mare si riflettono su preesistenti pressioni socioeconomiche e ambientali, e il Bangladesh, in cui gli effetti del cambiamento climatico tendono a esacerbare vulnerabilità, soprattutto economiche, e incidono sullo *standard* di vita di molte comunità. Ciò considerato, si rifletterà sull'utilizzo di concetti e defini-

zioni differenti (rifugiato/migrante/sfollato; ambientale/climatico) e sull'assenza di una tutela *specificata* a fronte di eventi ambientali e climatici.

Il capitolo II si concentrerà sull'analisi degli strumenti di protezione esistenti a livello internazionale e regionale e sulla possibilità che possano considerarsi adatti ad offrire tutela a coloro che si spostano a causa dei cambiamenti climatici, seppur non siano stati pensati per affrontare tale fenomeno. Attraverso un'analisi trasversale, le cui tappe sono rappresentate da differenti discipline normative e distinti ordinamenti giuridici, si cercherà di evidenziare i limiti e le potenzialità di ciascuno strumento. In particolare, si affronterà l'analisi della Convenzione di Ginevra del 1951, delle *soft law* dedicate allo sfollamento interno e della regolazione internazionale in materia di cambiamento climatico e di tutela dei diritti umani.

Si approfondirà anche il contesto europeo che, sebbene si dimostri sempre più interessato alle tematiche, non contempla attualmente alcuna forma di protezione specifica a fronte di fattori ambientali e climatici. Ciononostante, attraverso l'analisi del Sistema europeo comune di asilo, si sottolineerà la rilevanza che la protezione sussidiaria può assumere nel contesto oggetto di studio.

Infine, nel capitolo III, si esamineranno le soluzioni offerte dall'ordinamento giuridico italiano, confrontandole con quelle di altri paesi. Particolare attenzione sarà dedicata all'evoluzione della forma di protezione ideata dall'ordinamento italiano – ulteriore rispetto al sistema ginevrino e alle altre forme di tutela di derivazione europea – che si presta a differenti considerazioni in merito alla tutela degli sfollati climatici, in funzione delle modifiche legislative introdotte e dei relativi risvolti applicativi. L'analisi sarà condotta a partire dalla sua formulazione originaria, passando per il deciso “cambio di rotta” realizzato dal decreto Salvini, per giungere al testo attuale come recentemente modificato dal decreto-legge 130/2020, convertito con modificazioni in l. 18 dicembre 2020, n. 173. Quest'ultimo si presta a considerazioni significative in merito alla tutela del fenomeno oggetto di studio, alla luce delle modifiche apportate agli articoli 5, comma 6 e 19 del TU immigrazione e all'articolo 20-bis del TU immigra-

zione, inerentemente al rinnovato permesso di soggiorno per calamità. Inoltre, alcune riflessioni interesseranno il diritto di asilo costituzionale, di cui si ripercorrerà l'inattuazione e se ne evidenzierà la portata, anche con riferimento alle migrazioni indotte dal cambiamento climatico. Centrale rilevanza nella trattazione del capitolo III sarà assunta dal concetto di vulnerabilità. Alla luce di un'interpretazione di vulnerabilità connessa al raggiungimento di *standard* minimi per un'esistenza dignitosa riscontrata in una recente sentenza della Corte di Cassazione (n. 4455/2018), si cercherà di evidenziare la rilevanza del concetto nel contesto oggetto di studio.

CAPITOLO I – LE MIGRAZIONI CLIMATICHE E L’EMERSIONE DELLA FIGURA DEL MIGRANTE/RIFUGIATO CLIMATICO: LA QUESTIONE GIURIDICA CIRCA LA NECESSITA’ DI TUTELA

1. Ambiente, cambiamenti climatici e migrazioni: un rapporto complicato

L’ambiente influenza da sempre le migrazioni¹. Ancor prima dell’emergere del dibattito relativo alla problematica dei cambiamenti climatici, autori ed esperti appartenenti a diversi ambiti di studio hanno analizzato il nesso tra il mutamento ambientale e gli spostamenti umani e interpretato il fenomeno attraverso gli strumenti propri della rispettiva materia. Il risultato di studi disorganici e asincroni è una visione spesso caotica del medesimo fenomeno². Ed infatti,

¹ E. PIGUET, *From “Primitive Migration” to “Climate Refugees”: The Curious Fate of the Natural Environment*, in *Annals of the Association of American Geographers* 103, issue 14, 148-162, 2013, p. 1.

² «In different contexts, the debate on climate change migration is being led by environmental scientists, the humanitarian community or demographers with extensive experience in migration studies. Not surprisingly, these different groups are reviewing and articulating the issue through the lens of their areas of expertise and concern, and as a result, *holistic reviews of the implications of*

nel corso degli anni, termini e concetti differenti – quali migrazioni ambientali, spostamento ambientale, migrazioni forzate ambientali, migrazioni indotte dai cambiamenti climatici, ecc. – sono stati utilizzati ai fini della descrizione degli spostamenti umani conseguenti agli effetti del degrado ambientale e del cambiamento climatico³.

Verso la seconda metà degli anni Ottanta, lo studio delle migrazioni indotte da fenomeni ambientali ha condotto diversi autori a individuare tipologie di spostamento differenti. El Hinnawi, del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP), ha identificato tre macrocategorie di spostamento ambientale che comprendevano le migrazioni causate prevalentemente da disastri naturali, le migrazioni indotte da progetti di sviluppo recanti modifiche all'ambiente circostante e le migrazioni imposte dal degrado ambientale progressivo⁴. Successivamente, diversi autori hanno interpretato e ampliato lo spettro delle categorie comprese nello spostamento ambientale, sino ad includere, in modo esplicito, gli effetti del cambiamento climatico. Non appena la minaccia imminente dei cambiamenti climatici è comparsa al centro delle preoccupazioni a livello globale, la discussione circa la relazione fra mutamento ambientale e migrazione si è focalizzata sugli effetti del cambiamento climatico sul fenomeno migratorio⁵. Infatti, la crescente consapevolezza del carattere antropico di fenomeni ambientali, suscettibili di minacciare gli ecosistemi terrestri e le condizioni di abitabilità di alcune aree del pianeta, ha condotto la comunità internazionale a interrogarsi sulle possibili modalità di mitigazione degli effetti del surriscaldamento globale, attraverso la cooperazione e l'adozione di soluzioni comuni. Simultaneamente, alcuni studiosi hanno intrapreso un percorso di ricerca atto a comprendere la totalità delle ripercussioni degli effetti del cambiamento climatico: dal degrado ambientale causato

projected climate change on human mobility are rare.» (corsivo mio), D. K. BARDSLEY, J. HUGO, *Migration and climate change: examining thresholds of change to guide effective adaptation decision-making*, *Popul Environ* 32, 238–262, 2010 p. 240.

³ Infatti, termini come «environmental migration, climate change-induced migration, ecological or environmental refugees, climate refugees, climate change migrants, and environmentally induced forced migrants are found scattered throughout the emerging literature.», M. M. NASER, *Climate Change, Environmental Degradation, and Migration: A Complex Nexus*, *William & Mary Environmental Law and Policy Review* 36, no. 3, 2012, p. 757-8.

⁴ M. M. NASER, *op. cit.*, p. 733.

⁵ B. MAYER, *The Concept of Climate Migration: Advocacy and its Prospects*, Edward Edgar Publishing, 2016, p. 12.

da fenomeni catastrofici quali inondazioni, tempeste, cicloni, e da fenomeni gradualmente quali lo scioglimento dei ghiacciai e il conseguente innalzamento del livello dei mari, la siccità, la desertificazione, alle conseguenze di tali eventi sulle condizioni di vivibilità di taluni territori particolarmente vulnerabili alle variazioni del clima, sino all'ipotesi di un aumento dei flussi migratori in ragione di ambienti sempre più ostili alla sopravvivenza delle popolazioni. È così emersa l'idea che i cambiamenti climatici e i differenti effetti negativi da essi generati influenzino la stessa portata degli spostamenti umani. Oltre alle ripercussioni sull'equilibrio del nostro ecosistema, infatti, il cambiamento climatico si ripercuote sulle stesse condizioni di vita degli esseri umani, dato l'incremento della vulnerabilità dei Paesi più colpiti dagli effetti climatici⁶ e la possibilità che siano minacciati diritti umani fondamentali, dal diritto alla vita, al diritto alla salute, all'abitazione, all'acqua⁷.

Da tempo, il nesso tra cambiamenti climatici e diritti umani è stato riconosciuto dall'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani⁸ e dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite⁹. L'origine dello studio di tale nesso risale ai primi anni del Duemila, quando la popolazione Inuit ha tentato di portare all'attenzione della comunità internazionale le gravi ripercussioni del cambiamento climatico rispetto alla sopravvivenza di alcuni popoli i cui territori di residenza risultavano maggiormente vulnerabili alle variazioni del clima. In particolare, l'Inuit Circumpolar Conference (ICC), una organizzazione che rappresenta circa 155.000 persone delle regioni artiche di USA, Canada, Groenlandia e Russia, ha presentato una petizione alla Corte Interamericana sui diritti umani (IACHR) allo scopo di denunciare la violazione dei diritti umani sanciti dalla Dichiarazione Americana dei Diritti e dei Doveri dell'Uomo, risultante dagli effetti del cambiamento climatico provocati dalle azioni e dalle omissioni degli Stati Uniti

⁶ B. MAYER, *ibid.*

⁷ « (...) both migrants and those who remain in environmentally degraded areas face a range of humanitarian challenges and the potential deprivation of basic human rights, such as the rights to health, property and adequate housing.» , D. MANOU, A. MIHR, *Climate change, migration and human rights* in D. MANOU, A. BALDWIN, D. CUBIE, A. MIHR, T. THORP (a cura di), *Climate Change, Migration and Human Rights: Law and Policy Perspectives*, Routledge, 2017.

⁸ Si veda: Annual Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General, *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights*, Human Rights Council Tenth Session Agenda item 2, 15 January 2009.

⁹ Si veda, ad esempio: Human Rights Council Forty-first session 24 June–12 July 2019, Resolution adopted by the Human Rights Council on 12 July 2019, 41/21. *Human rights and climate change*.

d’America¹⁰. L’eco della denuncia da parte della popolazione Inuit ha così costituito il primo tentativo di messa in luce delle ripercussioni del cambiamento climatico sulle condizioni di vita degli esseri umani e introdotto l’idea che «rather than being a global and intangible phenomenon belonging squarely to the natural sciences, global climate change is in fact a very human process with demonstrable human cause and effect.»¹¹ A livello istituzionale, pochi anni dopo il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite ha riconosciuto per la prima volta che il cambiamento climatico «has implications for the full enjoyment of human rights»¹² e ha sottolineato la necessità di studiare il nesso tra effetti climatici e diritti umani, richiedendo un lavoro di ricerca e approfondimento da parte dell’Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani. Esito di tale richiesta è stato il Report on the relationship between climate change and human rights del 2009¹³, il quale ha analizzato il nesso tra cambiamenti climatici e diritti umani da questi minacciati: il diritto alla vita, il diritto ad un «adequate food», il diritto all’acqua, il diritto alla salute, il diritto all’abitazione, nonché il diritto all’autodeterminazione. Inoltre, tale report ha portato all’attenzione la questione riguardante la possibilità che alcune popolazioni siano più a rischio di vedere i propri diritti umani violati, in ragione non soltanto della maggiore vulnerabilità ambientale ed esposizione agli effetti climatici determinata dalla geografia di determinati territori, bensì alla luce di vulnerabilità economiche e sociali di taluni Paesi. Ai paragrafi 93 e seguenti si legge:

«The effects of climate change are already being felt by individuals and communities around the world. *Particularly vulnerable* are those living on the “front line” of climate change, in places where even small climatic changes can have catastrophic consequences for lives and livelihoods. Vulnerability due to geography is often compounded

¹⁰ M. GUBBIOTTI, T. FINELLI, E. PERUZZI, *Cambiamento climatico e migrazioni forzate*, Legambiente Onlus, 2012, disponibile a: https://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/dossierprofughi_ambientali.pdf, pp. 37-38.

¹¹ M. LIMON, *Human Rights and Climate Change: Constructing a Case for Political Action*, in *Harvard Environmental Law Review* 33 439-476, 2009, cit. p. 441.

¹² United Nations Human Rights Council Resolution 7/23 on “Human Rights and Climate Change”, disponibile a: https://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_23.pdf

¹³ UN Human Rights Council, *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights*, 15 January 2009, A/HRC/10/61, disponibile a: <https://www.refworld.org/docid/498811532.html>.

by a low capacity to adapt, rendering many of the poorest countries and communities particularly vulnerable to the effects of climate change.

Within countries, existing vulnerabilities are *exacerbated* by the effects of climate change. [...]»¹⁴

Tale nesso è facilmente rapportabile alle migrazioni: se, infatti, l'esercizio di tali diritti è minacciato dagli effetti climatici in un determinato Paese, una possibile conseguenza è la ricerca di condizioni migliori altrove. L'impatto del cambiamento climatico su diritti umani indispensabili alla sopravvivenza o a condizioni di vita dignitose, infatti, «can drive human mobility»: «when people lack access to food, water and other necessities, in order to survive, *they may attempt to move internally or across borders*»¹⁵. In occasione dello Human Rights Day 2019, Michelle Bachelet, Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, ha affermato:

«Already, we are seeing the most vulnerable communities and nations suffering terrible damage. People are losing homes, livelihoods – and lives. Inequalities are deepening, and more people are being forced into displacement. We must act quickly, and with principle, to ensure the least possible harm is done to human beings, and to our environment.»¹⁶

In questo senso, per la prima volta nel 1990, il Gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico (IPCC) ha riconosciuto i cambiamenti climatici come possibile causa di flussi migratori, in particolare con riferimento agli effetti dell'erosione delle coste, delle inondazioni e dei lunghi periodi di siccità, e ha

¹⁴ *Ibid*, par. 93-94 (corsivo aggiunto).

Per un approfondimento circa il nesso tra cambiamenti climatici e diritti umani si vedano: S. Humphreys, M. Robinson, *Human Rights and Climate Change*, Cambridge University Press, 2010; S. Caney, *Climate Change, Human Rights and Moral Thresholds*, in S. Caney, S. M. Gardiner, D. Jamieson, H. Shue, *Climate Ethics: Essential Readings*, Oxford University Press, 2010; M. Limon, *Human Rights and Climate Change: Constructing a Case for Political Action*, in *Harvard Environmental Law Review* 33 439-476, 2009.

¹⁵ Human Rights Council Thirty-eighth session 18 June–6 July 2018 Agenda items 2 and 3 Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General, Protection and promotion of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, Addressing human rights protection gaps in the context of migration and displacement of persons across international borders resulting from the adverse effects of climate change and supporting the adaptation and mitigation plans of developing countries to bridge the protection gaps, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 21 April 2018, A/HRC/38/21, cit. pp. 4-5.

¹⁶ Statement by UN High Commissioner for Human Rights Michelle Bachelet, Human Rights Day 10 December 2019.

previsto lo sfollamento di milioni di persone¹⁷. Da allora, il dibattito ha preso forma in diversi ambiti di studio e ha consequenzialmente dato adito a diverse interpretazioni e stime relative alla grandezza del fenomeno. Nel 1993, il Professor Norman Myers dell'Università di Oxford ha stimato la presenza di circa centocinquanta milioni di sfollati ambientali entro il 2050¹⁸. La stima di Myers e la pubblicazione di report riportanti stime simili¹⁹ hanno aizzato un vero e proprio dibattito tra due schieramenti contrapposti: i massimalisti, i quali prevedevano per gli anni a venire ondate di migranti ambientali e individuavano i fattori ambientali quali la principale causa delle migrazioni del periodo, e i minimalisti, che insistevano, invece, sulla complessità insita dei processi migratori e sulla necessità di maggior obiettività e ricerca²⁰. I due approcci – le cui prospettive differenti riflettevano lo studio del fenomeno attraverso lenti diverse: da una parte, la disciplina delle scienze naturali, in particolare quella focalizzata sulle questioni ambientali, dall'altra la disciplina inerente alle questioni migratorie – hanno consentito di sollevare alcune questioni rilevanti ai fini della comprensione del nesso tra migrazioni e cambiamenti climatici. In particolare, la prospettiva massimalista, definita anche allarmista, ha inizialmente posto l'accento sulla possibilità che il degrado ambientale potesse avere ripercussioni sulla stabilità politica e sociale di taluni territori, in termini di aumento di conflitti e minaccia alla sicurezza nazionale, poi sull'aumento dei flussi migratori e sulla conseguente necessità di sviluppare «new policies and instruments to fill in what was perceived as a protection gap».²¹ Al contrario, la prospettiva minimalista, definita scettica, ha contribuito a far emerge-

¹⁷ IPCC, *Climate Change: The IPCC 1990 and 1992 Assessments*, 1992.

¹⁸ Per la stima si veda N. MYERS, *Environmental Refugees in a Globally Warmer World*, *BioScience* 43, n. 11 752-61, 1993.

¹⁹ In un rapporto commissionato dall'UNEP, El Hinnawi stima la presenza di trenta milioni di sfollati ambientali; Jacobson, in un report per il WorldWatch Institute, parla di dieci milioni di sfollati.

²⁰ F. GEMENNE, *How They Became the Human Face of Climate Change. Research and Policy Interactions in the Birth of the 'Environmental Migration' Concept* in E. PIGUET, A. PÉCOUD E P. DE GUCHTENEIRE, *Migration and Climate Change*, Cambridge University Press, 2011, p. 226

I minimalisti evidenziano, infatti, che le prove empiriche dei nessi tra migrazione e cambiamento climatico o degrado ambientale sono poche e comunque spesso fortemente contestate. I massimalisti, ad esempio, hanno ignorato il modo in cui adattamento e resilienza possono ridurre la vulnerabilità delle comunità minacciate e la necessità di tali comunità di spostarsi. Si veda R. ZETTER, *Mutamento ambientale e spostamento di popolazioni: i nuovi rifugiati?*, in *Focus sulle migrazioni*. Tre convegni del Gruppo GUE/NGL, p.87.

²¹ F. GEMENNE, *How They Became the Human Face of Climate Change. Research and Policy Interactions in the Birth of the 'Environmental Migration' Concept* in E. PIGUET, A. PÉCOUD E P. DE GUCHTENEIRE, *Migration and Climate Change*, Cambridge University Press, 2011, pp. 231-236.

re le problematiche sottese alla concettualizzazione del fenomeno delle migrazioni indotte dai fenomeni ambientali, criticando la visione semplicistica e astratta dei massimalisti. Se per questi ultimi, infatti, il degrado ambientale era da ritenersi quale causa diretta dello spostamento umano, la visione minimalista tendeva a dubitare della causalità tra fenomeni ambientali e migrazioni. Tale considerazione muoveva dall'impossibilità di isolare i fattori ambientali e climatici da altri fattori suscettibili di causare le migrazioni. Secondo Castles, per esempio, «the notion of the 'environmental refugee'» implicava una visione «simplicistic, one-sided and misleading» del fenomeno, che presupponeva «a mono-causality that very rarely exists in practice.»²²

A prescindere dal dibattito dottrinale tra massimalisti e minimalisti²³, i cambiamenti climatici e le ripercussioni da essi generate hanno continuato a suscitare interesse a livello istituzionale, anche dal punto di vista degli effetti sulla vulnerabilità di Paesi e, soprattutto, persone, costrette a muoversi a causa di essi. Nel 2007 l'IPCC ha sottolineato le potenziali minacce del cambiamento climatico alla vulnerabilità di molte regioni del pianeta e ha ribadito l'esistenza di un nesso tra cambiamento climatico e migrazioni²⁴. Alla stessa conclusione è giunta nel 2014. Infatti, nei report riguardanti l'impatto dei cambiamenti climatici sulle popolazioni dei vari continenti ha analizzato anche la possibilità di flussi migratori²⁵. Anche l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (IOM) ha più volte evidenziato il nesso tra migrazioni e cambiamenti climatici²⁶ e nel 2015 ha creato un'apposita divisione per lo studio di tale nesso²⁷. Inoltre, la preoccupazione non ha tardato ad

²² S. CASTLES, *Environmental Change and Forced Migration: Making Sense of the Debate*, Geneva, United Nations High Commissioner for Refugees (New Issues in Refugee Research, No. 70), 2002, citato in F. GEMENNE, *How They Became the Human Face of Climate Change. Research and Policy Interactions in the Birth of the 'Environmental Migration' Concept*, p. 238.

²³ «Today, this debate continues in pretty much the same terms», F. GEMENNE, *ibid.*, p. 231.

²⁴ Con riguardo all'Asia, per esempio, «Climate-related disruptions of human populations and consequent migrations can be expected over the coming decades. Such climate-induced movements can have effects in source areas, along migration routes and in the receiving areas, often well beyond national borders.», IPCC, AR4 Climate Change 2007: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, pp. 488-489.

²⁵ AR5 Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, IPCC.

²⁶ Si vedano, per esempio, tali pubblicazioni dell'IOM: *MRS No. 31 - Migration and Climate Change*, 2008; *MRS No. 33 - Climate Change and Migration: Improving Methodologies to Estimate Flows*, 2008; *IOM Outlook on Migration, Environment, and Climate Change*, 2014.

²⁷ The Migration, Environment and Climate Change Division (MECC), che «was created to address the migration, environment and climate nexus.» e «has the institutional responsibility to oversee, support and coordinate the development of policy guidance for activities with a migration,

arrivare neppure nell'ambito delle istituzioni delle Nazioni Unite. Nel 2007, l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati Antonio Guterres ha affermato che le cause dello spostamento umano stanno subendo trasformazioni, in ragione del sorgere di nuove esigenze²⁸. A proposito delle ripercussioni del cambiamento climatico, egli ha sottolineato:

«Almost every model of the long-term effects of climate change predicts a continued expansion of desertification, to the point of destroying livelihood prospects in many parts of the globe. For each centimetre that the sea level will rise, there will be one *million more displaced*. The international community seems no more adept at dealing with those new causes than it is at preventing conflict and persecution. It is therefore important to examine the reasons, the scale and the trends of present-day forced displacement.»²⁹

Già da tempo, quindi, i fenomeni ambientali ed i cambiamenti climatici vengono studiati in rapporto agli spostamenti umani. Ciò è avvenuto anche nell'ambito dell'Unione Europea. Molti studi sono stati promossi dalle istituzioni europee³⁰ e nel 2015 l'Agenda europea sulle migrazioni ha ravvisato come i cambiamenti climatici siano causa diretta e immediata della migrazione³¹.

Nonostante la relazione tra ambiente, cambiamenti climatici e migrazioni – volontarie o forzate³² – sia esaminata da tempo da studiosi e istituzioni, sussiste ancora incertezza circa i termini di tale rapporto. Le migrazioni, che già di per sé

environment and climate change dimension.» Tali informazioni sono disponibili qui: <https://www.iom.int/migration-and-climate-change>

²⁸ Per un approfondimento circa il riconoscimento del nesso tra migrazioni e cambiamenti climatici da parte dell'UNHCR si veda: N. HALL, *Moving Beyond its Mandate? UNHCR and Climate Change Displacement*, 2013.

²⁹ Dichiarazione dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite, Executive Committee of the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees, Fiftyeighth session, Ginevra, Ottobre 2007 (corsivo aggiunto).

³⁰ Si veda, ad esempio, A. KRALER, T. CERNEI, M. NOACK, M. HOFMAN, M. WAGNER, A. POHNITZER, "Climate refugees" – *Legal and policy responses to environmentally induced migration*, studio commissionato dalla Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo, 2011.

³¹ Si legge, infatti che, «Guerra civile, persecuzioni, povertà e cambiamenti climatici sono tutte cause dirette e immediate della migrazione ed è pertanto di capitale importanza per il dibattito sulla migrazione prevenire e attenuare queste minacce.», Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Agenda europea sulla migrazione, Bruxelles, 3.5.2015 COM (2015) 240 final.

³² Specificazione importante perché, come si vedrà nel paragrafo 1.2., la natura forzata o volontaria è uno dei problemi con riguardo alla concettualizzazione degli spostamenti indotti dai fenomeni ambientali e dai cambiamenti climatici.

costituiscono un fenomeno complesso, sono ulteriormente complicate dalle peculiari caratteristiche dei fenomeni ambientali e climatici. Nell'ambito dell'analisi che segue, ci si concentrerà soprattutto sui cambiamenti climatici. Come si analizzerà nei paragrafi 1.1 e 1.2, in molte regioni del pianeta il cambiamento climatico sta agendo come fattore di spinta dello spostamento di persone, ma permane un certo grado di ambiguità per quanto concerne definizioni e classificazioni.

1.1. Spostamenti causati (anche) dai cambiamenti climatici: di cosa si tratta e quali caratteristiche contraddistinguono il fenomeno

Le persone stanno migrando – e migreranno ancora – a causa dei cambiamenti climatici. Ciò avviene in conseguenza dell'impatto che gli eventi climatici hanno su Paesi e quindi, indirettamente, sulle persone che li popolano. Secondo l'IOM, i cambiamenti climatici possono influenzare le migrazioni almeno in quattro diversi modi: attraverso l'intensificarsi dei disastri naturali con il conseguente aumento della mobilità interna e delle migrazioni; l'aumento delle temperature a livello globale e gli altri effetti climatici che incidono negativamente sui mezzi di sussistenza, la salute pubblica, la sicurezza alimentare e la disponibilità di acqua; l'innalzamento del livello del mare che rende le aree costiere sempre più inabitabili; la diminuzione della disponibilità delle risorse naturali, che potrebbe provocare tensioni e conflitti³³.

Gli eventi generati dai cambiamenti climatici si possono dividere essenzialmente in due macrocategorie³⁴. La prima concerne gli eventi a rapida insorgenza – quali inondazioni, cicloni e tempeste tropicali – che, secondo l'IPCC, tendono ad aumentare a causa del riscaldamento globale e ad avere effetti sempre più diffusi. Tale tipologia di eventi condiziona gli spostamenti umani in più modi. In molti casi, le persone sono costrette a lasciare la propria abitazione e a spostarsi

³³ A. BRAMBILLA, M. CASTIGLIONE, *Migrazioni ambientali: libertà di circolazione vs. protezione?*, *Cosmopolis* sezione "Naufragio con spettatori: noi e i migranti", 1/2019.

³⁴ In realtà, gli eventi vengono classificati anche in altri modi: l'IOM, per esempio, utilizza *climate processes* e *climate events*. Si veda: O. BROWN, *Migration and Climate Change*, 2008. Ad ogni modo, in quasi tutte le pubblicazioni e gli studi gli eventi climatici sono spesso distinti in *slow onset events* e *rapid onset events*.

per sopravvivere, in ragione spesso della perdita di tutto ciò che possiedono³⁵. In altri casi, sebbene eventi di tale portata non intacchino direttamente la vita delle persone, essi compromettono le economie locali e quindi contribuiscono a rendere precarie le condizioni di vita delle persone colpite³⁶. Spesso, tali fenomeni ingenerano spostamenti interni e/o temporanei, laddove il Paese colpito riesca a rispondere adeguatamente alle esigenze dei propri cittadini. Infatti, il grado di vulnerabilità e di resilienza delle comunità colpite da catastrofi naturali, congiuntamente alle strategie di adattamento e alla capacità di attuazione di piani di ricostruzione e recupero post-disastro, influisce sulla decisione dei singoli di migrare, internamente o valicando i confini del proprio Paese, temporaneamente o permanentemente³⁷. In altri casi, lo spostamento è necessariamente interno perché limitato dall'insufficienza delle risorse necessarie per coprire lunghe distanze³⁸. La categoria degli eventi a lenta insorgenza comprende fenomeni quali l'innalzamento del livello del mare, la desertificazione e la siccità. L'innalzamento del livello del mare, in particolare, è l'evento che più di tutti può avere conseguenze sugli spostamenti di intere popolazioni. Oltre a provocare l'aumento di inondazioni in determinate regioni del pianeta³⁹, tale fenomeno è in grado di incrementare la vulnerabilità di persone che vivono a meno di un metro sopra il livello del mare: si tratta, ad esempio, di coloro che risiedono sui delta di

³⁵ «In many cases, floods and hurricanes force people to leave their homes and move to other areas to avoid *physical harm or loss of life*. During and after rapid-onset events livelihoods like crops and productive assets *as well as homes are destroyed in some cases*, making temporary shelter necessary.» (corsivo aggiunto), A. KRALER, T. CERNEI, M. NOACK, M. HOFMAN, M. WAGNER, A. POHNITZER, "Climate refugees" – *Legal and policy responses to environmentally induced migration*, studio commissionato dalla Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo, 2011, pp- 20-22.

³⁶ Si pensi, in particolare, alla situazione dei Paesi in via di sviluppo, nei quali pressioni economiche preesistono rispetto a eventi naturali disastrosi. La maggior parte di tali Paesi si regge su economie basate principalmente sulla produzione agricola che può essere seriamente e irreversibilmente compromessa dalle conseguenze di eventi naturali disastrosi.

³⁷ Sottolinea Sciacaluga come «Depending on the vulnerability and resilience of the affected communities, and on the efforts aimed at the recovery of the affected areas, the displacement of populations in reaction to these disasters tends to be temporary, since return remains in most cases possible.», G. SCIACCALUGA, *International Law and the Protection of "Climate Refugees"*, Palgrave Macmillan, 2020, cit. p. 60.

³⁸ E. PIGUET, A. PÉCOUD, P. DE GUCHTENEIRE, *Introduction: migration and climate change*, in E. PIGUET, A. PÉCOUD, P. DE GUCHTENEIRE, *Migration and Climate Change*, Cambridge University Press, 2011, p. 7.

³⁹ Per fare un esempio, il Bangladesh è uno di quei Paesi che subirà gli effetti climatici in maniera maggiore, soprattutto dal punto di vista dell'aumento delle inondazioni. Lo si vedrà nel paragrafo 1.3.2.

fiumi dell'Asia mediorientale⁴⁰ o di coloro che abitano le isole del Pacifico⁴¹. L'aumento della siccità, inoltre, è in grado di provocare una scarsità dell'acqua in determinati territori tale per cui risulta indispensabile spostarsi – laddove le risorse finanziarie siano sufficienti⁴² – per sopperire alla mancanza della risorsa e all'impatto negativo sulle economie locali.

È importante precisare, tuttavia, che la migrazione non è sempre l'unica soluzione per coloro che subiscono gli effetti climatici, infatti «gli abitanti delle zone interessate possono mettere in atto strategie di adattamento e di mitigazione che permettono loro di ridurre in modo significativo la pressione dovuta al cambiamento climatico.»⁴³ Come anticipato nel paragrafo 1. a proposito del differente grado di vulnerabilità delle comunità interessate dagli effetti dei cambiamenti climatici, la resilienza delle popolazioni e, soprattutto, le risposte di adattamento e assistenza da parte dei Paesi coinvolti, possono diminuire la probabilità di flussi migratori. A proposito, si parla di *adaptive capacity*, ossia della capacità di far fronte e adattarsi ai mutamenti ambientali, su base continuativa⁴⁴. La capacità di adattamento di un dato individuo, di una famiglia o di una comunità può essere determinata da differenti fattori: la configurazione familiare e i mezzi di sussistenza accessibili, l'appartenenza a una determinata rete sociale e altri fattori sui quali gli individui, le famiglie e le comunità non hanno alcuna influenza, quali i prezzi di mercato e le strutture nazionali di *governance*. In altre parole, tale capacità si configura come «a function of complex and dynamic interactions of social, economic, political, technological, and cultural processes interacting across multiple

⁴⁰ «Si prevede che entro la fine del Ventunesimo secolo il livello dei mari aumenterà di 0,5 metri. Sono 150 milioni le persone in tutto il mondo che oggi vivono in aree a meno di un metro sopra il livello del mare. Almeno il 75% di esse vive sui delta e sugli estuari dei principali fiumi dell'Asia mediorientale.», E. PIGUET, *Migrazione, ambiente, cambiamento climatico: una visione complessiva*, Equilibri, Fascicolo 1, giugno 2017, p. 24

⁴¹ Si tratta delle isole del Pacifico quali le Maldive, le Tuvalu, le isole Marshall, Nauru e le Kiribati.

⁴² Come sottolineato in precedenza, non tutti hanno la possibilità finanziaria di spostarsi o di migrare coprendo lunghe distanze.

⁴³ E. PIGUET, *Migrazione, ambiente, cambiamento climatico: una visione complessiva*, Equilibri, Fascicolo 1, giugno 2017, cit., p. 15.

⁴⁴ R. MCLEMAN, *Climate-related migration and its linkages to vulnerability, adaptation, and socio-economic inequality: evidence from recent examples*, in B. MAYER, F. CRÉPEAU (a cura di), *Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law*, Edward Elgar Publishing, 2017, p. 31.

scales»⁴⁵. Tale considerazione conduce ad un inevitabile paradosso. Infatti, a risentire maggiormente degli effetti negativi del cambiamento climatico e a subirne le ripercussioni sulle condizioni di vita sono quelle popolazioni residenti in Paesi poveri spesso incapaci di offrire soluzioni in grado di mitigare il degrado ambientale, di rispondere adeguatamente in conseguenza di disastri naturali e offrire prospettive di tutela a coloro i quali risentono maggiormente delle pressioni ambientali⁴⁶. Tali popolazioni, quindi, hanno una scarsa *adaptive capacity*. All'interno di tali ipotesi, poi, è necessario tener conto delle caratteristiche individuali («poverty, gender, age, indigenous or minority status and disability»⁴⁷), le quali costituiscono fattori di diminuzione della capacità adattiva. Coloro che subiscono maggiormente gli effetti climatici e sentono l'esigenza di migrare quale unica *chance* di sopravvivenza o di ricerca di condizioni di vita dignitose, quindi, sono gli stessi che si trovano di fatto nell'impossibilità di adattarsi al mutamento ambientale e, allo stesso tempo, non dispongono dei mezzi necessari per spostarsi: «people sometimes referred to as *trapped populations*.»⁴⁸

Nonostante si tratti di una specificazione del concetto di migrazioni ambientali⁴⁹, talune circostanze inducono a rimarcare la maggior rilevanza degli spo-

⁴⁵ *Ibid*, cit. p. 31-32.

⁴⁶ «Climate change will compound existing poverty. Its adverse impacts will be most striking in the developing nations because of their geographical and climatic conditions, their high dependence on natural resources, and their *limited capacity to adapt* to a changing climate. Within these countries, the poorest, who have the least resources and the least capacity to adapt, are the most vulnerable.», *Poverty and Climate Change Reducing the Vulnerability of the Poor through Adaptation*, prepared by African Development Bank Asian Development Bank Department for International Development, United Kingdom Directorate-General for Development, European Commission Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Germany Ministry of Foreign Affairs - Development Cooperation, The Netherlands Organization for Economic Cooperation and Development United Nations Development Programme United Nations Environment Programme The World Bank, 2009, disponibile a: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/534871468155709473/pdf/521760WP0pover1e0Box35554B01PUBLIC1.pdf>.

Si veda anche: R. M. LEICHENKO, J. A. SILVA, *Climate change and poverty: Vulnerability, impacts, and alleviation strategies*, Wiley Interdisciplinary Reviews Climate Change 5(4), July 2014; M. DAS GUPTA, *Population, Poverty, and Climate Change*, *The World Bank Research Observer*, Volume 29, Issue 1, February 2014, Pages 83–108.

⁴⁷ UN Human Rights Council, *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights*, 15 January 2009, A/HRC/10/61, disponibile a: <https://www.refworld.org/docid/498811532.html>.

⁴⁸ R. MCLEMAN, *Climate-related migration and its linkages to vulnerability, adaptation, and socioeconomic inequality: evidence from recent example*, cit. p. 32.

⁴⁹ «Conceptually, “climate migration” is a component of “environmental migration,” where migration is specifically attributed to the environmental changes associated with anthropogenic climate

stamenti indotti dai cambiamenti climatici. Anzitutto, si sottolinea la velocità con cui gli effetti del cambiamento climatico possono intensificare il manifestarsi di eventi naturali e processi di mutamento ambientale graduale. In secondo luogo, si evidenzia la grandezza del fenomeno, ossia il gran numero delle persone che si stima possa essere suscettibile allo spostamento indotto dai cambiamenti climatici⁵⁰. Sebbene coesistano diverse stime⁵¹, è da sottolineare la sempre maggiore gravità degli effetti del cambiamento climatico, in grado di ripercuotersi sulla totalità delle aree del nostro pianeta e di colpire soprattutto territori più vulnerabili alle pressioni ambientali⁵². Infine, si rileva la crescente consapevolezza del carattere antropico degli eventi causati dai cambiamenti climatici⁵³. Se, infatti, lo spostamento indotto dal mutamento climatico è pur sempre una migrazione ambientale, il fatto che l'uomo contribuisca alla causazione degli effetti climatici rende tale fenomeno un *unicum*, in grado di complicare necessariamente l'analisi della migrazione stessa. Come si avrà modo di vedere nel paragrafo 1.2, il riscontro del nesso causale fra un dato evento e la sua origine antropica è alla base del problema della concettualizzazione del fenomeno oggetto di studio.

Tali caratteristiche – sebbene non rendano di certo meno serie le conseguenze dei fenomeni ambientali di origine non antropica – fanno sì che sia necessario avere particolare riguardo a tali fenomeni, dato il crescente rilievo dei cam-

change.», B. MAYER, *The Concept of Climate Migration: Advocacy and its Prospect*, Edward Edgar Publishing, 2016, p. 12.

⁵⁰ J. MCADAM, *Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards*, Legal and Protection Policy Research Series, UNHCR, 2011, p. 8.

⁵¹ Come sottolineato in precedenza, non vi è accordo circa le proiezioni future: c'è chi stima la presenza di milioni di sfollati climatici in un futuro prossimo; chi si limita a riconoscere la possibilità dell'aumento di flussi migratori; chi, invece, non è d'accordo circa le stime proposte e neanche sull'impostazione allarmista del fenomeno. Per avere un'idea sulle stime finora avanzate si veda: F. GEMENNE, *Why the numbers don't add up: A review of estimates and predictions of people displaced by environmental changes*, Global Environmental Change-human and Policy Dimensions GLOBAL ENVIRON CHANGE 21, 2011.

⁵² Per esempio, si conoscono le zone più vulnerabili all'innalzamento del livello del mare, al rischio di siccità e desertificazione. Sebbene non tutti gli effetti climatici siano prevedibili con assoluta certezza, soprattutto quanto alla loro portata, si comprendono le vulnerabilità di talune zone del pianeta, soprattutto guardando alle tendenze del passato. A proposito: R. T. WATSON, M. C. ZINYOWERA, R. H. MOSS, *The Regional Impacts of Climate Change: An Assessment of Vulnerability*, IPCC Report, Cambridge University Press, 1997.

⁵³ A proposito della crescente consapevolezza del carattere antropico dei cambiamenti climatici si veda: IPCC, *Climate Change 2007: The Physical Science Basis, Summary for Policymakers, Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, 2007.

biamenti climatici e delle relative ripercussioni e, allo stesso tempo, ne rendono maggiormente complessa l'analisi.

1.2. Concettualizzare le migrazioni climatiche: necessità di chiarezza e difficoltà di classificazione

La decisione di migrare è spesso sollecitata da più circostanze, diverse, che si intrecciano e rendono difficile l'individuazione delle ragioni per le quali una persona sceglie di abbandonare il luogo in cui vive. La complessità propria dei cambiamenti climatici e delle conseguenze negative – dirette o indirette – sull'ambiente e sulla vulnerabilità di Paesi e persone rende altrettanto difficile categorizzare le migrazioni da essi generate⁵⁴.

In primo luogo, come evidenziato nel paragrafo 1.1, i cambiamenti climatici possono generare numerosi fenomeni differenti tra loro: eventi a rapida insorgenza, quali inondazioni, cicloni, tempeste tropicali, ed eventi a lenta insorgenza, quali lo scioglimento dei ghiacciai, la siccità, la desertificazione e l'innalzamento del livello del mare. Mentre gli spostamenti causati da eventi a rapida insorgenza sono più semplici da identificare – data la portata dei disastri da essi generati – gli eventi a lenta insorgenza rendono complesso lo studio delle conseguenti probabili migrazioni. Tali eventi, infatti, sono spesso causa di cambiamenti gradualisti dell'ambiente circostante e generano risposte di adattamento diverse nelle persone coinvolte⁵⁵.

Risposte diverse ingenerano tipologie differenti di spostamento: interno, ossia spostamento in un'altra parte dello stesso Paese senza varcarne i confini, oppure transnazionale; volontario, ossia frutto di una decisione spontanea assunta prima dell'insorgere degli effetti di eventi a lenta insorgenza, o involontario, dettato

⁵⁴ Chi si appropria per la prima volta al tema del nesso tra cambiamenti climatici e migrazioni ha, fin da subito, chiaro che una delle questioni più dibattute e studiate è quella della concettualizzazione degli spostamenti indotti da fenomeni ambientali e dai cambiamenti climatici. Infatti, in molti scritti un capitolo è dedicato proprio a tale tema. Si veda, ad esempio, il capitolo *Conceptualising Climate Change-Related Movement* in J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration and International Law*, Oxford University Press, 2011; il capitolo *Conceptualising climate migration* in B. MAYER, *The Concept of Climate Migration: Advocacy and its Prospects*, Edward Edgar Publishing, 2016; W. KALIN, *Conceptualising Climate-Induced Displacement*, in *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, 2010.

⁵⁵ M. M. NASER, *Climate Change, Environmental Degradation, and Migration: Complex Nexus*, *William & Mary Environmental Law and Policy Review* 36, no. 3, Spring 2012, p. 736-738.

quindi da esigenze attuali e inevitabili⁵⁶; permanente, senza l'intenzione o la possibilità di tornare nel proprio Paese, o temporaneo, nel caso in cui un determinato evento non abbia effetti irreversibili sul territorio interessato⁵⁷. In particolare, il carattere volontario o forzato è spesso al centro del dibattito ed è gran parte del problema riguardante la concettualizzazione delle migrazioni climatiche: in alcune situazioni, quali eventi naturali disastrosi, la decisione di spostarsi potrebbe essere l'unica plausibile; quando, invece, si tratta di cambiamenti gradualmente – dovuti, ad esempio, all'innalzamento del livello del mare – il movimento potrebbe essere intrapreso come strategia di adattamento, quindi volontariamente e precedentemente a effetti irreversibili sull'ambiente circostante⁵⁸. Spesso, però, distinguere tra carattere forzato o volontario di un tale spostamento è complesso, soprattutto quando vi siano altri fattori preesistenti, economici o politici, che si intrecciano e fanno sì che non sia possibile riconoscere quando una scelta sia realmente l'unica possibile. Si pensi a chi voglia spostarsi, anticipando i probabili effetti negativi del cambiamento climatico, prima che la situazione nel suo Paese possa essere definita catastrofica⁵⁹: tale situazione, se non regolata, non differisce rispetto ad una migrazione economica. Ciononostante,

«This *should not* lead to the opposite simplistic conclusion according to which environmental change does not 'force' people to move. Rather, the dichotomy between 'voluntary' economic migrants and 'forced' refugees is inherently false. Economic conditions leading to migration, be they triggered by an environmental change or not, can be and often are tragic. Deprivation of social and economic rights may

⁵⁶ J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Press, 2012, p. 17.

⁵⁷ Si pensi, per esempio, al caso in cui un evento naturale disastroso possa provocare danni in una determinata zona, ma solo temporaneamente: talvolta, misure volte a stabilizzare il territorio colpito possono far sì che le condizioni di abitabilità tornino ad essere simili se non uguali alle condizioni precedenti al disastro. In questo caso, lo spostamento potrebbe essere solamente temporaneo.

⁵⁸ Infatti, «In other situations where environmental change is gradual, movement is more likely to be voluntary and linked to other economic, social and political factors.», Si sottolinea anche che «Drawing a clear line between voluntary and forced movements *is not always straightforward*. Therefore, it is perhaps more useful, instead, to think in terms of a continuum.» (corsivo aggiunto), F. LACZKO, C. AGHAZARM, *Migration, Environment, and Climate Change: Assessing the Evidence*, IOM, 2009 p. 18.

⁵⁹ E. FERRIS, *Governance and climate change-induced mobility: International and regional frameworks* in D. MANOU, A. BALDWIN, D. CUBIE, A. MIHR, T. THORP (a cura di), *Climate Change, Migration and Human Rights: Law and Policy Perspectives*, Routledge, 2017, p. 13.

be as strong an inducement to migrate as political persecution (that is, deprivation of civil and political rights).»⁶⁰

Anche il carattere interno o transfrontaliero dello spostamento è spesso individuato come fattore che non permette di parlare nei medesimi termini del fenomeno: spesso, infatti, le persone si spostano all'interno del proprio Paese⁶¹, non varcano i confini, spostando necessariamente l'attenzione verso soluzioni nazionali o regionali⁶².

In secondo luogo, è complesso riconoscere il cambiamento climatico quale causa *diretta* della migrazione. Il carattere antropico proprio dei fenomeni climatici è, in alcuni casi e con riferimento a determinati eventi, messo in discussione e, conseguentemente, l'attribuzione dello stesso a un evento particolare non è una questione di semplice soluzione⁶³. Spesso, infatti, non è possibile distinguere fra migrazioni ambientali – il cui carattere antropico non sussiste necessariamente – e migrazioni indotte dai cambiamenti climatici⁶⁴. Nel caso in cui un evento possa dirsi conseguenza diretta dell'attività umana, altrettanto complesso è riconoscere il cambiamento climatico quale causa *prima* di fenomeni migratori. È probabile, infatti, che gli effetti climatici possano aggravare vulnerabilità socioeconomiche e ambientali già proprie di un Paese e possano, dunque, essere indistinguibili rispet-

⁶⁰ B. MAYER, *Environmental Migration: Prospects for a Regional Governance in the Asia-Pacific Region*, Asia Pacific Journal of Environmental Law 16 (2013): 77-104, cit. p. 85 (corsivo aggiunto).

⁶¹ Come evidenziato in precedenza e come emergerà da analisi successive, gli spostamenti indotti dai cambiamenti climatici sono perlopiù interni, soprattutto perché le persone potrebbero non avere le risorse sufficienti per coprire lunghe distanze e tale situazione è aggravata dall'aumento stesso della vulnerabilità provocato dagli effetti del cambiamento climatico.

⁶² Alcuni Stati avanzano verso soluzioni nazionali che potrebbero proteggere coloro che si spostano a causa dei cambiamenti climatici. Ad esempio, Svezia e Finlandia. Si veda, a proposito: E HUSH, *Developing a European Model of International Protection for Environmentally-Displaced Persons: Lessons from Finland and Sweden*, Columbia Journal of European Law, 2017. L'Italia, come si vedrà nel capitolo III, fa riferimento a disastri naturali e calamità, artt. 20 e 20 bis del Testo Unico sull'immigrazione (D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286).

⁶³ Si sottolinea che «The concept of climate change relates to probabilities or frequencies, not to the kind of all-or-nothing causal relation that lawyers are trained to seek and identify. Concretely, there are and will be more hot days or more tornadoes in certain regions of the world, but no single hot day or tornado can be attributed to climate change», B. MAYER, *The Concept of Climate Migration: Advocacy and its Prospect*, Edward Edgar Publishing, 2016, p. 18.

⁶⁴ «There is some difficulty in isolating climate change impacts from other environmental impacts that might cause migration but in which climate change is not a factor (for example in some cases of land degradation). We should be cautious in attributing every negative environmental condition to climate change.», R. ZETTER, *Protecting People Displaced by Climate Change: Some Conceptual Challenges in Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, 2010, p.138

to a fattori preesistenti⁶⁵. Si parla a proposito di “*multicausal nature of movement*”⁶⁶, che può emergere «from a combination of various “push” and “pull” factors that can be inter-alia economic, social, political [...]»⁶⁷ Tale situazione rende particolarmente difficile affermare che sia il cambiamento climatico ad aver costretto persone a muoversi. Infatti,

«concettualmente, è difficile disaggregare i fattori ambientali dall’insieme dei processi sociopolitici ed economici, e dalle condizioni strutturali che influiscono sulle decisioni di mobilità. È difficile ascrivere lo sfollamento unicamente al mutare delle condizioni climatiche o ambientali, sebbene possano esservi punti di rottura che portano allo sfollamento quando particolari eventi ambientali o fenomeni meteorologici estremi vadano ad aggiungersi a condizioni strutturali.»⁶⁸

È precisamente il carattere poliedrico dei cambiamenti climatici e degli spostamenti da essi generati che rende complesso etichettare e categorizzare il fenomeno. Ciononostante, alcuni autori hanno tentato di frammentare il concetto e di focalizzarsi su aspetti specifici, costruendo categorie a volte inclusive altre escludenti fenomeni, a seconda della corrente di pensiero e del fine a cui aspiravano. Kalin, in particolare, ha suddiviso lo spostamento indotto dai cambiamenti climatici in cinque possibili scenari, comprendenti: gli spostamenti causati dagli eventi a rapida insorgenza, i quali spesso sono interni o coprono brevi distanze; gli eventi a lenta insorgenza e la conseguente degradazione ambientale – che può generare migrazioni volontarie verso regioni con migliori condizioni di vita e maggiori opportunità – oppure spostamenti forzati, qualora il degrado renda tali zone inabitabili; gli stati insulari, a rischio di inabissamento a causa dell’innalzamento del livello del mare; le aree ad alto rischio di pericoli ambientali, che potrebbero essere evacuate dal governo del Paese stesso; le zone in cui, a causa di una riduzione del-

⁶⁵ J. MCADAM, *Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards*, Legal and Protection Policy Research Series, UNHCR, 2011, p. 9-10.

⁶⁶ Castles sottolinea, per esempio, come «Migration scholars emphasised the *multi-causality* of migration decisions, and accused environmentalists of postulating environmental *mono-causality* for political reasons.», S. Castles, *Afterword: What Now? Climate-Induced Displacement after Copenhagen* in J. McAdam, *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, 2010, p. 241.

⁶⁷ F. LACZKO, C. AGHAZARM, *Migration, Environment, and Climate Change: Assessing the Evidence*, IOM, 2009, cit. p. 17

⁶⁸ R. ZETTER, *Mutamento ambientale e spostamento di popolazioni: i nuovi rifugiati?*, Focus sulle migrazioni. Tre convegni del Gruppo GUE/NGL, 2016, cit. p. 83.

le risorse disponibili dovuta al cambiamento climatico, è possibile che vi siano instabilità «*seriously disturbing public order, violence or even armed conflict.*»⁶⁹

Tali osservazioni evidenziano il volto multiforme degli spostamenti indotti dai cambiamenti climatici e le complessità che ne conseguono. Sono utili, inoltre, per capire perché tuttora non vi sia accordo circa denominazioni e definizioni. Ciò premesso, non si nega l'attualità e serietà del fenomeno: infatti, «*that is not to say that the phenomenon of climate change-related displacement is not real, but rather that is much more complex than is often assumed.*»⁷⁰

1.3. Esempi concreti

Come sottolineato nel paragrafo precedente, i cambiamenti climatici possono generare eventi differenti e, quindi, possono incidere diversamente sull'ambiente circostante. Ci sono Paesi più vulnerabili ed esposti a rischi maggiori quali ad esempio gli stati insulari o le zone costiere, interessate dall'innalzamento del livello del mare, oppure altre regioni del pianeta, particolarmente colpite da inondazioni e cicloni o da fenomeni quali la siccità e la desertificazione. Parlare di spostamento delle persone nei medesimi termini con riguardo a situazioni differenti non è dunque possibile: territori diversi, a seconda dei rischi e delle ripercussioni a cui sono esposti, si trovano a dover affrontare sfide distinte. Si possono riscontrare esempi di come il cambiamento climatico abbia colpito e cambiato l'ecosistema e il modo di vivere umano nella quasi totalità delle regioni del pianeta. Nel quinto rapporto di valutazione dell'IPCC, il *report Impatti, adattamento e vulnerabilità*⁷¹ ha analizzato gli effetti del cambiamento climatico nei vari contesti regionali e ha evidenziato, in particolare, le conseguenze di questi ultimi sugli insediamenti umani e le infrastrutture, la salute umana, la sicurezza, il sostentamento e la povertà delle popolazioni interessate. La maggior

⁶⁹ W. KALIN, *Conceptualising Climate-Induced Displacement* in J. McAdam, *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, 2010, pp. 84-86.

⁷⁰ J. MCADAM, *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, 2010, cit. pp. 15-16.

⁷¹ AR5 Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, Part B Regional Aspects, Working Group II Contribution to the Fifth Assessment of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, 2014.

parte delle regioni del delta dell'Asia, per esempio, quali il delta del Mekong in Vietnam, il delta del Menam in Thailandia o il delta del Gange nell'Asia meridionale sono particolarmente vulnerabili rispetto all'innalzamento del livello del mare, all'incremento delle onde di tempesta e delle alluvioni.⁷² A ciò si aggiungono anche le particolari condizioni socioeconomiche, la mancanza di risorse e il contesto socioculturale e politico delle varie zone interessate. La situazione non è dissimile nelle regioni del delta africane⁷³. Inoltre, la fascia di territorio dell'Africa Subsahariana estesa dall'Oceano Atlantico al Mar Rosso, denominata Sahel, ha sperimentato negli ultimi decenni una variazione delle precipitazioni che ha condotto all'intensificarsi di siccità e degrado del suolo⁷⁴. Secondo la scienza climatica, tali fenomeni sono stati causati dalla differenza intercorrente tra la temperatura della superficie marina dell'emisfero settentrionale e di quello meridionale, a sua volta determinata anche dalla concentrazione di gas responsabili dell'effetto serra di origine antropica nell'atmosfera⁷⁵. In aggiunta, la regione del Sahel comprende Paesi sottosviluppati, spesso caratterizzati da una scarsa *governance* e un limitato accesso ai mezzi di sussistenza⁷⁶. Il mutamento ambientale – che con l'intensificarsi degli effetti del riscaldamento globale potrebbe aggravarsi – ha

⁷² «No region of the world is expected to be affected more by climate change than Asia and the Pacific. [...] Areas where climate change impacts are likely to be greatest in scope and intensity can be considered as 'hot spots', and these are places where the relationship between climate change and migration is likely to be most apparent. The study which delimited these hot spots identified four types of ecological locations in the Asia-Pacific region which are especially strongly represented. These include: *densely settled delta regions; low-lying coastal areas; low-lying atolls and coral islands; some river valleys; and semi-arid low-humidity areas.*» (corsivo mio), G. HUGO, *Climate Change-Induced Mobility and the Existing Migration Regime in Asia and the Pacific* in J. MCADAM, *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, 2010, p. 17-18.

⁷³ Si intendono, ad esempio, il delta interno del Niger, situato al centro del Mali, e del delta dell'Okavango, situato in Botswana.

⁷⁴ A. GIANNINI, A. KAPLAN, *The role of aerosols and greenhouse gases in Sahel drought and recovery*, in *Climatic Change* (2019) 152:449–466.

⁷⁵ «Scientists believe that twentieth century drought trends in the Sahel have been caused by multi-year variations in differential sea surface temperatures between the northern and southern hemispheres, which are in turn driven by the combined effects of *the concentration of aerosol pollutants in the northern hemisphere (where most industrial production occurs), anthropogenic greenhouse gas concentrations, and the internal dynamics of ocean circulation pattern*», R. MCLEMAN, *Climate-related migration and its linkages to vulnerability, adaptation, and socioeconomic inequality: evidence from recent examples*, p. 33 (corsivo aggiunto).

⁷⁶ M. ARCANJO, *Risk and Resilience: Climate Change and Instability in the Sahel*, A Climate Institute Publication, ottobre 2019, disponibile a: [https://climate.org/risk-and-resilience-climate-change-and-instability-in-the-](https://climate.org/risk-and-resilience-climate-change-and-instability-in-the-sa-)

[sa-](https://climate.org/risk-and-resilience-climate-change-and-instability-in-the-sa-)

[hel/#:~:text=The%20Sahel%20is%20especially%20vulnerable,seasons%2C%20which%20impacts%20crop%20growth.](https://climate.org/risk-and-resilience-climate-change-and-instability-in-the-sa-)

quindi determinato ed esacerbato le vulnerabilità delle comunità risiedenti nella zona. Anche i territori dell'America Centrale subiscono l'intensificarsi degli effetti del cambiamento climatico. Infatti, eventi naturali catastrofici, quali tempeste tropicali e uragani, tendono ad intensificarsi a causa dell'aumento della temperatura della superficie marina⁷⁷, compromettendo la capacità dei Paesi e delle popolazioni coinvolte di elaborare strategie di adattamento e di contrastare gli altri fattori di vulnerabilità economici, sociali, individuali.

Attraverso l'analisi che segue, si intende sottolineare la diversità di situazioni comprese nello spettro dei movimenti causati dai cambiamenti climatici e la difficoltà di isolare – e, quindi, concettualizzare – le pressioni climatiche rispetto alle pressioni preesistenti nei territori esaminati. Si analizzano situazioni emblematiche: da una parte, le isole del Pacifico Tuvalu e Kiribati, note per la retorica dell'inabissamento; dall'altra, il Bangladesh, esemplificativo per quanto riguarda la difficoltà di isolare la componente “climatica” e utile per l'analisi della protezione offerta in Italia (capitolo III).

1.3.1. L'esempio emblematico delle isole del Pacifico: Tuvalu e Kiribati tra rischio di inabissamento e pressioni preesistenti

Tuvalu e Kiribati sono due nazioni insulari situate nell'Oceano Pacifico e composte prevalentemente da atolli⁷⁸, particolarmente esposte alle conseguenze dei cambiamenti climatici. Negli ultimi anni i due stati insulari sono diventati l'emblema della problematica relativa al fenomeno dei rifugiati climatici. Infatti, l'immagine delle isole a rischio di affondare – chiamate, per questo motivo, anche “*sinking islands*” o “*disappearing islands*” – a causa dell'innalzamento del livel-

⁷⁷ R. MCLEMAN, *Climate-related migration and its linkages to vulnerability, adaptation, and socioeconomic inequality: evidence from recent examples*, p. 42.

⁷⁸ Gli atolli sono particolari isole coralline che circoscrivono una laguna centrale comunicante con il mare per mezzo di canali. Per un approfondimento circa la particolare vulnerabilità di isole con una tale conformazione si rimanda a: H. YAMANO, H. KAYANNE, T. YAMAGUCHI, Y. KUWAHARA, H. YOKOKI, H. SHIMAZAKI, M. CHIKAMORI, *Atoll island vulnerability to flooding and inundation revealed by historical reconstruction: Fongafale Islet, Funafuti Atoll, Tuvalu*, *Global and Planetary Change* Volume 57, Issues 3–4, 407-416, Giugno 2007; C. D. WOODROFFE, *Reef-island topography and the vulnerability of atolls to sea-level rise*, *Global and Planetary Change* Volume 62, Issues 1–2, pp. 77-96, Maggio 2008.

lo del mare, è – e continua ad essere – la più rappresentativa degli effetti disastrosi del cambiamento climatico. Tale immagine, utilizzata anche dagli stessi capi di governo delle isole del Pacifico⁷⁹, è servita a enfatizzare l'impatto enorme del cambiamento climatico rispetto a un territorio reso fragile dalla sua stessa conformazione. Nel 2017, all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il Presidente della Repubblica delle Kiribati Taneti Maamau ha espresso la perdurante preoccupazione rispetto alla situazione in cui vertono le isole del Pacifico e si è espresso in questi termini:

«While we deal with human suffering in countries affected by rapid onset disasters, we must not forget the plight of those, like people in Kiribati, Tuvalu, Marshall Islands and the Maldives and other Small Island Developing States, who *continue to suffer* on a daily basis from the impact of the slow onset climate disaster. This may not capture the attention of the global community due to its slow impact and limited media attention but it is causing pain and suffering in our communities.»⁸⁰

Ciononostante, come sottolineato da McAdam, il cambiamento climatico risulta essere un elemento che inasprisce le già numerose vulnerabilità di isole quali Tuvalu e Kiribati. Entrambe, infatti, subiscono da tempo pressioni socioeconomiche e ambientali, a prescindere dall'impatto dei cambiamenti climatici: il sovrappopolamento – comune in entrambe le realtà – genera problemi di insufficienza di risorse e di disoccupazione; lo scarso sistema fognario e il conseguente inquinamento danneggiano irreversibilmente l'ecosistema delle isole⁸¹. Tali pressioni sono accentuate dagli effetti climatici che, oltre a causare preoccupazioni riguardo il possibile inabissamento delle isole, aumentano il rischio di eventi naturali disastrosi, quali cicloni, tsunami e terremoti⁸².

⁷⁹ L'esempio più lampante è il messaggio trasmesso dal governo delle Maldive, a settembre 2009, in una riunione impattante, organizzata sott'acqua: l'obiettivo era di sottolineare come l'innalzamento del livello del mare avrebbe impattato, a breve, le isole del Pacifico. Si può vedere il video qui: https://www.youtube.com/watch?v=aKoch_iEos8

⁸⁰ Statement by His Excellency Taneti Maamau, President of the Republic of Kiribati, The General Debate of the 72nd Session of the United Nations General Assembly, Friday, 22nd September 2017.

⁸¹ J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Press, 2012, pp. 123-125.

⁸² «Natural disasters are a common occurrence for Pacific island states, which are vulnerable to cyclones, tsunamis and earthquakes. A combination of a changing climate and population pres-

Nonostante il cambiamento climatico sia solo uno dei fattori che potrebbero causare la necessità di spostamento della popolazione delle isole del Pacifico, si sottolinea che esso ha un ruolo preponderante nell'inasprire la già vulnerabile situazione in cui esse si trovano. A maggior ragione, visto il rischio che gli effetti del cambiamento climatico, quale appunto l'innalzamento del livello del mare, possano impattare in maniera sempre più serrata territori già vulnerabili. Infatti, si parla non tanto delle ripercussioni dell'aumento di eventi naturali, quanto più del rischio che la popolazione di tali isole sia in un futuro prossimo costretta ad abbandonare il proprio Paese, a causa della condizione di inabitabilità dei territori dovuta all'innalzamento del livello del mare. Tale condizione potrebbe, in effetti, condurre a problematiche maggiori rispetto all'aumento di flussi migratori: la condizione di *statelessness*⁸³ è spesso citata e studiata con riguardo alla possibilità che le popolazioni del Pacifico possano diventare i primi cittadini a perdere letteralmente la propria Patria⁸⁴.

1.3.2. *Il caso del Bangladesh: vulnerabilità perduranti e nuove*

Il Bangladesh è un paese del sud-asiatico situato nella regione del delta del Gange. È considerato uno dei paesi più vulnerabili agli effetti del cambiamento climatico e, quindi, anche alla possibilità che i cittadini bangladesi migrino in ragione di tali effetti⁸⁵. Tale vulnerabilità è dovuta, da una parte, a fattori geografici e ambientali, quali la posizione geografica, la conformazione⁸⁶ e la variabilità cli-

tures aggravate the likelihood of natural disasters, necessitating mass population movement.», (corsivo mio), R. CURTAIN, M. DORNAN, *A pressure release valve? Migration and climate change in Kiribati, Nauru and Tuvalu*, Development Policy Centre (ANU), 2019, p. 2.

⁸³ «The disappearance of states as a result of climate change brings with it a new form of statelessness never experienced before, which raises serious concerns about migration and important legal questions.», E. FORMALÉ, J. GUÉLAT, E. PIGUET, *Framing Labour Mobility Options in Small Island States Affected by Environmental Changes*, in R. MCLEMAN, J. SCHADE E T. FAIST (a cura di), *Environmental Migration and Social Inequality*, Cham (ZG), Springer, 2015, p. 168. Si rimanda al capitolo 'Disappearing States', *Statelessness, and Relocation* in J.MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Press, 2012, pp. 119-161.

⁸⁴ E. PIGUET, *Migrazione, ambiente, cambiamento climatico: una visione complessiva*, Equilibri, Fascicolo 1, giugno 2017, p. 15.

⁸⁵ J. MCADAM, B. SAUL, *Displacement with Dignity: International Law and Policy Responses to Climate Change Migration and Security in Bangladesh*, German Yearbook of International Law 53, 2010, p. 234.

⁸⁶ È situato, infatti, nella regione del delta del Gange. Gran parte del Paese è una piatta superficie di suoli alluvionali con un'altitudine generalmente inferiore ai nove metri sul livello del mare. Si evidenzia, inoltre, la presenza di moltissimi fiumi, soggetti a costanti mutamenti di corso.

matica del territorio governata dall'influenza del monsone. Dall'altra, taluni fattori socioeconomici contribuiscono ad aumentarne la portata. Si evidenziano l'elevata densità di popolazione – che risiede perlopiù nelle zone costiere e nelle aree rurali soggette a inondazioni – e il fatto che la maggior parte di essa dipenda essenzialmente dalla coltivazione dei campi⁸⁷.

Tali fattori fanno sì che il Bangladesh – la cui conformazione geografica si dimostra sensibile rispetto al mutamento ambientale – sia colpito maggiormente dagli effetti climatici. L'innalzamento del livello del mare, infatti, sta aumentando il verificarsi di inondazioni in tutta la regione. Sebbene il Paese conviva da tempo con l'arrivo della stagione del monsone e le conseguenti inondazioni⁸⁸, il fatto che esse aumentino è fattore di danni gravi: quelle più estese danneggiano i raccolti e minacciano la vita di molte persone. In aggiunta, si prevede l'aumento di eventi naturali quali cicloni, onde di tempesta, e di processi quali l'erosione costale e la perdita di territori⁸⁹. Tali conseguenze hanno un impatto anche indiretto sulla popolazione bangladesese. L'agricoltura, alla base dell'economia del Paese, è il principale mezzo di sostentamento della popolazione e, data la dipendenza della stessa dalle condizioni ambientali del territorio e dall'accesso alle risorse naturali⁹⁰, è seriamente compromessa dall'aumento di inondazioni e della salinizzazione del suolo e delle acque⁹¹. Infatti, «the majority of the Bangladeshi population (and the majority of those affected by floods) lives in rural areas, where farming, fishing, and aquaculture ponds (particularly for shrimp) are the main livelihood activities.»⁹²

⁸⁷ A. U. AHMED, *Bangladesh: Climate Change Impacts and Vulnerability. A Synthesis*, Climate Change Cell Department Of Environment, 2006, pp. 1-2.

⁸⁸ Infatti, le inondazioni, se non troppo estese, possono aiutare la popolazione bangladesese: esse forniscono acqua per l'irrigazione dei campi. Si veda, a proposito, L. BANERJEE, *Effects of Flood on Agricultural Productivity in Bangladesh*, Oxford Development Studies, 38:3, 339-356, 2010.

⁸⁹ A. OLIVER-SMITH, *Sea Level Rise, Local Vulnerability and Involuntary Migration*, in E. Piguet, A. Pécoud, P. De Guchteneire (a cura di), *Migration and Climate Change*, Cambridge University Press, 2011, pp. 173-174.

⁹⁰ K. KARTIRI, *Climate change and migration: a case study from rural Bangladesh*, in *Gender and Development*, March 2011, Vol. 19, No. 1, Migration (March 2011), pp. 23-38.

⁹¹ J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Press, 2012, p. 162.

⁹² R. MCLEMAN, *Climate-related migration and its linkages to vulnerability, adaptation, and socioeconomic inequality: evidence from recent examples*, cit. p. 38.

Il cambiamento climatico, quindi, contribuisce ad aumentare le vulnerabilità, non solo ambientali, già insite nel Paese. Conseguentemente, tale situazione fa sì che aumenti anche la probabilità di flussi migratori, interni al Paese e transnazionali. Mentre alcune visioni allarmiste prospettano la presenza di un gran numero di sfollati climatici bangladesi in un futuro prossimo⁹³, altri studi – basati soprattutto sull’andamento delle migrazioni della popolazione negli ultimi anni⁹⁴ – sostengono che gli spostamenti saranno per la maggior parte interni al Paese. Infatti, le famiglie e le comunità rurali, nel corso del tempo, hanno sviluppato una serie di strategie di adattamento ai periodi di inondazioni che contraddistinguono alcune aree del Bangladesh, in particolare comprendenti migrazioni temporanee ed interne al Paese con destinazione centri urbani vicini e altre aree agricole limitrofe⁹⁵. Coloro che vorrebbero coprire distanze più lunghe e/o migrare permanentemente non ne hanno possibilità perché non possiedono le risorse finanziarie sufficienti⁹⁶, soprattutto nel periodo immediatamente successivo al verificarsi di inondazioni più severe⁹⁷.

Sebbene siano quantitativamente meno rilevanti, le migrazioni della popolazione bangladesi travalicano anche i confini del Paese, determinando «changes in migration patterns»⁹⁸. Tuttavia, in molti casi è impossibile isolare il cambiamento climatico quale causa prima tra i molteplici *stressor*, specialmente economici, che minacciano le condizioni di vita dei cittadini del Bangladesh. Si pensi, per esempio, al caso di coloro ai quali un’inondazione distrugga irreversibilmente

⁹³ Per esempio, Myers sottolinea «that by 2050, Bangladesh is projected to have approximately 220 million people, or almost twice as many as today.», N. MYERS, *Environmental Refugees in a Globally Warmed World*, BioScience Vol. 43, No. 11, 752-761, Dicembre 1993, p. 754.

⁹⁴ Soprattutto sulla base degli eventi naturali disastrosi che si sono succeduti nel tempo. Si veda: A. FINDLAY, A. GEDDES, *Critical view on the relationship between climate change and migration: some insights from the experience of Bangladesh* in E Pigué, A. Pécoud, P. De Guchteneire (a cura di), *Migration and Climate Change*, Cambridge University Press, 2011, pp. 145-150.

⁹⁵ Ad esempio, «During the summer flood season, as soon as the rice seedlings have been transplanted to paddies, large numbers of young men from poorer households migrate to nearby urban centres or to other agricultural areas in search of temporary wage income, often not returning until the rice is ready to be harvested in November.», R. MCLEMAN, *Climate-related migration and its linkages to vulnerability, adaptation, and socioeconomic inequality: evidence from recent examples*, p. 39.

⁹⁶ J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Press, 2012, pp. 169-170.

⁹⁷ R. MCLEMAN, *Climate-related migration and its linkages to vulnerability, adaptation, and socioeconomic inequality: evidence from recent examples*, p. 40.

⁹⁸ *Ibid*, cit. p. 41.

il territorio sul quale coltivano per il sostentamento personale e il guadagno: la decisione di migrare potrebbe sì essere considerata una scelta dettata dalla ricerca di lavoro, ma potrebbe essere – anzi, nella maggior parte dei casi, è – una scelta obbligata, dettata invece dalla necessità di godere di condizioni di vita migliori, anche in termini di esercizio di diritti umani.

2. *L'importanza di individuare una categoria: una questione lessicale ovvero concettuale*

L'emersione di fattori che inducono allo spostamento umano nuovi e riconducibili, almeno in parte, agli effetti dei cambiamenti climatici solleva la questione relativa all'identificazione di una categoria di migranti o rifugiati diversa rispetto a quelle già esistenti. Prima di analizzare il susseguirsi dell'utilizzo di terminologie e definizioni differenti, però, è utile chiedersi se sia necessario categorizzare le persone che si spostano a causa dei cambiamenti climatici. Se sia quindi una questione meramente lessicale – una scelta terminologica che non ha ripercussioni sul dibattito politico e giuridico – o se, invece, possa rilevare ai fini di fare luce sulle problematiche ivi sottese.

Anzitutto, la scelta terminologica riflette, come si vedrà nel paragrafo successivo, una visione del fenomeno che può essere più scettica o più allarmista. Il lessico utilizzato dai *media*, per esempio, sottende spesso il fine di sensibilizzare il tema, di portarlo all'attenzione, spesso utilizzando stime senza che ne siano indagate le fonti e le repliche⁹⁹. Il termine più usato, infatti, è “*climate refugee*” in grado di suscitare più interesse all'occhio di chi è impressionato – giustamente – dai dati sempre più allarmanti concernenti i cambiamenti climatici. Inoltre, la scelta lessicale sottende una certa visione con riguardo alle possibili soluzioni giuridiche

⁹⁹ Si veda, per esempio, E. HØEG, C. D. TULLOCH, *Sinking strangers: Media representations of climate refugees on the BBC and Al Jazeera*, *Journal of Communication Inquiry* 43: 225-248, 2019; M. Voyer, *Climate Refugees or Migrants? Contesting Media Frames on Climate Justice in the Pacific*, *Environmental Communication A Journal of Nature and Culture* 9 (1): 1-19, July 2014.

Spesso tali soggetti sono descritti come vittime, ma «The victim framing as it has been construed is unlikely to promote a more nuanced understanding of the vulnerability of people experiencing climate extremes, nor will it necessarily be beneficial to the ‘subjects’ themselves.», H. RANSAN-COOPER, C. FARBOTKO, K. E. MCNAMARA, F. THORNTON, E. CHEVALIER, *Being(s) framed: The means and ends of framing environmental migrants*, *Global Environmental Change*, 2015.

che da adottare: chi utilizza, infatti, il termine *rifugiato* è più propenso a indagare strumenti protettivi e a ritenere che i soggetti che si spostano a causa di fenomeni ambientali e climatici siano soggetti che necessitano tutela; chi, invece, utilizza il termine *migrante*, spesso, identifica il movimento come strategia di adattamento, che può essere adottata per mitigare gli effetti del cambiamento climatico sulla vulnerabilità dei Paesi interessati¹⁰⁰.

Quale che sia la prospettiva adottata, emerge la necessità di individuare una categoria nuova, con specificità che meritano un'attenta analisi, in grado di evidenziare i bisogni e le esigenze del caso. I cambiamenti climatici caratterizzano i relativi spostamenti in un modo unico e ciò implica la necessità di evidenziarne le singolarità. Si può dire quindi che non si tratta di scelte terminologiche casuali senza ripercussioni concrete sul prosieguo del dibattito. Tali scelte si concretizzano in pensieri e azioni che necessariamente muovono la questione in una direzione specifica. Brown, infatti, sottolinea che

*«Labels are important. One immediately contentious issue is whether people displaced by climate change should be defined as ‘climate refugees’ or as ‘climate migrants’. This is not semantics – which definition becomes generally accepted will have real implications for the obligations of the international community under international law.»*¹⁰¹

Ancora oggi non vi è accordo con riguardo all'utilizzo di un determinato termine, né tantomeno si utilizza una definizione comune per coloro che si spostano a causa di fenomeni ambientali e cambiamenti climatici. Ciò avviene nonostante il tema sia oggetto di studio da diversi anni e nonostante il nesso tra migrazioni, ambiente e cambiamenti climatici sia ormai condiviso¹⁰². Infatti, la complessità circa la concettualizzazione delle migrazioni climatiche rende altrettanto tortuosa l'elaborazione di criteri che possano valere per le molteplici situazioni in cui potrebbero trovarsi le persone costrette a spostarsi a causa delle ripercussioni

¹⁰⁰ Ciò, come si vedrà, non implica necessariamente che chi utilizza il termine “migrante” sottovaluti la serietà del fenomeno. Spesso il fine è quello di comprendere tutte le tipologie di spostamenti possibili.

¹⁰¹ O. BROWN, *Climate change and forced migration: Observations, projections and implications*, Human Development Paper 2007/2008 (2007/17), p. 7 (corsivo mio).

¹⁰² Sebbene, come si è visto, se ne accettino le complessità.

del cambiamento climatico sul proprio territorio. Ciò impedisce, oltre che l'utilizzo di una terminologia unica, l'adozione di una definizione univoca. Secondo l'UNHCR, inoltre, è di per sé sempre più complesso categorizzare le persone che si spostano, a causa dell'intrecciarsi di fattori quali i conflitti, le pressioni di tipo economico e, per l'appunto, l'ambiente¹⁰³. Alcuni autori hanno sostenuto, persino, che in ragione di tali difficoltà concettuali – in particolare la natura *multicausale* degli spostamenti indotti dai cambiamenti climatici – sia paradossale fare riferimento alle migrazioni climatiche quale fenomeno distinto rispetto ad altre tipologie di migrazioni¹⁰⁴.

Si assiste quindi al proliferare di termini e definizioni diverse che si sono succeduti da quando il nesso tra migrazioni e fenomeni ambientali è apparso nel dibattito giuridico e pubblico, dagli anni Ottanta circa ad oggi. Come si vedrà nell'analisi che segue, sebbene non vi sia accordo circa il lessico da utilizzare, si assiste ad una crescente consapevolezza circa l'importanza dell'identificazione dei soggetti da regolare o tutelare.

2.1. Rifugiato o migrante? Ambientale o climatico?

Nel 1985, El Hinnawi, dell'UNEP, ha utilizzato per la prima volta il termine rifugiato ambientale e descritto la categoria in questi termini:

«Environmental refugees are those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life. By “environmental disruption” in this definition is meant any physical, chemical and/or biological changes in the ecosys-

¹⁰³ J. MCADAM, *Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards*, Legal and Protection Policy Department, UNHCR, 2011, p. 8.

¹⁰⁴ Mayer sottolinea che «While analytical works indicate a rather diffuse and indirect causal relation between climate change and migration, many law and policy scholars continue to refer to an elusive population of ‘climate migrants’ and to ‘climate migration’ as a phenomenon. This persistent disconnect is puzzling.» Aggiunge anche che «Many other scholars continued to speak about ‘climate migrants’ as if ‘they’ were a definite population, and about ‘climate migration’ as if it was a distinct phenomenon, largely because they thought this would promote the particular causes they supported (e.g. climate change mitigation, the protection of the rights of migrants). Some did, it seems, even though they were aware of the inconsistency of framing the climate-migration nexus in the simplistic terms of factor forcing individuals to migrate abroad.» , B. MAYER, *Who are “Climate Refugees”?* *Academic engagement in the post-truth era* in S. Behrman, A. Kent (a cura di), *Climate Refugees: Beyond the Legal Impasse?*, Routledge, 2018, pp. 89-98.

tem (or the resource base) that render it, temporarily or permanently, unsuitable to support human life.»¹⁰⁵

Lo stesso termine è utilizzato, qualche anno dopo, da Myers, il quale ha definito tale categoria di rifugiati

«people who can no longer gain a secure livelihood in the homelands because of drought, soil erosion, desertification and other environmental problems, together with associated problems of population pressures and profound poverty.»¹⁰⁶

L'IOM ha definito la categoria utilizzando sia il termine migrante ambientale, sia sfollato ambientale¹⁰⁷ e ha utilizzato una definizione comprendente sia gli spostamenti forzati, sia quelli volontari¹⁰⁸. Ha, inoltre, escluso l'utilizzo del termine rifugiato, ritenendolo fuorviante e in contrasto con il regime internazionale per la protezione dei rifugiati¹⁰⁹. Altri autori, poi, si sono focalizzati sugli spostamenti causati specificamente dai cambiamenti climatici e hanno utilizzato "climatico" come aggettivo per definire la categoria di rifugiati creata dai cambiamenti climatici. Per Biermann e Boas, in particolare, i rifugiati climatici sono coloro che

«have to leave their habitats, immediately or in the near future, because of sudden or gradual alterations in their natural environment related to at least one of three impacts of climate change: sea-level rise, extreme weather events, and drought and water scarcity.»¹¹⁰

¹⁰⁵ E. EL HINNAWI, *Environmental Refugees*, UNEP, Nairobi, 1985, cit. p. 4.

¹⁰⁶ N. MYERS, *Environmental Refugees in a Globally Warmed World*, *BioScience* Vol. 43, No. 11, 752-761, Dicembre 1993, cit. p. 752.

¹⁰⁷ I migranti ambientali sono definiti «persons or groups of persons who, predominantly for reasons of sudden or progressive changes in the environment that adversely affect their lives or living conditions, are obliged to leave their habitual homes, or choose to do so, either temporarily or permanently, and who move within their country or abroad»; per sfollati ambientali l'IOM intende «persons who are displaced within their country person of habitual residence or who have crossed an international border and for whom environmental degradation, deterioration or destruction is a major cause of their displacement, although not necessarily the sole one.» L'IOM, definendo tale categoria aggiunge: «this term is used as a less controversial alternative to environmental refugee or climate refugee that have no legal basis or *raison d'être* in international law, to refer to a category of environmental migrants whose movement is of a clearly forced nature.», *Migration, Environment, and Climate Change: Evidence for Policy (MECLEP): Glossary*, IOM, 2014, p. 13.

¹⁰⁸ «The purpose of this definition is to try to encompass population movement or displacement, whether it be temporary or permanent, internal or cross-border, and regardless of whether it is voluntary or forced, or due to sudden or gradual environmental change.», F. LACZKO, C. AGHAZARM, *Migration, Environment, and Climate Change: Assessing the Evidence*, IOM, 2009, p. 19.

¹⁰⁹ *Migration, Climate Change, and the Environment*, IOM policy brief, Maggio 2009, pp- 4-5.

¹¹⁰ F. BIERMANN, I. BOAS, *Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees*, 10(1) *Glob. Environ. Politics* 60–88, 2010, p. 67.

Altri ancora hanno preferito termini come sfollati ambientali o migrazioni indotte dai cambiamenti ambientali, in grado di fornire una visione più generale del fenomeno¹¹¹. In particolare, in alternativa alla dicotomia tradizionale rifugiato/migrante, il termine sfollato è stato utilizzato sia dall'IOM¹¹² sia dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati («environmentally displaced persons»). Gli sfollati “tradizionali” sono concepiti, a livello internazionale, quali

«quelle persone o gruppi di persone che sono stati forzati o obbligati a fuggire o a lasciare le loro abitazioni o i luoghi abituali di residenza, in particolare come conseguenza di un conflitto armato o per evitarne gli effetti, di situazioni di violenza generalizzata, di violazioni dei diritti umani o di disastri naturali o provocati dall'uomo, e che non hanno valicato un confine di Stato internazionalmente riconosciuto.»¹¹³

Sulla base di tale definizione, l'utilizzo del termine sfollato ambientale o climatico costituisce una rivisitazione dell'istituto internazionale dello sfollato interno. Esso, infatti, prende in considerazione tanto gli spostamenti interni, quanto la possibilità che coloro i quali migrano a causa di fenomeni ambientali e climatici varchino i confini del proprio Paese di origine. Data la sua portata meno “ideologica”, tale termine è spesso utilizzato dalla dottrina, allo scopo di mantenere una visione del fenomeno il più possibile omnicomprensiva.

L'uso del termine rifugiato in tale contesto è stato spesso criticato da parte di vari autori¹¹⁴, i quali hanno ritenuto che dovesse essere esclusivamente riferito a coloro che rientrano nella definizione di rifugiato secondo la Convenzione di Ginevra del 1951¹¹⁵. L'UNHCR, in particolare, ha rifiutato tale utilizzo, ritenendo che il termine non esista nel diritto internazionale e che non possa essere utiliz-

¹¹¹ I termini sono tradotti dall'inglese, «The terms ‘environmentally induced population movements’ (EIPM) and ‘environmentally displaced persons’ (EDP) provide an alternative because it describes “a general category of migration movements where the environmental factor is decisive, but not necessarily unique.», E. PIGUET, *Climate change and forced migration*, UNHCR, 2008, p.4.

¹¹² *Supra* nota 97.

¹¹³ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guiding Principles on Internal Displacement*, 22 July 1998, ADM 1.1, PRL 12.1, PR00/98/109.

¹¹⁴ McAdam sostiene che «it can contribute to misunderstandings about the likely patterns, time-scale, and nature of climate change-related movement.» (corsivo aggiunto), J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Press, 2012, p. 40.

¹¹⁵ L'utilizzo di tale termine è considerato da alcuni un “legal disnomer”, ossia una denominazione legale impropria/fuorviante. S. BEHRMAN, A. KENT, *Overcoming the legal impasse: Setting the scene* in S. BEHRMAN, A. KENT (a cura di), *‘Climate Refugees’: Beyond the Legal Impasse?*, Routledge, 2018, p. 10.

zato ai fini di non creare confusione con le categorie esistenti¹¹⁶. Un'altra critica che viene mossa al termine riguarda l'impossibilità di un utilizzo universale. Infatti, in molti casi gli spostamenti avvengono internamente ad un Paese e possono avere natura graduale¹¹⁷. A ciò, spesso si aggiunge la già citata difficoltà relativa alla concettualizzazione degli spostamenti indotti dai cambiamenti climatici: il carattere volontario o forzato di una migrazione – che, come sottolineato nel paragrafo 1.2, è complesso da identificare – rileva ai fini di denominare i soggetti che si spostano rifugiati.¹¹⁸ I sostenitori del termine, al contrario, hanno sottolineato come il concetto di rifugiato sia in continua evoluzione e non venga necessariamente utilizzato ai fini della definizione della Convenzione di Ginevra del 1951¹¹⁹. Il termine è utile per sottolineare il carattere spesso forzato dello spostamento: è utilizzato, infatti, per descrivere coloro che sono costretti a spostarsi in conseguenza di siccità, inondazioni, eventi climatici estremi e innalzamento del livello del mare.

Il termine migrante – utilizzato anche dall'IOM – è stato messo in discussione da coloro che lo ritengono capace di minimizzare il fenomeno e accostabile a movimenti di natura prettamente volontaria¹²⁰. Tale termine, infatti, può comprendere uno spettro più ampio di movimenti, ma non evidenzia la ricerca di protezione e rifugio che contraddistingue buona parte di coloro che si spostano a causa dei cambiamenti climatici. Per tale ragione, spesso è stato utilizzato l'aggettivo

¹¹⁶ Viene precisato che «the term “climate refugee” is not endorsed by UNHCR, and it is more accurate to refer to “persons displaced in the context of disasters and climate change.», disponibile a: <https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html>

¹¹⁷ J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Press, 2012, p. 16.

¹¹⁸ «Nel contesto di fattori ambientali e climatici, esiste un continuum di processi che va dalla migrazione volontaria allo sfollamento forzato che rende concettualmente difficile giungere a una definizione categoriale di “rifugiato climatico”.», R. ZETTER, *Mutamento ambientale e spostamento di popolazioni: i nuovi rifugiati?*, Focus sulle migrazioni. Tre convegni del Gruppo GUE/NGL, 2016, p. 83.

¹¹⁹ A. KENT, S. BEHRMAN, *Facilitating the Resettlement and Rights of Climate Refugees: An Argument for Developing Existing Principles and Practices*, Routledge, 2018, pp- 46-53.

¹²⁰ «The term ‘migrant’ does not, in our view, accurately fit the bill either. When it comes to people forced to move due to climate change, this term is too easily conflated with concepts such as labour migration, or even other forms of movement that are wholly or largely voluntary and do not suggest any threat or harm.» , S. BEHRMAN, A. KENT., *Overcoming the legal impasse? Setting the scene* in S. BEHRMAN, A. KENT (a cura di), ‘Climate Refugees’. Beyond the Legal Impasse, Routledge, 2018, pp. 11-12.

“forzato” per enfatizzare e allo stesso tempo circoscrivere la natura dei movimenti¹²¹.

La scelta fra l'utilizzo del termine climatico o del termine ambientale è meno rilevante. Tra i due, infatti, esiste un rapporto di *species* a *genus*: il termine climatico caratterizza la specificità di quelle migrazioni ambientali causate specificamente dai cambiamenti climatici. Chi parla di movimenti indotti dal cambiamento climatico circoscrive, quindi, l'ambito di riflessione e si focalizza su coloro sui quali si ripercuotono gli effetti climatici.

2.2. *Impossibilità di una risposta univoca: ripercussioni sul possibile riconoscimento di uno status e sull'eventualità di una soluzione universale*

Come si evince dal paragrafo 2.1, a livello internazionale non è adottato un termine comune né tantomeno è delineata una definizione univoca relativamente alle migrazioni indotte da fenomeni ambientali e climatici. Coesistono, tuttora, scelte lessicali differenti che dipendono sia dal contesto in cui sono adottate, sia dalla concettualizzazione e idea relativa alle migrazioni climatiche¹²². Una tale mancanza denota che siamo di fronte a una *impasse*¹²³ – sulla scia del dibattito minimalisti *versus* massimalisti¹²⁴ – caratterizzata da differenti idee circa la teorizzazione del fenomeno, che conducono inevitabilmente a diversi modi di conce-

¹²¹ Per esempio: «This study mostly uses the term “forced climate migrant” in the knowledge that it is not a universally accepted term but in the hope that it conveys a reasonably accurate impression of the increasing phenomenon of nonvoluntary population displacement likely as the impacts of climate change grow and accumulate.» IOM, *MRS No. 31 - Migration and Climate Change*, 2008 p. 15.

S. A. ATAPATTU, ad esempio, fornisce una propria definizione di “forced climate migrant”: «People who are forced to leave their homes or land either temporarily or permanently due to significant environmental damage associated with climate change or where their national state is no longer habitable. Where they have crossed international border, the receiving state should accord basic human rights protection, until such time they are able to return to their homes (in the case of temporary displacement) or in the case of permanent displacement, necessary legal arrangements should be made for their transition as residents of the receiving country with access to basic services and amenities.», S. A. ATAPATTU, *A New Category of Refugees? ‘Climate Refugees’ and a gaping hole in international law* in S. BEHRMAN, A. KENT (a cura di), *‘Climate Refugees’: Beyond the Legal Impasse?*, Routledge, 2018, p. 40.

¹²² M. M. NASER, *Climate Change, Environmental Degradation, and Migration: A Complex Nexus*, William & Mary Environmental Law and Policy Review 36, no. 3, 713-768, Spring 2012, p. 758.

¹²³ S. BEHRMAN, A. KENT, *Overcoming the legal impasse? Setting the scene* in S. BEHRMAN, A. KENT (a cura di), *‘Climate Refugees’: Beyond the Legal Impasse?*, Routledge, 2018, pp. 6-10.

¹²⁴ Si veda il paragrafo 1.

pire il cuore del problema e la modalità attraverso cui sopperire all'assenza di un esplicito riferimento alla tutela di coloro che si spostano a causa del mutamento ambientale e climatico (compreso il pensiero per cui non esista affatto un "problema" da risolvere¹²⁵). Tale situazione può avere conseguenze. Non si tratta, infatti, di una questione meramente lessicale: la definizione di una categoria è preliminare al tentativo di adottare soluzioni comuni, è il punto di partenza per la costruzione di uno *status* giuridico apposito. Se, infatti, si dovesse ritenere utile sviluppare un sistema di protezione *ad hoc*, pensare a soluzioni migratorie nuove o, al contrario, interpretare gli strumenti internazionali, regionali o nazionali esistenti in modo tale da includere la tutela del fenomeno oggetto di studio, è indispensabile identificare i soggetti interessati a tale sistema o soluzione¹²⁶. Nel caso specifico, è necessario evidenziare quali circostanze inerenti ai cambiamenti climatici fanno sì che un dato soggetto possa rientrare in una certa definizione o categoria: quali eventi, per esempio, se a rapida insorgenza, a lenta o entrambi; in quale contesto può dirsi un dato spostamento volontario o forzato¹²⁷; su che base si può sostenere che un dato evento sia frutto degli effetti del cambiamento climatico.

Alla necessità di delineare una categoria definita al fine della giustificazione di una richiesta di protezione, si deve giustapporre una considerazione non di poca rilevanza. Infatti, la definizione di una categoria conduce inevitabilmente a una valutazione dei suoi confini e dei suoi limiti. Una categoria legale può infatti escludere taluni soggetti dall'esercizio di determinati diritti o dall'essere destinatari di una data protezione, benché questi siano meritevoli di tutela¹²⁸. Considera-

¹²⁵ Più che altro, c'è chi sostiene che le migrazioni indotte dai cambiamenti climatici non debbano essere affrontate come fenomeno distinto, meritevole di una tutela specifica. Si veda il riferimento a Mayer nel paragrafo precedente.

¹²⁶ «If we are to begin developing a programme of rights and protections in law, then before all else we need to identify who the subjects of these rights and protection will be. In the literature on climate-induced migration, discussions often get stymied over this precise question.» (corsivo mio), A. KENT, S. BEHRMAN, *Facilitating the Resettlement and Rights of Climate Refugees: An Argument for Developing Existing Principles and Practices*, Routledge, 2018, p. 40.

¹²⁷ Tale aspetto, in particolare, sarà analizzato nel capitolo III.

¹²⁸ McAdam infatti sostiene che «The creation of a definition inevitably leads to a testing of its boundaries, and establishes the parameters for re-evaluating and re-defining what it should be. In some ways it is stultifying, for it entrenches a particular historical, instrumental, or political view as a legal threshold, which becomes the benchmark for further development. On the other hand, it provides a starting point to which States are willing to agree, and from which subsequent solutions and developments may stem (...).», J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Press, 2012, p. 42.

ta la complessità delle migrazioni indotte da fenomeni ambientali climatici, sottolineata dalle problematiche inerenti alla sua concettualizzazione e dalle differenti linee di pensiero concernenti la necessità o l'inutilità di una tutela specifica¹²⁹, è possibile che l'utilizzo di una certa definizione e la costruzione di una categoria possano non essere rispondenti alle esigenze attuali, mutevoli e variegate¹³⁰.

3. L'assenza di una tutela specifica: una lacuna a livello internazionale e la necessità di stabilire se e come "proteggere"

L'ordinamento internazionale non contempla alcuna protezione specifica per le persone che si spostano a causa di fenomeni ambientali, cambiamenti climatici compresi. Ciò vale soprattutto per coloro che varcano i confini del proprio Paese¹³¹. Non esiste infatti alcuna categoria legale, né tantomeno uno strumento apposito di tutela della loro posizione o dei loro diritti. In tal modo, le persone che si trovano costrette a dover abbandonare il proprio Paese non hanno alcuna certezza circa il trattamento che subiranno nei Paesi terzi: non possono conoscere le conseguenze del proprio spostamento e sono inevitabilmente bloccate in un limbo giuridico che non permette loro di attuare un progetto di vita a lungo termine.

Neanche gli strumenti di protezione esistenti prendono in considerazione esplicitamente i cambiamenti climatici quali possibile causa di flussi migratori. A proposito, si è parlato di un *gap* all'interno della comunità internazionale. La Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati (e il relativo Protocollo del 1967) protegge specificamente coloro che fuggono dalle persecuzioni e non contempla la tutela di coloro che si spostano a causa dei cambiamenti climatici¹³². Alla medesima conclusione si giunge analizzando un'altra convenzione importante a livello internazionale nell'ambito della lotta contro gli effetti del cambiamento cli-

¹²⁹ Tale aspetto sarà approfondito nel paragrafo successivo.

¹³⁰ Si riprenderà tale questione nel capitolo III, paragrafo 3.3., in merito all'utilizzo del concetto di vulnerabilità ai fini della delineazione della definizione di una categoria più 'fluida'.

¹³¹ Si parla infatti di 'legal hole' o 'legal gap'.

¹³² Si approfondirà la questione nel capitolo II, nel quale si analizzeranno taluni strumenti internazionali tra cui la Convenzione di Ginevra del 1951, valutandone la possibilità di un'interpretazione analogica.

matico: la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC). Quest'ultima, infatti, non contempla concretamente un sistema di protezione relativo agli spostamenti climatici¹³³. Allo stesso tempo, non esiste un organismo internazionale che si occupi specificamente della regolazione e dell'assistenza dei soggetti che migrano in conseguenza di eventi climatici¹³⁴.

Tuttavia, si sottolinea che la necessità di una tutela *specificata* per tali soggetti non è sostenuta allo stesso modo unanimemente. Talune considerazioni, infatti, conducono parte della dottrina a sostenere che le migrazioni indotte da fenomeni ambientali e climatici non possano essere considerate e analizzate autonomamente, alla stregua di migrazioni di carattere peculiare. Da una parte, si evidenzia l'impossibilità di costruire uno strumento che risponda in maniera adeguata ai molteplici fenomeni compresi negli spostamenti indotti dai cambiamenti climatici¹³⁵; dall'altra, la difficoltà di individuare il carattere involontario di uno spostamento – indispensabile ai fini del riconoscimento di una protezione – e la complessità di riconoscere il cambiamento climatico quale causa prima o quantomeno predominante della migrazione, isolandone la rilevanza rispetto agli altri fattori di spinta del fenomeno migratorio, di tipo economico, sociale, culturale, politico¹³⁶.

Nonostante tali difficoltà interpretative e concettuali, altri autori hanno continuato a sostenere la necessità di regolazione del fenomeno migratorio connesso a motivi ambientali e, segnatamente, agli effetti del cambiamento climatico. Secondo Kent e Behrman, «under no circumstances should they lead to a paralysis and discouragement of attempts to promote *new models for effective regulation of climate refugees*.»¹³⁷

¹³³ Sebbene, come si vedrà, ci siano novità successive all'Accordo di Parigi: nell'ambito della ventesima Conferenza delle parti (COP21), infatti, è stata istituita la Task Force on Displacement «to develop recommendations for integrated approaches to avert, minimize and address displacement related to the adverse impacts of climate change.», informazioni disponibili qui: <https://unfccc.int/wim-excom/sub-groups/TFD#eq-1>

¹³⁴ F. PERRINI, *Cambiamenti climatici e migrazioni forzate: Verso una tutela internazionale dei migranti ambientali*, Editoriale Scientifica, 2018, p. 13.

¹³⁵ J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Press, 2012, p. 186.

¹³⁶ R. ZETTER, *Protecting People Displaced by Climate Change* in J. MCADAM (a cura di), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, 2010, p. 137-140.

¹³⁷ A. KENT, S. BEHRMAN, *Facilitating the Resettlement and Rights of Climate Refugees: An Argument for Developing Existing Principles and Practices*, Routledge, 2018, cit. p. 38.

Nel tempo, infatti, sono state avanzate diverse interpretazioni circa la possibile regolazione del fenomeno, attraverso approcci differenti e alternativi che fanno capo a diversi modi di concepire il fenomeno. C'è chi, per esempio, si è focalizzato su strumenti migratori – soprattutto con riguardo agli eventi a lenta insorgenza – e spesso li ha identificati quali strategie di adattamento¹³⁸ da attuare come risposta agli effetti climatici, prima che essi possano influire in modo negativo e irreversibilmente su un dato territorio¹³⁹. Tale visione è perlopiù legata al pensiero che spostarsi sia una scelta, un modo per adattarsi al cambiamento climatico: la migrazione è percepita «often a resource used by migrants to deal with environmental changes.»¹⁴⁰ Altri autori, al contrario, hanno approcciato al fenomeno attraverso le lenti del diritto internazionale dei rifugiati e della tutela dei diritti umani, sottendendo la necessità di orientare il discorso verso soluzioni di tipo protettivo, di concessione dell'asilo o salvaguardia dei diritti violati a fronte degli effetti del cambiamento climatico. Alcuni hanno analizzato gli strumenti già esistenti a livello internazionale, evidenziandone le possibilità di utilizzo o quantomeno l'eventualità che tali strumenti possano essere ampliati ai fini di assicurare una tutela rispetto ai fenomeni climatici¹⁴¹. In particolare, nel 2006 le Maldive hanno evidenziato la possibilità di emendare la Convenzione di Ginevra del 1951, al fine di estendere la definizione di rifugiato contenuta nell'articolo 1A(2) sino ad includere i “climate refugees”¹⁴². Allo stesso modo, nel 2009, in occasione della COP15 svoltasi a Copenaghen, il ministro delle finanze bangladese ha rimarcato la possibilità di revisionare la Convenzione sullo *status* dei rifugiati, sostenendone

¹³⁸ Si veda, ad esempio, *Foresight: Migration and Global Environmental Change (2011)* Final Project Report, The Government Office for Science, London, pp. 173-189.

¹³⁹ F. GEMENNE, *One good reason to speak of 'climate refugees'*, Forced Migration Review 49, Refugee Studies Programme, 2015, p. 70-71.

¹⁴⁰ Gemenne aggiunge che «We insisted that migrants should not be perceived as resourceless victims, paying the price of climate change, but rather as resourceful agents of their own adaptation. We argued that migration could indeed prove to be a powerful adaptation strategy whereby migrants could diversify their incomes, alleviate environmental pressures in the region of origin, send remittances, or simply put themselves and their families out of harm's way.», F. GEMENNE, *One good reason to speak of 'climate refugees'*, Forced Migration Review 49, Refugee Studies Programme, 2015, p. 71.

¹⁴¹ Si vedrà che una delle proposte avanzate fa riferimento all'ampliamento della Convenzione di Ginevra.

¹⁴² J. MCADAM, *Refusing 'refuge' in the Pacific: (de) constructing climate-induced displacement in international law*, in E. PIGUET, A. PÉCOUD, P. DE GUCHTENEIRE (a cura di), *Migration and Climate Change*, Cambridge University Press, 2011, p. 103.

la mutabilità in ragione delle nuove esigenze poste dal cambiamento climatico¹⁴³. Altri autori, al contrario, hanno evidenziato la necessità di definire uno strumento nuovo e specifico, utile a definire concretamente ogni aspetto della tutela da offrire a tali soggetti: la definizione di uno *status*, la responsabilità dello Stato di origine e dello Stato terzo, i rimedi effettivi¹⁴⁴. In particolare, Biermann e Boas hanno suggerito l'adozione di uno strumento *ad hoc*, «a sui generis regime», «for the recognition, protection, and resettlement of climate refugees»¹⁴⁵. Alla base della soluzione proposta, cinque principi generali ne costituiscono le fondamenta: «the principle of planned re-location and resettlement», il cui fine è quello di attuare definiti piani di ricollocamento, da porre in primo piano rispetto alla realizzazione di «programs on emergency response and disaster relief»; «the principle of resettlement instead of temporary asylum», il quale postula la necessità di garantire strumenti protettivi permanenti; «the principle of collective rights for local populations», che presuppone la costruzione di un regime a carattere collettivo; «the principle of international assistance for domestic measures», il cui obiettivo è mettere in luce la primarietà del supporto alle comunità e ai governi locali rispetto alla protezione della popolazione nel proprio territorio; «the principle of international burden-sharing», in base al quale fornire il grado di responsabilità e gli oneri gravanti sugli Stati¹⁴⁶. I due autori hanno sottolineato la necessità di comprendere tali principi in uno strumento preciso, l'unico in grado di poter contare sulla partecipazione dei soggetti impegnati nella lotta al cambiamento climatico: un protocollo (on Recognition, Protection and Resettlement of Climate Refugees – “Climate Refugee Protocol”) alla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cam-

¹⁴³ Egli ha sottolineato che «The convention on refugees could be revised to protect people. It's been through other revisions, so this could be possible», J. MCADAM, *Refusing 'refuge' in the Pacific: (de) constructing climate-induced displacement in international law*, p. 103.

¹⁴⁴ A. BRAMBILLA, *Migrazioni indotte da cause ambientali: quale tutela giuridica nell'ambito dell'ordinamento giuridico europeo e nazionale?*, Diritto, Immigrazione e Cittadinanza Fascicolo n. 2/2017 p. 9.

¹⁴⁵ F. BIERMANN, I. BOAS, *Climate Change and Human Migration: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees*, in *Global Environmental Politics*, Volume 10, Number 1, February 2010, pp. 60-88.

¹⁴⁶ «These could include: the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities (which suggests that richer countries have to bear higher costs for the protection of climate refugees); the principle of reimbursement of full incremental costs of affected countries incurred through resettlement of climate refugees; and the principle of double-weighted decision-making procedures, which would give both developing and industrialized countries equal clout in a new institution on climate refugees», *Ibid*, p. 76.

biamenti climatici, al cui interno prevedere anche l'istituzione di un apposito comitato esecutivo¹⁴⁷. Di medesimo avviso, Docherty e Giannini hanno proposto l'adozione di una convenzione indipendente¹⁴⁸, suscettibile di definire la categoria dei rifugiati climatici, di garantire assistenza e tutela a coloro i quali siano costretti a migrare a causa dei cambiamenti climatici¹⁴⁹, di determinare le responsabilità degli Stati¹⁵⁰ e di indicare le modalità attraverso cui amministrare lo strumento¹⁵¹. Allo stesso modo, altri progetti hanno avuto quale obiettivo la creazione di una convenzione dedicata agli spostamenti indotti da fenomeni ambientali e climatici: si tratta, ad esempio, della pubblicazione della "Draft Convention on the International Status of Environmentally-Displaced Persons", da parte di un gruppo di studiosi dell'Università di Limoges¹⁵², e della "Draft convention for persons displaced by climate change", elaborata da un gruppo di studiosi dell'Università dell'Australia occidentale¹⁵³. C'è, poi, chi ha sostenuto che la risposta più efficace

¹⁴⁷ *Ibid*, p. 77. Tale comitato esecutivo «could function under the authority of the Conference of the Parties to the UN Climate Convention, which could serve as the Meeting of the Parties to the climate refugee protocol. This executive committee would maintain a list of specified administrative areas (such as villages, islands, districts) under the jurisdiction of member states whose population is determined to be "in need of relocation due to climate change" or "threatened by having to relocate due to climate change." Any state party to the protocol— and in fact only state parties— would be entitled to propose areas under its jurisdiction for inclusion into the list of affected areas. In line with the sovereignty principle of the United Nations, inclusion of affected areas, as well as the type of support measures to be chosen, would be determined only upon formal proposal from the government of the affected country.»

¹⁴⁸ B. DOCHERTY, T. GIANNINI, *Confronting a rising tide: a proposal for a convention on climate change refugees*, in *Harvard Environmental Law Review*, Vol. 33, No. 2, pp. 349-403.

¹⁴⁹ Attraverso le seguenti componenti: "i) Standards for climate change refugee status determination, ii) Human rights protections, iii) Humanitarian aid", *Ibid*, p. 373.

¹⁵⁰ Attraverso la definizione della «Host state responsibility», della «Home state responsibility» e la determinazione del grado di «International cooperation and assistance», *Ibid*, p. 373.

¹⁵¹ Le modalità di amministrazione dello strumento si sostanziano in tre elementi: «i) a global fund ii) a coordinating agency, iii) a body of scientific experts», *Ibid*, pp. 373-374.

¹⁵² Draft Convention on the International Status of Environmentally Displaced Persons (CRIDEAU/CRDP, 2008). All'interno del documento viene definita la categoria dello sfollato ambientale (art. 2(2): «individuals, families and populations confronted with a sudden or gradual environmental disaster that inexorably impacts their living conditions and results in their forced displacement, at the outset or throughout, from their habitual residence and requires their relocation and resettlement»).

¹⁵³ A Convention for Persons Displaced by Climate Change, disponibile a: <http://ccdconvention.com>. Si veda: D. HODGKINSON, T. BURTON, S. DAWKINS, L. YOUNG, A. CORAM, *Towards a Convention for Persons Displaced by Climate Change: Key Issues and Preliminary Responses*, disponibile a: <https://www.ias.uwa.edu.au/new-critic/eight/hodgkinson>.

Si sottolinea che altre soluzioni sono state proposte da altri autori. Si veda il capitolo *Envisioning sui generis pathways*, in S. BEHRMAN, A. KENT (a cura di), *'Climate Refugees': Beyond the Legal Impasse?*, Routledge, 2018, al cui interno sono presentate le proposte di Michel Prieur ("Towards an international legal status of environmentally displaced persons") e Camilla Schloss ("Cross-border displacement due to environmental disaster: a proposal for UN Guiding Principles to fill the legal protection gap").

non possa essere adottata a livello internazionale. Si è ritenuto, infatti, che soluzioni a livello regionale e nazionale siano maggiormente idonee a fornire adeguate risposte, in grado di bilanciare i vari interessi in gioco. McAdam, ad esempio, ha evidenziato l'inefficacia di strumenti quali convenzioni e protocolli, i cui obiettivi potrebbero scemare a causa della lentezza delle trattative e del rischio di adozione di principi generali e soluzioni astratte, e la necessità di accordi regionali e strumenti nazionali, suscettibili di tener conto delle specificità dei fenomeni ambientali e climatici di un dato territorio e delle conseguenti differenti modalità di spostamento delle comunità interessate¹⁵⁴.

Alla luce di quanto analizzato sinora, la questione degli spostamenti indotti dai fenomeni ambientali e, in particolare, dai cambiamenti climatici rimane sostanzialmente aperta e intessuta di dubbi circa i concetti e i termini da utilizzare. Ciò avviene nonostante la crescente consapevolezza dell'impatto del cambiamento climatico sulla mobilità umana. Le risposte nazionali e internazionali fino ad ora sono state limitate e, per tale motivo, la protezione per le persone interessate rimane inadeguata¹⁵⁵.

Chiarito il contesto attuale, tuttora intriso di complessità e dubbi irrisolti, il presente lavoro si focalizzerà soprattutto sugli spostamenti correlati specificamente ai cambiamenti climatici e su coloro che varcano i confini del proprio Paese. Nonostante la consapevolezza circa l'incertezza dell'evolversi dei flussi migratori, con riguardo soprattutto alla loro grandezza ed estensione geografica e alla loro natura, si sottolinea il rischio che l'ingiustizia climatica inasprisca la violazione di diritti umani perpetuata dalla sempre maggior gravità delle ripercussioni del cam-

¹⁵⁴ «Although national and regional responses may not seem as gratifying for some as securing a universal international treaty on climate-related movement, they may in fact *be able to more swiftly and effectively provide targeted outcomes*, which respond as *particular scenarios* in particular geographical areas unfold. Pursuing more bilateral and regional 'economic' migration opportunities would also help address underlying problems relating to scarce resources, overcrowding, rapid urbanization and environmental degradation. At this stage, it seems more probable that the development of regional soft-law declarations, such as the Niue Declaration on Climate Change, will provide a more *effective* springboard for developing responses, than will a new international instrument aiming to take into account the interests of all states in a wide variety of contexts. At the normative level, we already have clear frameworks to guide such actions – the human rights law regime is the most relevant and important.» (corsivo aggiunto), J. MCADAM, *Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not the Answer*, International Journal of Refugee Law, Volume 23, Issue 1, March 2011, 2–27, p. 26.

¹⁵⁵ J. APAP, *The concept of 'climate refugee': Towards a possible definition*, European Parliamentary Research Service (EPRS), European Parliament Briefing, 2018.

biamento climatico su popolazioni incapaci di contrastarne gli esiti. Per tale motivo, si analizzeranno principalmente approcci umanitari e di tipo protettivo. Ad avviso di chi scrive, qualora gli effetti del cambiamento climatico – siano essi a rapida o lenta insorgenza – determinino uno stravolgimento della vita delle persone interessate, in termini di impossibilità di esercizio di diritti essenziali, tale per cui sia necessario muoversi varcando i confini del proprio Paese, una protezione e l'attribuzione di uno *status* risultano fondamentali per far sì che tale categoria di soggetti non sia discriminata rispetto ad altre.

In particolare, ci si concentrerà sugli strumenti di protezione esistenti e sulla possibilità che possano considerarsi adatti ad offrire tutela a coloro che si spostano a causa dei cambiamenti climatici, seppur non siano stati pensati e costruiti al fine di comprendere il fenomeno oggetto di studio. Quest'ultimo, inoltre, sarà oggetto di un'analisi trasversale, attraverso non solo molteplici discipline giuridiche, bensì attraverso differenti ordinamenti giuridici, la cui sensibilità al tema e le cui soluzioni normative variano a seconda i) del dibattito pubblico, dottrinale e istituzionale con riferimento al fenomeno del cambiamento climatico, ii) di come il fenomeno migratorio è concepito, iii) della prospettiva inerente al nesso fra migrazione e fenomeni ambientali e climatici. In sostanza, si analizzerà la situazione attuale rispetto al fenomeno degli spostamenti indotti dai cambiamenti climatici: gli strumenti internazionali e i relativi limiti di applicazione, il ruolo di principi e istituzioni a livello internazionale, le soluzioni regionali e nazionali adottate sino ad ora e i possibili sviluppi interpretativi e applicativi.

Inoltre, si evidenzia che, sebbene si sia sottolineata l'importanza di categorie e definizioni, sinora si è scelto di non utilizzare un termine univoco, con il fine di esaminare i vari profili problematici prima di giungere ad una presa di posizione. D'ora in poi, si utilizzeranno i termini “sfollato climatico” e “persone che si spostano a causa dei cambiamenti climatici”, atteso che si tratta di espressioni eclettiche, impiegabili nei vari contesti di analisi degli strumenti di tutela esistenti. Ad avviso di chi scrive, il termine “sfollato climatico” può rivelarsi adatto a superare quelle perplessità nascoste dietro la rilettura – definita da alcuni impropria – di concetti già esistenti, i quali rischiano di fuorviare l'obiettivo sotteso alla categorizzazione del fenomeno oggetto di studio, indirizzandone l'analisi entro i con-

fini propri delle materie a cui fanno capo. Infatti, come analizzato nel paragrafo 2.1., l'utilizzo del termine rifugiato è spesso soggetto a critiche perché esclusivamente correlato alla definizione di cui all'articolo 1A(2) della Convenzione di Ginevra del 1951 e quindi ad un sistema di tutela legato alla protezione di coloro i quali nutrono un fondato timore di subire atti persecutori se rimpatriati nel Paese di appartenenza. In effetti, tale termine sembra essere legato al testo della Convenzione che ne ha costituito il luogo di prima esplicitazione, tant'è che nel sistema di protezione internazionale costruito dall'ordinamento europeo coloro ai quali viene riconosciuta la protezione sussidiaria non sono definiti rifugiati, bensì beneficiari¹⁵⁶. D'altro canto, anche l'utilizzo del termine migrante sembra *prima facie* originare equivoci di tipo interpretativo. Sebbene sia da considerarsi «an umbrella term», non definito dal diritto internazionale e in grado di riflettere «the common lay understanding of a person who moves away from his or her place of usual residence [...]»¹⁵⁷, esso non è (quasi)¹⁵⁸ mai utilizzato con riferimento a strumenti di tutela. In altre parole, migrare non è sinonimo di garanzia di protezione, bensì lo sono soltanto talune *ragioni* della migrazione. Il concetto di sfollato, al contrario, sebbene sia stato utilizzato principalmente con riferimento a spostamenti interni, sembra comprendere un più ampio spettro di ipotesi tra loro differenti e garantire, allo stesso tempo, una visione omnicomprensiva degli spostamenti indotti dal cambiamento climatico. Tale termine¹⁵⁹, infatti, viene così definito nei *Guiding Principles on Internal Displacement* dell'ONU¹⁶⁰:

«gli sfollati [interni] sono quelle persone o gruppi di persone che sono stati forzati o obbligati a fuggire o a lasciare le loro abitazioni o i luoghi abituali di residenza, in particolare come conseguenza di un conflitto armato o per evitarne gli effetti, di situazioni di violenza generalizzata, di violazioni dei diritti umani o di disastri naturali o provocati

¹⁵⁶ Si veda il paragrafo 2.1.1.2. del capitolo II.

¹⁵⁷ Definizione rinvenuta sul sito dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni. Si veda: <https://www.iom.int/who-is-a-migrant>

¹⁵⁸ Si fa riferimento alla Dichiarazione di New York sui rifugiati e i migranti, adottata il 19 settembre 2016, la quale ha riaffermato l'importanza degli obblighi al pieno rispetto dei diritti umani dei rifugiati e dei *migranti*, e al conseguente *Global Compact on Migration* del 2018, che ha sottolineato la rilevanza del rispetto e della protezione dei diritti umani *di tutti coloro che migrano*. Si veda: J. MCADAM, *Introductory Note to Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, in *International Legal Materials*, 58(1), 2019.

¹⁵⁹ Utilizzato anche dall'IOM e l'UNHCR; si veda il paragrafo 2.1.

¹⁶⁰ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guiding Principles on Internal Displacement*, 22 July 1998, ADM 1.1, PRL 12.1, PR00/98/109. Si rimanda al paragrafo 1.4. del capitolo II.

dall'uomo, [e che non hanno valicato un confine di Stato internazionalmente riconosciuto].»¹⁶¹

Una definizione costruita sulla base di quella sopra riportata, adattandone il contenuto al fine di ricomprendere coloro che abbandonano il Paese di origine, potrebbe risultare scevra da riflessioni circa un utilizzo improprio di concetti e adattarsi al contesto degli spostamenti indotti dai fenomeni ambientali e climatici. Infatti, ad avviso di chi scrive, lo sfollato climatico è colui che i) forzatamente abbandona il luogo di residenza, ii) anche valicando il confine del proprio Paese di origine, iii) in particolare in conseguenza di disastri naturali o del riverberarsi degli effetti del cambiamento climatico sul godimento di diritti umani¹⁶².

¹⁶¹ *Ibid*, Principio 2. II.

¹⁶² Sul punto iii) ci si soffermerà nel capitolo III, paragrafo 3.3. in relazione all'utilizzo del concetto di vulnerabilità per comprendere la violazione di diritti umani in conseguenza a eventi climatici quale giustificazione del riconoscimento di protezione.

CAPITOLO II – GLI STRUMENTI DI TUTELA ESISTENTI A LIVELLO INTERNAZIONALE ED EUROPEO: LIMITI E POSSIBILITA’ DI UTILIZZO AI FINI DI UNA PROTEZIONE O DELLA COSTRUZIONE DI UN MODELLO DI RIFERIMENTO

1. Gli strumenti di tutela nel panorama internazionale

Per l’analisi di una prospettiva di tutela di coloro che migrano a causa dei cambiamenti climatici è necessario iniziare da ciò che il panorama internazionale offre in termini di regolazione seppur non dedicata *ad hoc* per l’oggetto di studio: in particolare è utile analizzare sia la Convenzione di Ginevra del 1951 (e il relativo Protocollo del 1967), sia discipline normative non attinenti l’asilo ma che si rivelano utili per comprendere ed arricchire i molteplici aspetti relativi alla tutela degli sfollati climatici. In particolare, si focalizzerà l’attenzione sui diritti umani, sul diritto internazionale relativo ai cambiamenti climatici e sulle *soft law* dedicate alla protezione degli sfollati interni.

L'esame degli strumenti e degli ambiti del diritto internazionale di cui al paragrafo 1 (di cui si farà una breve introduzione, per poi entrare nel merito del contesto dei cambiamenti climatici) è finalizzato a riflettere:

- i) se è possibile affermare l'esistenza di strumenti effettivamente capaci di tutelare gli spostamenti indotti dal cambiamento climatico;
- ii) se è possibile affermare l'esistenza di obblighi circa la protezione dei soggetti interessati;
- iii) se strumenti già esistenti possano rappresentare un utile modello di riferimento per tale tutela.

1.1. La Convenzione di Ginevra del 1951 e il Protocollo del 1967

La Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati è stata adottata a Ginevra nel 1951. A quel tempo, un tale sistema di protezione era finalizzato a fornire una condizione stabile a coloro che, a seguito della Seconda Guerra Mondiale e nel clima della Guerra Fredda, fuggivano dal loro Paese d'origine. Lo *status* di rifugiato non aveva quindi, almeno inizialmente, una valenza universale, ma era delimitato sia temporalmente che geograficamente¹⁶³. Con il successivo Protocollo del 1967 tali limitazioni sono cadute e la Convenzione è diventata uno strumento generale e applicabile a tutti coloro che hanno subito o abbiano il timore di subire persecuzioni nel loro Paese di origine e necessitino o reclamino protezione. Tuttavia, la Convenzione del 1951 e il relativo Protocollo del 1967 sono gli strumenti

¹⁶³ Il Protocollo elimina la data, vale a dire il 1° gennaio 1951, stabilita come limite temporale dei potenziali eventi dai quali poteva scaturire il riconoscimento dello *status* di rifugiato. Allo stesso modo, viene eliminata la limitazione geografica, la quale «[...]offriva agli Stati contraenti la possibilità di limitare gli obblighi loro derivanti dalla Convenzione alle persone divenute rifugiate in seguito ad “avvenimenti verificatisi in Europa” soltanto e non anche “altrove” (limitazione tuttora vigente in alcuni Paesi membri: Repubblica Democratica del Congo, Madagascar, Principato di Monaco, Malta, Turchia, Ungheria ... e, fino al 31 dicembre 1989, in vigore anche in Italia).», G. FERRARI, *La Convenzione sullo status dei rifugiati: aspetti storici*, Relazione tenuta all'Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, Facoltà di Scienze Politiche, Cattedra di Diritto Internazionale, il 16 gennaio 2004, nell'ambito del XII° Corso Multidisciplinare Universitario “Asilo: dalla Convenzione di Ginevra alla Costituzione Europea” (12 dicembre 2003 – 14 maggio 2004), organizzato da Università degli Studi di Roma “La Sapienza” – Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR/UNHCR) – Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR) – Associazione per lo Studio del Problema Mondiale dei Rifugiati (AWR), con il contributo del Progetto INTEG.R.A. (Integrazione Richiedenti Asilo) presentato da ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) – ACNUR/UNHCR – CENSIS (Centro Studi Investimenti Sociali).

fondamentali per quanto concerne la definizione e la protezione dei rifugiati, sebbene nel tempo si siano mostrati non sempre adatti a rispondere alle nuove esigenze di tutela nel panorama internazionale¹⁶⁴.

La Convenzione fornisce uno standard di tutela per coloro che sono in possesso dei requisiti per essere definiti rifugiati. Essa prevede disposizioni concernenti la definizione dei soggetti da proteggere, i diritti da concedere a questi ultimi e le modalità attraverso cui gli Stati parti devono ottemperare all'attuazione della Convenzione¹⁶⁵. Tuttavia, non definisce le procedure per l'acquisizione dello *status*, lasciando gli Stati liberi di implementarne il contenuto a livello regionale e nazionale¹⁶⁶. Anche se la Convenzione non ha previsto un organo di controllo, la risoluzione delle Nazioni Unite 428 (V) del 14 dicembre 1950, ha istituito l'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), con il compito, tra gli altri, di supervisionare la corretta attuazione della Convenzione¹⁶⁷.

1.1.1. Rilevanza della fonte nel contesto degli spostamenti indotti dai cambiamenti climatici

Nel contesto dei cambiamenti climatici la Convenzione di Ginevra del 1951 (e il relativo protocollo del 1967) viene in rilievo quale strumento di possibile tutela di coloro che varcano i confini del proprio Paese e quale modello di riferimento per quanto concerne lo standard di trattamento da garantire allo straniero nei Paesi terzi.

¹⁶⁴ Sebbene «successive integrazioni (Protocollo di New York del 1967) ed interpretazioni sempre più estensive della nozione di rifugiato da parte dei numerosi Stati firmatari, e delle relative Corti nazionali» abbiano consentito di «[...] superare l'originaria formulazione della Convenzione ed in particolare le possibili interpretazioni restrittive da essa consentite», Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), *Lo status di rifugiato*, scheda pratica a cura di N. Morandi e P. Bonetti, aggiornata al 5 febbraio 2013.

¹⁶⁵ A. DEL GUERCIO, *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, 2016, p. 33.

¹⁶⁶ G. GOODWIN-GILL, J. MCADAM, *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, Terza edizione, 2007, pp. 53-54.

¹⁶⁷ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, December 2011, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, par. 18-19.

Per quanto riguarda il primo profilo, tale categoria di soggetti potrebbe astrattamente essere ricompresa nella definizione di rifugiato di cui all'articolo 1A(2) della Convenzione e, quindi, beneficiare della protezione offerta dallo statuto di rifugiato. Come si vedrà nel paragrafo successivo, si tratta di analizzare se i requisiti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato possano essere applicabili anche agli sfollati climatici.

Per quanto concerne il secondo profilo, la Convenzione contempla una serie di diritti da accordare ai rifugiati¹⁶⁸: alcuni diritti sono quelli che valgono per gli stranieri in generale¹⁶⁹; per altre tipologie di diritti, invece, si richiede lo stesso trattamento concesso ai cittadini dello Stato estero (si tratta, per esempio, del diritto di praticare la propria religione e della libertà d'istruzione religiosa dei propri figli¹⁷⁰, del diritto a ricevere l'educazione pubblica¹⁷¹). Indipendentemente dall'applicazione della Convenzione di Ginevra alla situazione di coloro che si spostano a causa dei cambiamenti climatici, quindi, lo statuto costruito da tale strumento può essere un utile modello di riferimento per quanto concerne il contenuto della protezione da accordare agli sfollati climatici.

Si sottolinea, inoltre, che la Convenzione di Ginevra contiene un principio cardine del diritto internazionale dei rifugiati; si tratta del principio di *non-refoulement* di cui all'articolo 33(1) della Convenzione, il quale recita:

«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

¹⁶⁸ G. S. GOODWIN-GILL, *Convention relating to the status of refugees, Protocol relating to the status of refugees*, United Nations Audiovisual Library of International Law

¹⁶⁹ L'art. 13 della Convenzione recita: «Gli Stati contraenti concederanno ai rifugiati il trattamento più favorevole possibile, e comunque non meno favorevole di quello accordato nelle stesse circostanze agli stranieri in generale, per quanto concerne l'acquisto di beni mobili ed immobili ed i diritti connessi, la locazione e gli altri contratti relativi ai beni mobili ed immobili.» L'art. 15, relativo al diritto d'associazione, recita: «Per ciò che concerne le associazioni a scopo non politico e non lucrativo e in sindacati professionali, gli Stati Contraenti concedono ai rifugiati che risiedono regolarmente sul loro territorio il trattamento più favorevole concesso, nelle stesse circostanze, ai cittadini di un paese estero.» Nell'art. 17, par.1., si legge: «Gli Stati Contraenti concederanno ai rifugiati residenti regolarmente sul loro territorio il trattamento più favorevole, concesso nelle stesse circostanze ai cittadini di uno Stato estero, per ciò che concerne l'esercizio di un'attività professionale dipendente.»

¹⁷⁰ Ai sensi dell'art. 4: «Gli Stati Contraenti devono concedere ai rifugiati sul loro territorio un trattamento *almeno pari a quello concesso ai propri cittadini* circa la libertà di praticare la loro religione e la libertà d'istruzione religiosa dei loro figli.»

¹⁷¹ L'art. 22 recita: «Gli Stati Contraenti concedono ai rifugiati, in materia di scuola primaria, lo *stesso* trattamento concesso ai loro cittadini.» (Corsivo aggiunto).

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.»

In virtù di tale articolo, sugli Stati incombe il divieto di respingimento di coloro che, nel Paese di origine, rischiano di subire minacce alla propria vita o alla propria libertà per uno dei cinque motivi citati dall'articolo. Si tratta di una garanzia concernente la procedura di asilo. Si precisa, tuttavia, che tale principio ha una portata più ampia rispetto a quella descritta dall'articolo 33 della Convenzione¹⁷². Come si avrà modo di analizzare nel paragrafo 1.2, esso è espresso, esplicitamente ed implicitamente, in altri strumenti di diritto internazionale ed è stato riconosciuto come norma di diritto internazionale consuetudinario, vincolante quindi per gli Stati della comunità internazionale indipendentemente dal fatto che essi siano o meno parte degli strumenti che lo sanciscono¹⁷³.

1.1.2. Articolo 1A(2): analisi dei presupposti alla luce delle esigenze del caso

Secondo l'articolo 1A(2), è rifugiato colui che:

«[...] owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such a fear, is unwilling to avail himself to the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable, or, owing to such fear, is unwilling to return to it.»

¹⁷² «The principle of *non-refoulement* is wider than its expression in article 33 of the 1951 Refugee Convention.» (Corsivo mio), G.S. GOODWIN-GILL, J. MCADAM, *The Refugee in International Law*, p. 285.

¹⁷³ Per alcuni autori, il principio di *non-refoulement* avrebbe addirittura natura di *jus cogens*. Si veda, ad esempio: J. ALLAIN, *The jus cogens Nature of non-refoulement*, in *International Journal of Refugee Law*, Volume 13, Issue 4, October 2001, Pages 533–55; C. COSTELLO, M. FOSTER, *Non-refoulement as Custom and Jus Cogens? Putting the Prohibition to the Test*, in M. HEIJER, H. VAN DER WILT (a cura di) *Netherlands Yearbook of International Law 2015*. *Netherlands Yearbook of International Law*, vol 46. T.M.C. Asser Press, The Hague, 2015.

In tale definizione sono contenuti i requisiti necessari per l'acquisto dello *status* di rifugiato, ossia: il fondato timore di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche; la lontananza dal proprio Paese; l'assenza di protezione da parte del proprio Stato.

1.1.2.1. Il fondato timore di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le opinioni politiche

Per quanto riguarda il primo requisito, il «fondato timore di persecuzione» di cui al citato articolo contiene sia un elemento soggettivo sia uno oggettivo. Anzitutto, la determinazione dello *status* di rifugiato richiede la valutazione della condizione individuale del soggetto: tra gli elementi da prendere in considerazione vi sono l'età, il sesso, lo stato di salute, la sua storia personale e familiare, la sua appartenenza ad un gruppo religioso, etnico, sociale o politico, le esperienze personali e quelle legate ad altri membri del suo gruppo o dei suoi familiari¹⁷⁴. Tale valutazione deve essere condotta alla luce delle sue dichiarazioni¹⁷⁵ circa la situazione esistente nel Paese d'origine e dei rischi che il richiedente asilo correrebbe se rimanesse all'interno del proprio Stato di appartenenza¹⁷⁶. Tuttavia, la Convenzione richiede la “fondatezza” del timore; ciò implica che le affermazioni del soggetto richiedente protezione devono anche essere valutate anche oggettivamente: tali dichiarazioni, infatti, non possono essere valutate in astratto, bensì «in the context of the relevant background situation»¹⁷⁷, in relazione alle condizioni generali del Paese di origine. La Convenzione non richiede, invece, che il soggetto sia già stato vittima di atti persecutori o che egli sia fuggito dal Paese d'origine in ra-

¹⁷⁴ A. DEL GUERCIO, *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, p. 35.

¹⁷⁵ UNHCR, *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1961 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, April 2019, HCR/1P/4/ENG/REV. 4, par. 37-39.

¹⁷⁶ F. PERRINI, *Cambiamenti Climatici e Migrazioni Forzate. Verso una tutela internazionale dei migranti ambientali*, 4 Ordine Internazionale e Diritti Umani, 2018, p. 86-87.

¹⁷⁷ UNHCR, *Handbook*, cit. par. 42.

gione del timore della persecuzione¹⁷⁸. Infatti, «il rischio di persecuzione non è necessariamente collegato a fatti già accaduti, bensì deve essere valutato con riferimento ai trattamenti cui la persona potrebbe essere sottoposta in futuro»¹⁷⁹.

Per persecuzione, in mancanza di una definizione nel testo della Convenzione ed anche di una definizione universalmente accettata, si può intendere, stando alla lettura dell'articolo 1 in combinato disposto con l'articolo 33 della Convenzione¹⁸⁰, una minaccia alla vita e alla libertà per motivi di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un gruppo sociale¹⁸¹. In ragione della mancanza di una definizione tassativa – che, secondo Goodwin-Gill e McAdam, sarebbe giustificata dal fatto che il concetto di persecuzione è «too readily filled by the latest examples of one person's inhumanity to another»¹⁸²– si è assistito, nel corso degli anni, ad un tentativo di interpretazione estensiva del termine. Si ritiene, in particolare, che violazioni particolarmente gravi di diritti umani possano rientrare nella categoria di atti di persecuzione¹⁸³. Ciò in considerazione dello sviluppo di strumenti di diritto internazionale a tutela dei diritti fondamentali della persona¹⁸⁴.

¹⁷⁸ G.S. GOODWIN-GILL, J. MCADAM, *The Refugee in International Law*, Terza edizione, Oxford University Press, 2007, p. 63.

¹⁷⁹ A. DEL GUERCIO, *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, 2016, cit. p. 35; «Non dandone una definizione, l'art. 1A(2), della Convenzione di Ginevra non pretende né [...] che la persona che chiede il riconoscimento dello status di rifugiato abbia lasciato lo Stato di origine in ragione di quel timore, potendo esso sorgere anche qualora egli si trovi all'estero per altro motivo, né che la persecuzione sia di fatto avvenuta.» in C. FAVILLI (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, CEDAM, Milano, 2011, p. 81.

¹⁸⁰ L'art. 33 della Convenzione fa riferimento alla vita e alla libertà: «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.» (Corsivo aggiunto).

¹⁸¹ UNHCR, *Handbook*, par. 51.

¹⁸² G.S. GOODWIN-GILL, J. MCADAM, *The Refugee in International Law*, cit. p. 93.

¹⁸³ UNHCR, *Handbook*, par. 51.

¹⁸⁴ F. PERRINI, *Cambiamenti Climatici e Migrazioni Forzate. Verso una tutela internazionale dei migranti ambientali*, p. 87.

Secondo Goodwin-Gill «A comprehensive analysis today will require the general notion to be related to developments within the broad field of human rights (cf. 1984 Convention against Torture, article 7; 1966 International Covenant on Civil and Political Rights, article 3; 1950 European Convention on Human Rights, article 6; 1969 American Convention on Human Rights, article 5; 1981 African Charter of Human and Peoples' Rights).», G. S. GOODWIN-GILL, *Convention relating to the status of refugees, Protocol relating to the status of refugees*, United Nations Audiovisual Library of International Law, p. 3.

Nel caso degli sfollati climatici, il primo requisito sembra non sussistere nella maggior parte delle ipotesi. Infatti, sebbene gli effetti del cambiamento climatico quali, fra gli altri, l'incremento di eventi naturali disastrosi e l'innalzamento del livello del mare, comportino spesso violazioni di diritti umani che potrebbero rientrare nella categoria di atti persecutori¹⁸⁵, tali atti dovrebbero comunque essere correlati ad uno dei cinque motivi del citato articolo 1A(2) della Convenzione¹⁸⁶.

Il cambiamento climatico minaccia l'esercizio di diritti umani, quali il diritto alla vita, all'integrità fisica, ad un adeguato standard di vita, alla salute ed anche il diritto all'autodeterminazione¹⁸⁷. Attraverso un'analisi dell'impatto dei cambiamenti climatici sul godimento di tali diritti nel caso specifico, che prende in considerazione anche la capacità dello Stato di appartenenza di mitigare gli effetti climatici¹⁸⁸, si può giungere a una decisione circa la sussistenza del fondato timore di persecuzione¹⁸⁹. Tuttavia, tale conclusione non è sufficiente, ma è necessario riscontrare un nesso causale tra il fondato timore di persecuzione e uno dei cinque motivi elencati dall'articolo 1A(2), vale a dire razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o opinioni politiche. In tal

¹⁸⁵ V. KOLMANSKOG, *Climate Change, Environmental Displacement and International Law*, *Journal of International Development J. Int. Dev.* 24, 1071–1081, 2012, p. 1076.

¹⁸⁶ J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, p. 44-45-46.

¹⁸⁷ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters*, 1 October 2020, par. 7.

¹⁸⁸ «When assessing the risk of being persecuted in the context of climate change or disasters, it is important to understand that impacts may emerge suddenly or gradually; overlap temporally and geographically; vary in intensity, magnitude and frequency; and persist over time. At the same time, positive impacts of disaster risk reduction as well as national and international efforts to mitigate the adverse effects of climate change and disasters and operational responses in the country of origin, or improvements or innovations in the adaptive capacity of the country and its communities, need to be taken into account. Taken together, all these circumstances will determine how the enjoyment of human rights are affected and whether a reasonable possibility of being persecuted in the country of origin exists.», *ibid*, par. 9.

¹⁸⁹ Tuttavia, una tale conclusione non è così immediata. Infatti, «there are difficulties in characterizing 'climate change' as 'persecution'. 'Persecution' entails violations of human rights that are sufficiently serious, either because of their inherent nature, or because of their repetition (for example, an accumulation of breaches which, individually, would not be so serious but which together constitute a severe violation). It remains very much a question of degree and proportion. Whether something amounts to 'persecution' is assessed according to the nature of the right at risk, the nature and severity of the restriction, and the likelihood of the restriction eventuating in the individual case.», UNHCR, *Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards* (J. McAdam), May 2011, p. 12. Ai fini dell'analisi della sussistenza del requisito, tuttavia, è utile immaginare che gli effetti dei cambiamenti climatici possano astrattamente essere talmente gravi da ammontare ad atto persecutorio, per poi comprendere che ciò *non* è *sufficiente* ai fini dell'applicazione della Convenzione.

senso è dunque difficile sostenere che il cambiamento climatico sia ascrivibile al concetto di persecuzione così come inteso dalla Convenzione¹⁹⁰. Infatti, si ritiene che gli effetti dei cambiamenti climatici colpiscano indiscriminatamente le persone, a prescindere dalle particolari caratteristiche delle stesse¹⁹¹. L'argomento per cui gli sfollati climatici costituirebbero un «particolare gruppo sociale», è sostenuto in ragione della vulnerabilità marcata di certe popolazioni esposte maggiormente e più intensamente agli effetti del cambiamento climatico¹⁹². Tale assunto però è smentito dal fatto che, per essere definito tale, il gruppo deve condividere una caratteristica innata e immutabile, diversa dal rischio di essere perseguitato¹⁹³ e quindi, nel caso specifico, dal rischio delle ripercussioni negative dei cambiamenti climatici.

Un altro profilo problematico legato al primo requisito è l'individuazione del soggetto persecutore. Il responsabile della persecuzione può essere lo Stato di appartenenza oppure un soggetto non statale, nel caso in cui le autorità statali rifiutino di o si rivelino inadatte a offrire protezione¹⁹⁴.

Nel caso degli sfollati climatici, è complesso attribuire la responsabilità del mancato godimento dei diritti umani minacciati dagli effetti dei cambiamenti climatici. Il tentativo di ascrivere alla comunità internazionale – in particolare, ai paesi più industrializzati – la responsabilità di atti persecutori a danno degli sfollati climatici può rivelarsi inadatto sotto almeno due punti di vista. In primo luogo, sebbene sia chiaro che gli effetti del cambiamento climatico siano attribuibili in buona parte all'uomo e all'incapacità di ridurre in maniera risolutiva l'emissione di

¹⁹⁰ K.M. WYMAN, *Responses to Climate Migration*, Harvard Environmental Law Review, vol. 37, 2013, p. 179.

¹⁹¹ J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, p. 46.

¹⁹² M. SCOTT, *Climate Change, Disasters, and the Refugee Convention*, Cambridge University Press, 2020, pp. 16-21.

¹⁹³ «[...]a particular social group is a group of persons who share a common characteristic *other than their risk of being persecuted*, or who are perceived as a group by society. The characteristic will often be one which is innate, unchangeable, or which is otherwise fundamental to identity, conscience or the exercise of one's human rights.», UNHCR, *Handbook*, par. 29.

¹⁹⁴ «Persecution is normally related to action by the authorities of a country. It may also emanate from sections of the population that do not respect the standards established by the laws of the country concerned. A case in point may be religious intolerance, amounting to persecution, in a country otherwise secular, but where sizeable fractions of the population do not respect the religious beliefs of their neighbours. Where serious discriminatory or other offensive acts are committed by the local populace, they can be considered as persecution if they are knowingly tolerated by the authorities, or if the authorities refuse, or prove unable, to offer effective protection.», UNHCR, *Handbook*, par. 65.

gas serra, sarebbe comunque complesso imputare la responsabilità di determinati eventi alla comunità internazionale in generale e/o ad uno Stato in particolare. In secondo luogo, ritenere che l'attore della persecuzione non sia il Paese da cui il soggetto fugge o comunque non siano attori in qualche modo correlati allo Stato di appartenenza è un capovolgimento del paradigma tradizionale di tutela dei rifugiati. Uno sfollato climatico, infatti, non fugge dal proprio Paese o non vi ritorna perché ha timore che in quel contesto possa essere vittima di atti persecutori, ma perché cerca rifugio a causa delle ripercussioni degli effetti climatici¹⁹⁵.

1.1.2.2. La lontananza dal proprio Paese

Per quanto concerne il secondo requisito, è indispensabile che il soggetto si trovi fuori dallo Stato di cui possiede la cittadinanza. Nel caso degli sfollati climatici, tale requisito sembra sussistere: infatti, essi, nella maggior parte dei casi, abbandonano il proprio Paese. Come analizzato nel capitolo I, i cambiamenti climatici generano spostamenti differenti che possono senz'altro contemplare l'attraversamento dei confini nazionali: ciò avviene per esigenze diverse che però sono animate allo stesso modo dalle implicazioni del cambiamento climatico sui diritti umani (*in primis*, il diritto alla vita)¹⁹⁶.

1.1.2.3. L'assenza di protezione da parte del proprio Stato

Infine, per quanto riguarda il terzo requisito, ossia l'assenza di tutela da parte dello Stato di appartenenza, esso comporta che il soggetto non voglia o non possa richiedere tale tutela al suo Paese. Nel primo caso, il Paese di origine potrebbe essere l'attore stesso della persecuzione¹⁹⁷ oppure potrebbe rimanere iner-

¹⁹⁵ J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, pp. 45-48.

¹⁹⁶ F. PERRINI, *op. cit.*, pp. 89-90.

¹⁹⁷ «First, the most obvious failure of state protection occurs when the state itself is unequivocally responsible for the infliction of serious harm – the paradigmatic case of persecution. This may take the form of the pursuance of a formally sanctioned persecutory scheme, the promulgation and enforcement of discriminatory laws, or the implementation of general laws in a discriminatory fashion. The persecutory policy of the state may be enforced or implemented by the central organs of the state – including the executive, legislature, or judiciary – or by the “machinery of government” such as police officers, civil servants, military or other members of the armed forces, or state secu-

me dinanzi a – e quindi, tollerare – atti persecutori messi in atto da soggetti non statuali¹⁹⁸. La non volontà di avvalersi della protezione del Paese di provenienza è correlata al «timore fondato» posto alla base della domanda di protezione¹⁹⁹. Nel citato articolo 1 della Convenzione, infatti, si legge che il soggetto in questione, «[...] *owing to such a fear, is unwilling to avail himself to the protection of that country*». Nel secondo caso, il richiedente potrebbe non poter accedere concretamente a meccanismi di tutela: è il caso, ad esempio, di guerre civili o disordini interni al Paese²⁰⁰.

Nel caso degli sfollati climatici, si tratta delle ipotesi in cui gli individui fuggono in seguito a disastri naturali catastrofici, laddove la gravità del disastro sia tale da «avere minato le strutture stesse di funzionamento dello Stato o, quando, addirittura se ne è verificata la scomparsa»²⁰¹. Anche l'eventuale rifiuto della protezione da parte dello Stato può essere configurato come impossibilità da parte del soggetto di richiedere tutela; in alcuni casi tale rifiuto può essere considerato come una forma di persecuzione o comunque fondare il timore del richiedente²⁰². In ragione della stretta correlazione tra assenza di tutela e Paese di origine, alcuni autori ritengono che la stessa definizione di persecuzione sia dipendente dalla presenza o assenza di protezione da parte dello Stato di appartenenza. Infatti, Hathaway definisce il concetto di persecuzione «a sustained or systemic denial of hu-

riety personnel.» In questo caso, il fallimento dello Stato nel proteggere è riferito anche al caso in cui il governo centrale government «encourages or condones persecution carried out by subordinate or localized arms of the government, for example local officials, or by others such as paramilitary forces.», J. C. HATHAWAY, M. FOSTER, *The Law of Refugee Status*, Cambridge University Press, Second Edition, 2014, par. 4.2.1.

¹⁹⁸ «[...] the state's toleration or tacit encouragement of non-state actors may be present where the state stands by despite clear ability to intervene. The decision not to intervene may be dictated by law, policy, or administrative discretion. Discriminatory laws, whether or not they are routinely enforced, may suggest that violence or discriminatory behaviour towards the maligned group (regardless of the identity of the perpetrator) is condoned, supported by, or has the imprimatur of the government. A state's propensity not to apply the ordinary criminal law or other mechanisms for maintaining law and order equally may further indicate that it tolerates or condones the infliction of harm in relation to certain segments of its population.», J. C. HATHAWAY, M. FOSTER, *The Law of Refugee Status*, par. 4.2.1.

¹⁹⁹ Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), *Lo status di rifugiato*, scheda pratica a cura di N. Morandi e P. Bonetti, aggiornata al 5 febbraio 2013.

²⁰⁰ «There may, for example, be a state of war, civil war or other grave disturbance, which prevents the country of nationality from extending protection or makes such protection ineffective», UNHCR, *Handbook*, par. 98.

²⁰¹ Perrini fa l'esempio del caso dell'inabissamento delle isole per l'innalzamento del livello del mare, F. PERRINI, *op. cit.*, p. 90.

²⁰² Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), *Lo status di rifugiato*, scheda pratica a cura di N. Morandi e P. Bonetti, aggiornata al 5 febbraio 2013, par. 3.3.

man rights *demonstrative of a failure of state protection*»²⁰³. Tale impostazione si focalizza non tanto sulla situazione individuale del soggetto – e, quindi, sul suo timore di essere vittima di atti persecutori – quanto più sulla capacità dello Stato di appartenenza di fornire protezione²⁰⁴. Il binomio formato da assenza di protezione nazionale e protezione internazionale surrogata sembra quindi essere centrale per quanto concerne il riconoscimento della protezione. Tuttavia, secondo un’interpretazione diversa, la lettura del citato articolo 1A(2) della Convenzione rifletterebbe in prima battuta la necessità di analizzare la condizione del richiedente asilo e quindi la probabilità che egli possa essere vittima di atti persecutori per un motivo della Convenzione nel caso di ritorno nel Paese d’origine²⁰⁵. Entrambe le interpretazioni possono essere lette alla luce della situazione degli sfollati climatici. L’interpretazione basata sulla *surrogate protection* non è estranea nel contesto dei movimenti indotti dai cambiamenti climatici: infatti, in molti casi, la domanda di riconoscimento della protezione internazionale può essere impostata sulla centralità dell’assenza di tutela da parte del Paese d’origine. Si sottolinea, tuttavia, che in ogni caso l’incapacità o la non volontà di protezione della propria popolazione da parte dello Stato è da considerarsi necessariamente all’interno di uno dei cinque motivi citati dall’articolo 1A(2). È dunque difficile sostenere che nel caso in cui lo Stato non adotti le misure necessarie per contrastare i cambiamenti climatici e, quindi, fallisca nel tentativo di proteggere la propria popolazione, tale fallimento possa rilevare ai fini della Convenzione²⁰⁶. Anche nel caso dell’impostazione opposta, vale a dire l’impostazione che non ritiene centrale la correlazione tra assenza di tutela nazionale e protezione internazionale²⁰⁷, il limite dei cinque motivi enunciati dalla Convenzione fa sì che il timore di subire, nel caso degli sfollati climatici, violazioni gravi di diritti umani tali da rientrare

²⁰³ J. C. HATHAWAY, M. FOSTER, *The Law of Refugee Status*, Cambridge University Press, Second Edition, 2014, cit. p. 183. *Surrogacy o surrogate protection*. Tale definizione è certamente imperniata su di un approccio «human rights-based [...] to the refugee definition», M. SCOTT, *Climate Change, Disasters, and the Refugee Convention*, Cambridge University Press, 2020, pp. 35-36.

²⁰⁴ G.S. GOODWIN-GILL, J. MCADAM, *The Refugee in International Law*, p. 10.

²⁰⁵ G.S. GOODWIN-GILL, J. MCADAM, *The Refugee in International Law*, pp. 9-12.

²⁰⁶ Il ragionamento non è dissimile a quello fatto in precedenza per quanto concerne il concetto di *persecuzione*.

²⁰⁷ G.S. GOODWIN-GILL, J. MCADAM, *The Refugee in International Law*, pp. 9-12.

nella categoria degli atti persecutori *non* possa considerarsi sufficiente per il riconoscimento della protezione internazionale.

1.1.2.4. Considerazioni conclusive: quando la Convenzione può applicarsi

Alla luce di tali considerazioni si può concludere che la Convenzione di Ginevra non offre una prospettiva di tutela per gli sfollati climatici. I cinque motivi di cui all'articolo 1A(2) ne costituiscono la limitazione principale.

È per tale ragione che le ipotesi in cui gli effetti climatici possono costituire la base per il riconoscimento dello *status* di rifugiato sono relegate a ipotesi-limite, in cui il fattore climatico non è essenziale di per sé ai fini del riconoscimento dello *status*. Si tratta, infatti, di quelle ipotesi che sono suscettibili di rientrare in uno dei cinque *ground* di cui all'articolo 1A(2): si pensi, ad esempio, al caso in cui determinate politiche agricole del governo dello Stato di appartenenza – Stato già particolarmente vulnerabile agli effetti climatici – colpiscano un particolare gruppo sociale, la cui sopravvivenza dipende proprio dall'agricoltura; oppure lo Stato in questione contribuisca al degrado ambientale, inquinando e distruggendo le risorse disponibili alla sua popolazione²⁰⁸; oppure, ancora, all'ipotesi in cui, a fronte delle ripercussioni dei cambiamenti climatici, lo Stato attui misure di mitigazione, escludendo dal campo di operatività delle stesse un particolare gruppo sociale. In tali ipotesi, è possibile che agli individui che varcano i confini del proprio Paese possa essere riconosciuta protezione, in ragione della sussistenza del *motivo* della persecuzione.

²⁰⁸ UNHCR, *Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards* (J. McAdam), May 2011, p. 14.

1.1.3. *La definizione di rifugiato estesa dalla Convenzione dell'Organizzazione dell'Unità Africana per i rifugiati e dalla Dichiarazione di Cartagena sui rifugiati dell'America Latina*

In alcuni sistemi regionali la definizione di rifugiato è stata estesa sino a ricomprendere ipotesi che non sono contemplate, nemmeno implicitamente, dalla Convenzione di Ginevra. Nel contesto africano e in quello dell'America Latina il diritto dei rifugiati è andato oltre il dettato della Convenzione di Ginevra, dimostrando un'apertura notevole rispetto all'evoluzione in materia di protezione dei rifugiati e che la definizione contenuta nella Convenzione di Ginevra non è immutabile e può adattarsi alle esigenze concrete del luogo e del tempo²⁰⁹. Si tratta della Convenzione dell'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA, ora Unione Africana)²¹⁰ e della Dichiarazione di Cartagena sui rifugiati dell'America Latina.

La Convenzione dell'Organizzazione dell'Unità africana (OUA) applica la definizione di rifugiato

«ad ogni persona che, a causa di aggressione esterna, occupazione, dominio straniero o gravi turbamenti dell'ordine pubblico in tutto o in una parte del Paese di origine o di cittadinanza, è obbligata ad abbandonare la propria residenza abituale per cercare rifugio in un altro luogo fuori del Paese di origine o di cittadinanza.»²¹¹

Sulla scia di quanto previsto dalla Convenzione OUA e dalla dottrina della commissione interamericana sui diritti umani, la nozione di rifugiato è stata estesa dalla Convenzione di Cartagena sui rifugiati, sino a ricomprendere

«le persone fuggite dal loro paese perché la loro vita, la loro sicurezza e la loro libertà erano minacciate da una violenza generalizzata, un'aggressione straniera, conflitti interni, una violazione massiccia dei diritti»

²⁰⁹ G. SCIACCALUGA, *International Law and the Protection of "Climate Refugees"*, Palgrave Macmillan, 2020, cit. p. 70; Sciaccaluga sottolinea che «Nonetheless, such evolutions occur slowly, since the international community needs time to reach new compromises in a complex system of values, priorities, and interests.»

²¹⁰ *Convenzione dell'Organizzazione dell'Unione Africana (OUA) che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa*, adottata dalla Conferenza dei Capi di Stato e di Governo dell'OUA riuniti ad Addis Abeba il 10 settembre 1969, entrata in vigore il 20 giugno 1974.

²¹¹ Art. 1 par. 2 della Convenzione OUA.

ti dell'uomo o altre circostanze che abbiano gravemente turbato l'ordine pubblico.»²¹²

L'ampliamento della definizione di rifugiato operata dai suddetti strumenti può offrire più opportunità di tutela a coloro che si spostano a causa dei cambiamenti climatici, rispetto a quanto analizzato con riferimento all'ambito di applicazione della Convenzione di Ginevra del 1951²¹³. Infatti, le ipotesi enunciate, in particolare il riferimento al turbamento dell'ordine pubblico e alla violazione massiccia dei diritti dell'uomo (solo per la dichiarazione di Cartagena), sono suscettibili di includere astrattamente i disastri ambientali e, quindi, gli eventi a rapida insorgenza, nonostante non si faccia espresso riferimento a questi ultimi e tali strumenti non siano stati costruiti per offrire tutela in tali circostanze²¹⁴.

Il concetto di «turbamento dell'ordine pubblico» non ha un significato univoco nel diritto internazionale²¹⁵, ma, alla luce dello scopo protettivo e di tipo umanitario della Convenzione OUA e di quella di Cartagena, può essere interpretato «to include events that impact the maintenance of public [...] based on respect for the rule of law and human dignity to such an extent that the life, security and freedom of people are put in danger.»²¹⁶ Sulla base di una tale interpretazione si potrebbe

²¹² Regional Refugee Instruments & Related, *Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama*, 22 November 1984, disponibile a: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>

²¹³ S. LLAIN ARENILLA & C. HAWKINS RADA, *Cambio climático y migración forzada*, Migraciones Internacionales, Vol. 11, Art. 6, 2020, p. 12.

²¹⁴ «At the same time, the Cartagena refugee definition is not intended to be an all-encompassing definition for every situation in which persons are compelled to leave their countries of origin and cross an international border. While States may choose to apply the Cartagena refugee definition to persons compelled to leave because of natural or ecological disasters, they are not strictly speaking protected pursuant to the Cartagena refugee definition.» (punto 10); «The relationship between the “public order” situation and the other situations in the Cartagena definition was discussed. It was considered by some that the inclusion of the language of “other” could reflect an intention to provide states with some flexibility to grant protection in circumstances that either do not meet the threshold of violence of the other four situations reflected in the Cartagena refugee definition, or which do not match the character of the other situations. While it is open to states to adopt an interpretation that the Cartagena refugee definition can provide protection to persons fleeing natural disasters, for example, it was accepted that such an approach is not proscribed. (punto 26).», UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Summary Conclusions on the interpretation of the extended refugee definition in the 1984 Cartagena Declaration; roundtable 15 and 16 October 2013, Montevideo, Uruguay, 7 July 2014*.

²¹⁵ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters*, 1 October 2020, pp. 8-9.

²¹⁶ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidelines on International Protection No. 12: Claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Article*

sostenere che le conseguenze di un disastro ambientale possano costituire un turbamento dell'ordine pubblico. Le Nazioni Unite, infatti, hanno definito il concetto di disastro come

«A serious disruption of the functioning of a community or a society at any scale due to hazardous events interacting with conditions of exposure, vulnerability and capacity, leading to one or more of the following: human, material, economic and environmental losses and impacts.»²¹⁷

Una tale conclusione, tuttavia, non può costituire la base per il riconoscimento dello *status*. Secondo Warren, «under either expanded definition, a natural disaster could arguably constitute a circumstance that “disturb[s] the public order,” but neither was explicitly intended to cover environmental displacement.»²¹⁸ Il riferimento al turbamento dell'ordine pubblico non offre una soluzione di tutela assoluta, capace sicuramente di coprire le ripercussioni dei disastri naturali e di proteggere tutti gli individui vittime di tali disastri, ma può essere utilizzato dagli Stati firmatari come appiglio per un'interpretazione estensiva favorevole ad una protezione in tal senso²¹⁹. Lo stesso riferimento alla violazione dei diritti umani della Dichiarazione di Cartagena può provocare il medesimo risultato, ma, anche in questo caso, dipende dalla volontà – che, spesso, manca – degli Stati di interpretare la definizione di rifugiato sino a ricomprendere gli spostamenti indotti dai fattori ambientali e climatici.

Si sottolinea, inoltre, l'assenza, rispetto a quanto offerto dalla Convenzione di Ginevra, di una tutela prospettica. Tali strumenti, infatti, richiedono una minac-

IA(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the regional refugee definitions, 2 December 2016, HCR/GIP/16/12, cit. p. 11.

²¹⁷ United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR), online glossary, www.undrr.org/terminology/disaster (UNDRR Terminology). Si legge anche che: «The effect of the disaster can be immediate and localized, but is often widespread and could last for a long period of time. The effect may test or exceed the capacity of a community or society to cope using its own resources, and therefore may require assistance from external sources, which could include neighbouring jurisdictions, or those at the national or international levels.»

²¹⁸ P. D. WARREN, *Forced Migration after Paris COP21: Evaluating the “Climate Change Displacement Coordination Facility”*, 116 (8) *Columbia Law Review*, Forthcoming, April 6 2016, cit. p. 2123 (corsivo mio).

²¹⁹ Kalin sembra avere un'altra opinione a riguardo: infatti, egli riconosce il potenziale di tale interpretazione del riferimento al turbamento dell'ordine pubblico, però sottolinea che è «rather unlikely that the States concerned would readily accept such an expansion of the concept beyond its conventional meaning of public disturbances resulting in violence.», W. KALIN, *Conceptualising Climate-Induced Displacement*, in J. MCADAM (a cura di), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, 2010, pp. 88-9.

cia attuale e non anche il rischio di un «*potential future harm*»²²⁰. Tale considerazione, unitamente all'interpretazione delle definizioni di rifugiato, fa sì che vi sia una possibile tutela con riferimento soprattutto agli eventi a rapida insorgenza, con la potenziale esclusione dei processi a lenta insorgenza. Questi ultimi, infatti, difficilmente provocano un *percepibile* grave turbamento dell'ordine pubblico e abbisognano di una tutela correlata al rischio che taluni effetti climatici possano costituire una minaccia.

Ciononostante, l'avanzamento del diritto dei rifugiati a livello regionale dimostra che le esigenze attuali possono modificare lo stato delle cose, a livello di regolamentazione, e che la portata di uno strumento può andare oltre una stretta interpretazione letterale²²¹.

1.2. *Diritti umani e protezione complementare basata sul principio di non-refoulement*

In ragione della limitatezza della Convenzione di Ginevra del 1951 – determinata, in particolare, dalla circoscritta²²² definizione di rifugiato di cui all'articolo 1A(2) – si è presentata la necessità di implementare la protezione internazionale sino a comprendere situazioni che non rientrerebbero strettamente nella definizione suddetta. Infatti, si è assistito ad una crescente consapevolezza della necessità di proteggere coloro che necessitano di protezione ma non soddisfano i requisiti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato²²³. Una tale consapevolezza originava dall'esigenza di evitare «*differential treatment, uncertainty,*

²²⁰ J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, p. 49.

²²¹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America*, June 2013, PPLA/2013/03.

²²² Come evidenziato in precedenza, la limitatezza della definizione di rifugiato si riferisce in prima battuta alla sua correlazione con i cinque *grounds* citati nell'articolo 1A(2).

²²³ «During the recent Global Consultations aimed at revitalising refugee protection worldwide, participating countries noted the importance of various mechanisms used by states to regularise the stay of individuals who, despite not falling within the scope of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees or its 1967 Protocol, nevertheless cannot be returned to their country of origin for various reasons.», UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention ("Complementary Protection")*, June 2005, PPLA/2005/02, introduzione.

and unequal burden-sharing.»²²⁴ Al fine di sopperire a tali lacune, si sono sviluppati sistemi di protezione definiti *complementari*: vale a dire, forme di protezione garantite dagli Stati che esulano dai requisiti imposti dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e che trovano fondamento in trattati sui diritti umani o in principi generali umanitari²²⁵. In particolare, la materia dei diritti umani ha ampliato la portata degli obblighi internazionali degli Stati oltre la categoria di rifugiato della Convenzione di Ginevra, sino ad includere la protezione dal rischio di gravi violazioni di diritti umani, segnatamente il diritto alla vita e il diritto a non subire torture né trattamenti crudeli, disumani o degradanti²²⁶.

Nell'ambito internazionale, le forme di protezione complementare si fondano essenzialmente sul principio di *non-refoulement* che, contrariamente a quanto accade nel contesto del diritto dei rifugiati²²⁷, ha una valenza assoluta in quanto il divieto di respingimento non è limitato, bensì si applica a qualsiasi forma di allontanamento o trasferimento di persone; ciò che assume rilevanza è il rischio che dette persone possano subire «serious human rights violations, notably arbitrary deprivation of life, or torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.»²²⁸

Il principio di non respingimento è espressamente sancito dall'articolo 3 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura²²⁹ e implicitamente contenuto in altri strumenti di diritto internazionale in materia di diritti umani, quali il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966 e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. In particolare, gli obblighi derivanti dal Patto inter-

²²⁴ G.S. GOODWIN-GILL, J. MCADAM, *The Refugee in International Law*, cit. p. 294.

²²⁵ J. MCADAM, *Complementary Protection in International Refugee Law*, Oxford monographs in International law, 2007, p. 21.

²²⁶ J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, p. 53.

²²⁷ Il principio di *non-refoulement* della Convenzione di Ginevra, infatti, può subire deroghe. Tali eccezioni sono espressamente contemplate dall'art. 33(2) in cui si legge: «Il beneficio di detta disposizione [art. 33(1)] non potrà tuttavia essere invocato da un rifugiato per il quale vi siano gravi motivi per considerarlo un pericolo per la sicurezza dello Stato in cui si trova, oppure da un rifugiato il quale, essendo stato oggetto di una condanna già passata in giudicato per un crimine o un delitto particolarmente grave, rappresenti una minaccia per la comunità di detto Stato.»

²²⁸ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 26 January 2007, cit. pp. 8-9.

²²⁹ Il quale recita: «Nessuno Stato Parte espellerà, respingerà o estraderà una persona verso un altro Stato nel quale vi siano seri motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura.»

nazionale del 1966, secondo l'interpretazione del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite (di seguito Comitato Onu), includono il divieto di estradare, espellere o comunque trasferire una persona dal proprio territorio, qualora vi sia il rischio di un danno irreparabile, quali quelli contemplati dall'articolo 6 (il diritto alla vita)²³⁰ e dall'articolo 7 (diritto a non subire tortura o punizioni o trattamenti inumani e degradanti)²³¹. Per gli Stati membri del Consiglio d'Europa, vale l'interpretazione della Corte EDU secondo cui dal divieto di tortura e pene o trattamenti inumani e degradanti²³² e da violazioni di altre disposizioni della Convenzione²³³ deriva l'impossibilità di respingimento e trasferimento degli individui verso Paesi in cui siano esposti a tali rischi²³⁴.

Si sottolinea, in tale contesto, la rilevanza del principio suddetto nell'ambito degli spostamenti determinati dai cambiamenti climatici. Infatti, data l'impossibilità di ricondurre la situazione degli sfollati climatici alla definizione di rifugiato della Convenzione di Ginevra, l'ampia portata del divieto di *refoulement* quale forma di protezione complementare rileva in quanto gravi violazioni di diritti umani sono spesso conseguenza degli effetti del cambiamento climatico.

²³⁰ Il paragrafo 1 dell'art. 6 recita: «Il diritto alla vita è inerente alla persona umana. Questo diritto deve essere protetto dalla legge. Nessuno può essere arbitrariamente privato della vita.»

²³¹ Nel quale si legge: «Nessuno può essere sottoposto alla tortura né a punizioni o trattamenti crudeli, disumani o degradanti. In particolare, nessuno può essere sottoposto, senza il suo libero consenso, ad un esperimento medico o scientifico.»

²³² Si fa riferimento all'art. 3 della CEDU: «Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.»

²³³ In particolare, dell'art. 2 della CEDU, il quale sancisce il diritto alla vita. Il par. 1 dell'art. recita:

«Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena.»

Si sottolinea inoltre che non solo gli artt. 2 e 3 della CEDU contengono implicitamente il principio di non-respingimento. Infatti, «In aggiunta alla tortura o a forme di trattamento inumano o degradante, la Corte EDU più specificatamente proibisce il *refoulement* laddove vi siano fondati motivi di ritenere che l'individuo correrebbe un rischio effettivo di subire condanna a morte (articolo 2, CEDU in combinato disposto con i Protocolli 6 e 13), schiavitù (articolo 4, CEDU), violazioni gravi del diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 5, CEDU) e flagrante diniego di giustizia (articolo 6, CEDU).», EASO, *Un'analisi giuridica. Procedure di asilo e principio di non-refoulement*, Pubblicazioni EASO per lo sviluppo professionale dei membri degli organi giudiziari, a cura di IARLJ – EUROPE in base a un contratto con l'EASO, 2018, p. 28.

²³⁴ EASO, *Un'analisi giuridica. Procedure di asilo e principio di non-refoulement*, Pubblicazioni EASO per lo sviluppo professionale dei membri degli organi giudiziari, a cura di IARLJ – EUROPE in base a un contratto con l'EASO, 2018, p. 28.

1.2.1. *Rilevanza della protezione complementare nell'ambito degli spostamenti indotti dai cambiamenti climatici*

È ormai riconosciuto da tempo il nesso tra i cambiamenti climatici e i diritti umani²³⁵. Gli effetti climatici, quali l'erosione delle coste, le inondazioni, la siccità e l'aumento di eventi naturali estremi, si ripercuotono sul godimento di diritti umani, tra i quali il diritto alla vita, alla salute, all'abitazione e, persino, il diritto all'autodeterminazione. Ne consegue che, in risposta al mancato esercizio di tali diritti, molte persone migrano per ricercare ambienti favorevoli al loro godimento²³⁶. L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani ha sostenuto che:

«The impact of climate change affected the enjoyment of a broad range of human rights by millions of people, including the rights to food, to water and sanitation, to health, and to adequate housing. Migrants that fled the effects of climate change did so not out of choice but out of the need to escape conditions that could not provide for even the most fundamental of their rights.»²³⁷

In ragione delle violazioni di diritti umani causate dagli effetti climatici, si può sostenere che esse diano origine, in alcuni casi, a forme di protezione complementare. Nel contesto dei cambiamenti climatici, quindi, tali forme di protezione «play[s] a significant role, because in cases of migrations caused by climate change, the non-refoulement principle could be activated and applied, thereby granting some form of international protection to forced climate migrants.»²³⁸ In particolare, il diritto alla vita e il diritto a non subire pene o tratta-

²³⁵ Si rimanda all'analisi del capitolo I.

²³⁶ Si veda a proposito: J. MCADAM, M. LIMON, *Human Rights, Climate Change and Cross-Border Displacement: The Role of the International Human Rights Community in Contributing to Effective and Just Solutions*, Policy Report, Universal Rights Group, 2015.

²³⁷ A/HRC/37/35 *Summary of the panel discussion on human rights, climate change, migrants and persons displaced across international borders*, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Human Rights Council Thirty-seventh session, 26 February – 23 March 2018, Agenda items 2 and 3.

²³⁸ G. SCIACCALUGA, cit. p. 159.

menti inumani o degradanti sono stati espressamente²³⁹ riconosciuti quali diritti umani sui quali può fondarsi il divieto di respingimento.

Si tratta di capire se effettivamente la violazione di diritti umani conseguente agli effetti climatici possa dar luogo alla protezione internazionale complementare e se tale protezione possa fornire una adeguata tutela rispetto alle situazioni in cui si trovano gli sfollati climatici. In particolare, si tratta di comprendere se gli effetti dei cambiamenti climatici – segnatamente, la violazione di diritti umani anche socioeconomici, quali il diritto all’abitazione e a un tenore di vita adeguato – possano essere considerati quali trattamenti degradanti a fini dell’applicazione del divieto di *refoulement*.

1.2.2. *Il quadro delle Nazioni Unite: l’articolo 6 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 e il principio di non-refoulement alla luce del caso Teitiota c. Nuova Zelanda*

Il Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 rappresenta, insieme al Patto sui diritti economici, sociali e culturali, lo strumento internazionale principe in materia di diritti umani. Il Comitato dei diritti umani²⁴⁰ costituisce l’organo di controllo di natura non giurisdizionale preposto all’accertamento del rispetto delle disposizioni del Patto Onu²⁴¹, al quale gli Stati contraenti e, anche, gli individui contraenti possono presentare le proprie doglianze.

L’articolo 6(1) del Patto recita:

«Il diritto alla vita è inerente alla persona umana. Questo diritto deve esser protetto dalla legge. Nessuno può essere arbitrariamente privato della vita.»

²³⁹ Ciò in virtù delle interpretazioni del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite e della Corte Edu.

²⁴⁰ Istituito con l’art. 28 del Patto Onu.

²⁴¹ Ciò attraverso l’esame dei rapporti periodici che gli Stati devono presentare, fornendo le informazioni sulle procedure adottate per dare attuazione agli obblighi derivanti dal Patto, che si risolve con l’adozione di osservazioni conclusive (aventi natura giuridicamente non vincolante). Il Comitato Onu può anche adottare dei *General Comments*, i quali forniscono l’interpretazione delle norme del Patto (infatti, spesso le interpretazioni evolvono con il tempo e i commenti generali nuovi sostituiscono quelli precedentemente adottati). Si veda: A. DEL GUERCIO, *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale scientifica, collana Ricerche giuridiche 117, 2016, pp. 54-55.

Il Comitato Onu ha definito il diritto alla vita quale «supreme right»²⁴² la cui protezione «is the prerequisite for the enjoyment of all other human rights and the content of which can be informed by other human rights.»²⁴³ Si tratta di un diritto che non può subire deroghe²⁴⁴ e il cui rischio di violazione comporta l'applicazione del principio di *non-refoulement*²⁴⁵. È espressamente contenuto in tutti gli strumenti di diritto internazionale in materia di diritti umani ed anche in tutti gli strumenti regionali inerenti alla materia.

In ragione della correlazione tra il diritto alla vita e il godimento di tutti gli altri diritti umani, esso viene in rilievo nel contesto dei cambiamenti climatici non solo per quanto concerne eventi naturali disastrosi, i quali minacciano direttamente la vita delle persone. Esso, al contrario, rileva anche perché connesso ad altri diritti umani²⁴⁶ minacciati dagli effetti dei cambiamenti climatici: si tratta del diritto a non essere privato dei propri mezzi di sussistenza²⁴⁷ e del diritto ad un livello di vita adeguato, che include un'alimentazione, un vestiario ed un alloggio adeguati e il miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita²⁴⁸. Tali diritti, infatti, sono minacciati anche nel contesto degli eventi a lenta insorgenza, quali l'innalzamento del livello del mare, la siccità e la desertificazione²⁴⁹.

Tale impostazione è stata confermata dal Comitato Onu nel General Comment n. 36 sull'articolo 6 del Patto sui diritti civili e politici del 1966, nel quale si legge che il cambiamento climatico, il degrado ambientale e lo sviluppo non sostenibile costituiscono «one of the most pressing and serious threat to the

²⁴² UN Human Rights Committee (HRC), *CCPR General Comment No. 6: Article 6 (Right to Life)*, 30 April 1982, par. 1.

²⁴³ UN Human Rights Committee (HRC), *General Comment No. 36: Article 6 (Right to Life)*, 3 September 2019, par. 2.

²⁴⁴ «[...] no derogation is permitted, even in situations of armed conflict and other public emergencies that threaten the life of the nation.», UN Human Rights Committee (HRC), *General Comment No. 36: Article 6 (Right to Life)*, 3 September 2019, par. 2.

²⁴⁵ UN Human Rights Committee (HRC), *General Comment No. 3, The nature of the general legal obligation imposed on State Parties to the Covenant*, 26 May 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13.

²⁴⁶ «The right to life encompasses in human dignity with the minimum necessities of life», UN Commission on Human Rights, *Human Rights and Extreme Poverty*, Human Rights Resolution 2005/16, 14 aprile 2005, par. 1(b), citato in J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, p. 56.

²⁴⁷ Art. 1(2) del Patto internazionale di New York relativo ai diritti civili e politici, concluso a New York il 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore il 23 marzo 1976.

²⁴⁸ Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, concluso a New York il 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore il 3 gennaio 1976, art. 11.

²⁴⁹ Si rimanda alle considerazioni fatte in merito alla situazione del Bangladesh (capitolo I).

ability of present and future generations *to enjoy the right of life*». A sostegno di tali affermazioni, il Comitato Onu richiama l'obbligo degli Stati di rispettare e garantire il diritto alla vita – in particolare, «*life with dignity*» –, il quale comporta la sussistenza in capo ad essi di obblighi di carattere positivo²⁵⁰, segnatamente quelli derivanti dal diritto internazionale dell'ambiente²⁵¹. Il riferimento al diritto ad una vita dignitosa, peraltro, conferma la volontà di interpretare estensivamente il diritto alla vita di cui all'articolo 6, sino a comprendere anche diritti ed obblighi contenuti nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali²⁵².

Le considerazioni sul caso *Teitiota c. Nuova Zelanda*²⁵³, pubblicate il 7 gennaio 2020²⁵⁴, costituiscono un ulteriore rafforzamento dello schema tracciato dal Comitato Onu e segnano un punto di svolta per quanto concerne la protezione degli sfollati climatici²⁵⁵: da un lato, il Comitato Onu riafferma la possibilità che gli effetti climatici possano comportare una violazione del diritto alla vita ed, anche, del divieto di subire trattamenti inumani e degradanti; dall'altro, stabilisce esplicitamente che il rischio di una tale violazione nel Paese di origine comporta il divieto di *refoulement* da parte dello Stato terzo.

²⁵⁰ J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, p. 57.

²⁵¹ « [...] environmental degradation, climate change and unsustainable development constitute one of the most pressing and serious threat to the ability of present and future generations *to enjoy the right of life*. The obligation of State parties under international environmental law should thus inform the content of article 6 of the Covenant, and the obligation of State parties to respect and ensure the right to life should also inform their relevant obligations under international environmental law. Implementation of the obligation to respect and ensure the right to life, and in particular *life with dignity*, depends, inter alia, on measures taken by State parties to preserve the environment and protect it against harm pollution and climate change cause by public and private actors.» UN Human Rights Committee (HCR), *General Comment no. 36, Article 6 (Right to Life)*, 3 September 2019, CCPR/C/GC/35, cit. par. 62 (corsivo mio).

²⁵² Maletto sottolinea come l'interpretazione estensiva del diritto alla vita comporti la sussistenza di obblighi *positivi* in capo agli Stati, i quali costituiscono «una sorta di sovrapposizione con gli obblighi contenuti nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali.», F. MALETTO, *Non-refoulement e cambiamento climatico: il caso Teitiota c. Nuova Zelanda*, SIDIBlog il blog della Società italiana di Diritto internazionale e di Diritto dell'Unione Europea, 23 marzo 2020, disponibile a: <http://www.sidiblog.org/2020/03/23/non-refoulement-e-cambiamento-climatico-il-caso-teitiota-c-nuova-zelanda/>

²⁵³ Comunicazione n. 2728/2016.

²⁵⁴ UN Human Rights Committee (HRC), *Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016*, 23 September 2020, CCPR/C/127/D/2728/2016.

²⁵⁵ La decisione è stata definita “storica”: OHCHR, *Historic UN Human Rights case opens door to climate change asylum claims*, 21 gennaio 2020, disponibile a: <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25482&LangID=E>

In sintesi, il caso trae origine da un cittadino della Repubblica di Kiribati, il Sig. Teitiota, al quale la Nuova Zelanda aveva negato il riconoscimento dello *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra e che, per tale motivo, era stato respinto nel suo Paese. Il ricorrente riteneva, però, che il ritorno nel proprio Paese lo avesse esposto a un rischio alla vita a causa dell'innalzamento del livello del mare causato dai cambiamenti climatici e delle ripercussioni dello stesso sul territorio di Kiribati²⁵⁶, in violazione del diritto alla vita di cui all'articolo 6 del Patto Onu²⁵⁷. Sebbene il Comitato Onu non abbia riconosciuto la violazione del diritto alla vita nel caso concreto, ha comunque evidenziato la concreta possibilità che gli effetti del cambiamento climatico possano comportare la violazione degli articoli 6 e 7 del Patto Onu. Così facendo, ha riconosciuto che gli effetti del cambiamento climatico – che comportino una tale violazione – possono generare il divieto di *refoulement* in capo agli Stati ai quali vengono presentate le domande di protezione²⁵⁸. Ne consegue che nel caso in cui un individuo fugga dal proprio Paese di origine, nel quale il diritto alla vita di cui all'articolo 6 del Patto Onu è minacciato dagli effetti del cambiamento climatico, tale condizione comporta il sorgere della protezione complementare rispetto ad un eventuale respingimento da parte dello Stato terzo.

Alla luce delle conclusioni a cui il Comitato Onu è giunto, si ritiene utile evidenziarne i passaggi decisivi e innovativi, i quali sono fondamentali per comprendere l'attuale quadro di tutela degli sfollati climatici. Infatti, sebbene tali considerazioni non abbiano natura vincolante²⁵⁹, può dirsi che i pareri emessi sulla

²⁵⁶ «The author claims that by removing him to Kiribati, New Zealand violated his right to life under the Covenant. Sea level rise in Kiribati has resulted in the scarcity of habitable space, which has in turn caused violent land disputes that endanger the author's life, and environmental degradation, including saltwater contamination of the freshwater supply.», *Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016*, 23 September 2020, CCPR/C/127/D/2728/2016, par. 3.

²⁵⁷ Per un approfondimento di tutti i passaggi in relazione al caso specifico, si legga: F. MALETTA, *Non-refoulement e cambiamento climatico: il caso Teitiota c. Nuova Zelanda*, SIDIBlog, il blog della Società italiana di Diritto internazionale e di Diritto dell'Unione europea, 23 marzo 2020, disponibile a: <http://www.sidiblog.org/2020/03/23/non-refoulement-e-cambiamento-climatico-il-caso-teitiota-c-nuova-zelanda/>

²⁵⁸ A. BRAMBILLA, M. CASTIGLIONE, *Migrazioni ambientali: libertà di circolazione vs. protezione?*, Cosmopolis; sezione Naufragio con spettatori: noi e i migranti, 1/2019.

²⁵⁹ Tale argomento è oggetto di dibattito dottrinale. Si veda, tra gli altri, Y. TYAGI, *The UN Human Rights Committee: Practice and Procedure*, Cambridge, 2011, pp. 587-600; citato in S. DOMAINE, *Cambiamenti climatici e diritti umani: il divieto di refoulement in Teitiota c. Nuova Zelanda*, in

base del Primo protocollo opzionale e, in generale, quanto asserito dal Comitato condividono il fine di guidare gli Stati firmatari nell'interpretazione del Patto, pertanto risultano fondamentali per la sua corretta attuazione²⁶⁰.

Anzitutto, il Comitato Onu riconosce la rilevanza dei danni prodotti sia dagli eventi climatici a rapida insorgenza, sia dai processi climatici a lenta insorgenza, i quali possono in egual modo provocare lo spostamento di persone e, conseguentemente, la ricerca di protezione²⁶¹. Precedentemente alla decisione sul caso Teitiota, «affinché vi fosse violazione del diritto umano alla vita ai sensi del Patto Onu era necessario provare che la minaccia fosse individuale, attuale o *imminente*.»²⁶² In ragione dell'impatto graduale degli eventi a lenta insorgenza, era di fatto impossibile provare una violazione del diritto alla vita. La decisione supera tale interpretazione, stabilendo che la violazione dell'articolo 6 del Patto Onu può verificarsi anche quando la minaccia di lesione del diritto alla vita sia ragionevolmente prevedibile²⁶³.

Inoltre, il Comitato Onu, riprendendo concetti già esplicitati nel General Comment n. 36 (2018), chiarisce l'ampia portata del diritto alla vita: esso, infatti,

Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, n. 23/2020, disponibile a: <https://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=43889&dpath=document&dfile=23072020170931.pdf&content=Cambiamenti%2Bclimatici%2Be%2Bdiritti%2Bumani%3A%2Bi%2Bdivieto%2Bdi%2Brefoulement%2Bin%2BTeitiota%2Bc%2E%2BNuova%2BZelanda%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>

²⁶⁰ S. DOMAINE, *Cambiamenti climatici e diritti umani: il divieto di refoulement in Teitiota c. Nuova Zelanda*, p. 37.

²⁶¹ «The Committee takes note of the observation of the Immigration and Protection Tribunal that climate change-induced harm can occur through sudden onset events and slow onset processes. Reports indicate that sudden onset events are discrete occurrences that have an immediate and obvious impact over a period of hours or days, while slow-onset processes may have a gradual, adverse impact on livelihoods and resources over a period of months or years. Both sudden-onset events, such as intense storms and flooding, and slow-onset processes, such as sea level rise, salinization and land degradation, can propel cross-border movement of individuals seeking protection from climate change-related harm.» UN Human Rights Committee (HRC), *Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016*, 23 September 2020, CCPR/C/127/D/2728/2016, par. 9.11.

²⁶² A. BRAMBILLA, M. CASTIGLIONE, *Migranti ambientali e divieto di respingimento*, in *Questione Giustizia*, rubrica Diritti senza confini, disponibile a: https://www.questionegiustizia.it/articolo/migranti-ambientali-e-divieto-di-respingimento_14-02-2020.php, cit. par. 2.

²⁶³ «The Committee further recalls that the obligation of States parties to respect and ensure the right to life extends to *reasonably foreseeable threats and life-threatening situations* that can result in loss of life. States parties may be in violation of article 6 of the Covenant even if such threats and situations do not result in the loss of life.» (Corsivo aggiunto), *Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016*, 23 September 2020, CCPR/C/127/D/2728/2016, par. 9.4.

non deve essere interpretato restrittivamente, bensì include «the right of individuals to enjoy a life with dignity and to be free from acts or omissions that would cause their unnatural or premature death»²⁶⁴. Due sono le considerazioni rilevanti in merito a tale interpretazione. Da una parte, si sottolinea che includere «the right of individuals to enjoy a life with dignity» nell'ombrello protettivo del diritto alla vita significa riconoscere che «il depauperamento di diritti sociali come il diritto all'acqua e al cibo possono comportare la violazione di diritti di natura civile quale il diritto alla vita e il divieto di trattamenti inumani o degradanti».²⁶⁵ Dall'altra parte, il riferimento ai comportamenti omissivi è da ritenersi fondamentale per costruire il contenuto normativo dell'articolo 6 del Patto Onu. Esso, infatti, non richiede soltanto l'obbligo degli Stati di astenersi da condotte attive in grado di violare o minacciare il diritto alla vita, ma anche obblighi *positivi* di tutela delle minacce ragionevolmente prevedibili e «life-threatening situations» che possono avere come risultato la perdita della vita. Ne emerge, quindi, che uno Stato può essere ritenuto responsabile della violazione del diritto alla vita anche nel caso in cui, sebbene non abbia realizzato condotte intenzionalmente atte a provocarne la lesione, non abbia posto in essere tutte le misure necessarie per salvaguardare l'esercizio di tale diritto. Nel contesto degli sfollati climatici, in particolare, lo Stato potrebbe essere ritenuto responsabile laddove non contrasti efficacemente gli effetti negativi del degrado ambientale, del cambiamento climatico e dello sviluppo non sostenibile e da ciò ne consegua una minaccia all'esercizio del diritto alla vita e ad una vita dignitosa.

In conclusione, si può affermare che la decisione del Comitato Onu ha espressamente correlato il principio di *non-refoulement* al contesto degli effetti del cambiamento climatico: laddove vi sia la ragionevole probabilità che un evento naturale minacci il diritto alla vita o il godimento della stessa in maniera dignitosa e il Paese di origine non adempia agli obblighi positivi di tutela (comprese le misure atte a contrastare gli effetti climatici), può prospettarsi il divieto di respingere colui che richiede protezione. Tale decisione sembra segnare un utile precedente suscettibile di comportare il sorgere della protezione complementare rispetto al re-

²⁶⁴ *Ibid*, Par. 9.3.

²⁶⁵ A. BRAMBILLA, M. CASTIGLIONE, *Migranti ambientali e divieto di respingimento*, par. 2.

spingimento di coloro che si spostano a causa del cambiamento climatico. Ciò che rileva è soprattutto l'approccio integrato *human rights-based* consacrato dalla decisione del Comitato Onu: gli effetti del cambiamento climatico possono ledere il diritto alla vita – interpretato anche quale *diritto ad una vita dignitosa* – o costituire trattamento inumano o degradante. In base a tale assunto può insorgere il divieto di respingimento in capo allo Stato terzo, a favore di chi ha abbandonato il Paese di origine a causa del cambiamento climatico e richiesto protezione.

1.2.3. *Il quadro del Consiglio d'Europa: gli articoli 2 e 3 della CEDU*

La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (di seguito CEDU e, anche, Convenzione), insieme alla relativa giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (di seguito Corte EDU e, anche, Corte di Strasburgo), rappresentano gli strumenti fondamentali per la protezione dei diritti umani nell'ambito degli Stati del Consiglio d'Europa. Sebbene non vi sia espresso riconoscimento del diritto di asilo²⁶⁶ e, più in generale, vi siano poche disposizioni che fanno espressamente riferimento agli stranieri²⁶⁷, ciò non implica che una qualche protezione non possa derivare da altre previsioni della CEDU. Difatti, ai sensi dell'articolo 1 della CEDU:

«Le Alte Parti contraenti riconoscono a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati nel Titolo primo della presente Convenzione.»

I diritti sanciti dalla Convenzione sono riconosciuti ad ogni persona sottoposta alla giurisdizione degli Stati contraenti, quindi anche agli stranieri²⁶⁸. Inoltre, la giurisprudenza della Corte EDU ha, da un lato, ampliato la portata dei

²⁶⁶ Sebbene esso sia sancito dall'art. 14 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.

²⁶⁷ Si tratta degli artt. 5 lett. F (privazione della libertà per ragioni legate all'ingresso irregolare o all'allontanamento), 16 (limitazioni all'attività politica degli stranieri) e in materia di tutela l'art. 4 del Protocollo n. 4 (divieto di espulsioni collettive dei non cittadini) e, solo per coloro che si trovino regolarmente nel territorio dello Stato l'art. 2 del Protocollo n. 4 (libertà di movimento e di scelta della residenza) e l'art. 1 del Protocollo n. 7 (garanzie procedurali in caso di allontanamento).

²⁶⁸ «A venire in rilievo, nella formulazione scelta dai redattori, sono le parole “persona” e “giurisdizione”. Non vi sono dubbi che i diritti contemplati dallo strumento in esame debbano essere garantiti a ciascun individuo, che si tratti di cittadino, straniero o apolide.», A. DEL GUERCIO, *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, pp. 122-123.

limiti alla sovranità degli Stati contraenti in materia di politiche migratorie e, dall'altro, rafforzato la tutela degli stranieri e dei loro diritti, non espressamente riconosciuti dalla Convenzione. In particolare, con riferimento al primo profilo, la Corte EDU ha riconosciuto e, successivamente, ampliato la portata del principio di *non-refoulement*²⁶⁹. Si tratta della cosiddetta *protection par ricochet*, ossia di riflesso²⁷⁰, riconosciuta agli stranieri di fronte ad un provvedimento di allontanamento o dal diniego del permesso di soggiorno, qualora dal respingimento ne derivi un pregiudizio per l'esercizio dei diritti contemplati dalla Convenzione, in particolare il diritto alla vita²⁷¹, il diritto a non essere sottoposti a tortura o trattamenti inumani e degradanti²⁷² e il rispetto della vita privata e familiare²⁷³.

In tal senso, con la sentenza *Soering*²⁷⁴, la Corte EDU ha riconosciuto l'esistenza del diritto a non essere estradati²⁷⁵ e ne ha sottolineato l'applicabilità laddove in un certo Stato non siano garantiti le libertà ed i diritti tutelati nella CEDU²⁷⁶. Nel caso specifico, la Corte di Strasburgo ricava il principio di *non-*

²⁶⁹ G. CILIBERTO, A. M. ROSU, *Asilo e protezione internazionale nella Cedu* in F. BUFFA E M. G. CIVININI (a cura di), *Gli Speciali di Questione Giustizia – La Corte di Strasburgo*, aprile 2019.

²⁷⁰ A. DEL GUERCIO, *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale scientifica, collana Ricerche giuridiche 117, 2016, pp. 140-141.

²⁷¹ Art. 2 CEDU.

²⁷² L'art. 3 della CEDU riguarda il divieto di tortura: «Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamento inumani o degradanti.»

²⁷³ Art. 8 CEDU.

²⁷⁴ *Soering c. Regno Unito*, sentenza della Corte EDU del 7 luglio 1989, ricorso n. 14038/88.

²⁷⁵ «La Commission rappelle que d'après sa jurisprudence, une expulsion ou extradition peut soulever un problème au regard de l'article 3 (art. 3) de la Convention s'il existe des raisons sérieuses de croire que la personne en cause subira dans l'État de destination un traitement contraire à ce text.», *Ibid*, par. 82.

«La Convention ne consacre pas en soi un droit à ne pas être extradé. Néanmoins, quand une décision d'extradition porte atteinte, par ses conséquences, à l'exercice d'un droit garanti par la Convention, elle peut, s'il ne s'agit pas de répercussions trop lointaines, faire jouer les obligations d'un État contractant au titre de la disposition correspondante [...].», *Ibid*, par. 85

«Malgré l'absence de mention expresse dans le texte bref et général de l'article 3 (art. 3), pareille extradition irait manifestement à l'encontre de l'esprit de ce dernier; aux yeux de la Cour, l'obligation implicite de ne pas extradier s'étend aussi au cas où le fugitif risquerait de subir dans l'État de destination des peines ou traitements inhumains ou dégradants pros crits par ledit article (art. 3).», *Ibid*, par. 88 (corsivo aggiunto).

²⁷⁶ «L'article 1 (art. 1), aux termes duquel "les Hautes Parties Contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au Titre I", fixe une limite, notamment territoriale, au domaine de la Convention. En particulier, l'engagement des États contractants se borne à "reconnaître" (en anglais "to secure") aux personnes relevant de leur "jurisdiction" les droits et libertés énumérés. En outre, la Convention ne régit pas les actes d'un État tiers, ni ne prétend exiger des Parties contractantes qu'elles imposent ses normes à pareil État. L'article 1 (art. 1) ne saurait s'interpréter comme consacrant un principe général selon lequel un État contractant, nonobstant ses obligations en matière d'extradition, ne peut livrer un individu sans se

refoulement dal divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti (articolo 3 della CEDU), concretizzando la possibilità di estendere un tale ragionamento (riguardante, in particolare, l'extradizione) anche alla fattispecie dell'espulsione²⁷⁷. L'allontanamento – che si tratti di estradizione, espulsione o rimpatrio – di un individuo verso un territorio nel quale vi siano fondati motivi di ritenere che possa correre un rischio reale di essere sottoposto a tortura o trattamenti o pene inumani o degradanti costituisce, quindi, una violazione dell'articolo 3 della Convenzione, il quale ingenera in capo agli Stati contraenti un divieto di *refoulement*. Tale ragionamento è stato condotto dalla Corte EDU nel caso *Chahal c. Regno Unito*²⁷⁸.

Sebbene la Corte di Strasburgo abbia ragionato nei termini dell'articolo 3, anche l'articolo 2, il quale tutela il diritto alla vita²⁷⁹, appartiene al nocciolo duro di disposizioni non derogabili dagli Stati Parti²⁸⁰. Ciononostante, la violazione dell'articolo 2 in casi di respingimento è stata lamentata laddove vi fosse il rischio di pena capitale per il ricorrente ed è stata esaminata dalla Corte EDU sempre congiuntamente alla violazione dell'articolo 3 della CEDU²⁸¹. La giurisprudenza

convaincre que les conditions escomptées dans le pays de destination cadrent pleinement avec chacune des garanties de la Convention.», *Ibid*, par. 86

²⁷⁷ Si vedano le sentenze adottate in merito ai ricorsi *Cruz Varas c. Svezia*, *Vilvarajah c. Regno Unito* (rispetto ai quali, però, la violazione delle disposizioni richiamate è stata esclusa) e *Chahal c. Regno Unito*. Quest'ultima è importante perché la Corte Edu constata la violazione dell'art. 3 Cedu nel caso di espulsione, come era accaduto nel caso *Soering*.

²⁷⁸ *Chahal c. Regno Unito*, Corte europea dei diritti umani, sentenza 15 novembre 1996, Grande Camera, sentenza 15 novembre 1996, Causa n. 22414/93. Al paragrafo 74 si legge: «[...] it is well established in the case-law of the Court that expulsion by a Contracting State may give rise to an issue under Article 3 (art. 3), and hence engage the responsibility of that State under the Convention, where substantial grounds have been shown for believing that the person in question, if expelled, would face a real risk of being subjected to treatment contrary to Article 3 (art. 3) in the receiving country. In these circumstances, Article 3 (art. 3) implies the obligation not to expel the person in question to that country [...].»

²⁷⁹ L'art. 2(1) della CEDU recita: «Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena.»

²⁸⁰ Ciononostante, la formulazione della norma fa salva l'esecuzione della pena capitale, che non costituisce un divieto perentorio. Sviluppi successivi hanno modificato la portata della norma sino a rilevare una violazione al diritto alla vita nel caso in cui un individuo sia condannato alla pena capitale. Già nella sentenza *Soering* la pena capitale era stata considerata come inumana e degradante.

²⁸¹ «The two provisions act very often together, precisely because a holistic reading of the right to life presupposes that, for this to be respected, an individual cannot be subjected to inhuman or degrading treatment that may damage his or her intrinsic dignity as a human being. No non-refoulement request has in fact ever been accepted only on the basis of Article 2, but always in conjunction with Article 3, and this is because where a violation of the latter is ascertained, the need to consider possible violations to the right to life almost automatically falls, becoming unnecessary for the purposes of attributing international protection rights.», G. SCIACCALUGA, *op. cit.*, p. 164.

della Corte di Strasburgo in merito al divieto di respingimento correlato all'articolo 2 della CEDU, di conseguenza, concerne l'espulsione o l'estradizione del ricorrente verso un Paese nel quale potrebbe correre il rischio reale di essere sottoposto alla pena di morte²⁸². Il collegamento tra principio di *non-refoulement* ed il diritto alla vita, quindi, esiste, ma (per ora) la Corte EDU lo ha riconosciuto soltanto per la lesione intenzionale del diritto alla vita, con riferimento alla pena capitale.

Al contrario di quanto previsto dal Comitato Onu con riferimento al divieto di respingimento nel contesto dei cambiamenti climatici, la Corte EDU non ha espressamente correlato il divieto di respingimento e gli effetti del cambiamento climatico²⁸³. Ciononostante, alla luce della giurisprudenza della Corte EDU sugli articoli 2 e 3 della CEDU, si può analizzare come gli effetti del cambiamento climatico possano essere compresi nello spettro delle violazioni degli articoli suddetti.

1.2.3.1. L'articolo 2 della CEDU: l'interpretazione della Corte EDU del diritto alla vita rispetto a fattori ambientali

Per quanto concerne il diritto alla vita, la Corte EDU ha riconosciuto che «a violation of the right to life can be envisaged in relation to environmental issues relating [...] also to other areas liable to give rise to a serious risk for life or various aspects of the right to life»²⁸⁴. Secondo la Corte di Strasburgo, l'articolo 2 della Convenzione pone in capo agli Stati Parti obblighi di carattere positivo, i quali concernono la protezione degli individui da tutte le situazioni che mettono a rischio l'esercizio del loro diritto alla vita²⁸⁵, tra le quali sono compresi i disastri naturali. In particolare, la Corte EDU ha riconosciuto che tali disastri pongono in capo agli Stati contraenti l'obbligo di adottare misure preventive, in grado di con-

²⁸² EHCR, *Guide on Article 2 of the European Convention on Human Rights – Right to life*, updated on 31 August 2020, par. 74.

²⁸³ La Corte EDU, infatti, ha avuto modo di pronunciarsi su casi ambientali, ma non ha, fino ad ora, dovuto pronunciarsi su casi di rimpatrio connessi al cambiamento climatico.

²⁸⁴ *Öneryildiz c. Turchia*, Sentenza del 30 novembre 2004, ric. n. 48939/99, par. 64.

²⁸⁵ EHCR, *Guide on Article 2 of the European Convention on Human Rights – Right to life*, updated on 31 August 2020, par. 11.

trastarne l’impatto sul diritto alla vita degli individui²⁸⁶. Se tali misure non sono efficacemente attuate dallo Stato in questione, quindi, può configurarsi un rischio di lesione del diritto alla vita. Un simile discorso non è stato condotto con riguardo a casi di espulsione e, neanche, in merito specificamente agli effetti dei cambiamenti climatici (l’occasione non si è presentata). Tuttavia, il ragionamento della Corte EDU può adattarsi ragionevolmente ad entrambi i contesti, anche nel caso si presentino congiuntamente. In un caso di espulsione, infatti, coloro che si spostano a causa dei cambiamenti climatici potrebbero lamentare il rischio di violazione del diritto alla vita, sulla base dell’inabilità del Paese di origine di adottare le misure necessarie per mitigare gli effetti del cambiamento climatico e contrastare l’aumento di disastri naturali. Tuttavia, si sottolinea che, al fine di configurare una vera e propria violazione del diritto alla vita, la Corte EDU ha tracciato i confini degli obblighi positivi in capo agli Stati nel contesto dei disastri naturali, rendendoli più o meno stringenti a seconda «[of] *the origin of the threat and the extent to which one or the other risk is susceptible to mitigation*” e «[of] *the imminence of a natural hazard that had been clearly identifiable, especially where it concerned a recurring calamity affecting a distinct area developed for human habitation or use*»²⁸⁷. Così facendo, ha limitato di fatto la portata di tali obblighi nel contesto degli effetti dei cambiamenti climatici, i quali spesso non si configurano come imminenti (si pensi ai processi climatici a lenta insorgenza) e sono difficilmente identificabili (per via della loro natura *multicausale*)²⁸⁸.

1.2.3.2. L’articolo 3 della CEDU: può la violazione di diritti socioeconomici considerarsi trattamento inumano o degradante?

Un discorso più ampio e sfaccettato riguarda l’articolo 3 della CEDU, il quale sancisce il divieto di sottoporre un individuo a tortura, pene o trattamenti inumani o degradanti²⁸⁹. Come è sorto da analisi precedenti, tale articolo ha rap-

²⁸⁶ *M. Ozel e altri c. Turchia*, par. 173.

²⁸⁷ *Budayeva c. Russia*, par. 137 (corsivo aggiunto).

²⁸⁸ Si veda la discussione sulla *multicausality* del capitolo I.

²⁸⁹ L’art. 3 della CEDU recita: «Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.» Si precisa che tale divieto è presente in altri strumenti di tutela dei diritti umani: si tratta della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o

presentato il punto di partenza del riconoscimento del divieto di *refoulement* nei casi di espulsione da parte della Corte di Strasburgo. Quest'ultima ha sottolineato il carattere assoluto e inderogabile dell'articolo 3 della CEDU²⁹⁰ e ha evidenziato che un trattamento inumano, per essere considerato tale, deve raggiungere un «minimum level of severity» e includere «a concrete bodily injury or intense suffering of physical or mental kind»²⁹¹; inoltre, il trattamento è considerato degradante laddove «humiliates or degrades an individual, showing a lack of respect for - or diminishing - his human dignity, or when it creates a feeling of fear, anguish or inferiority capable of breaking the moral or physical resistance of the individual»²⁹². Rilevante è la precisazione che la Corte fa con riguardo all'elemento soggettivo del trattamento. Infatti, può configurarsi una violazione del divieto anche laddove il trattamento non abbia carattere intenzionale: l'assenza dell'intenzione di porre in essere un trattamento inumano o degradante non preclude automaticamente l'operatività dell'articolo 3 CEDU²⁹³.

Nel contesto dei cambiamenti climatici tale divieto assume rilevanza perché potrebbe fornire la base giuridica per l'applicazione del principio di *non-refoulement* a coloro i cui diritti umani sono compromessi dagli effetti climatici nel Paese di origine. In particolare, assume rilevanza la questione concernente l'operatività dell'articolo 3 CEDU nei casi di violazione o rischio di violazione di diritti socioeconomici, quali, in particolare, il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia (che includa un'alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita)²⁹⁴, il diritto all'autodeterminazione²⁹⁵ e il diritto al la-

degradanti (CAT), adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 10 dicembre 1984 ed entrata in vigore il 26 giugno 1987, e dell'art. 7 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966.

²⁹⁰ Si fa riferimento al caso, già citato, *Soering c. Regno Unito*. Il livello minimo di *severity* «depends on all the circumstances of the case, such as the duration of treatment, its mental and physical effects and, in some cases, the sex, age and health status of the victim.», *N. c. Regno Unito*, par. 29.

²⁹¹ *Pretty c. Regno Unito*, par. 52.

²⁹² *Ibid.*

²⁹³ *Labita c. Italia*, par. 120.

²⁹⁴ Art. 11 del *Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali*.

²⁹⁵ Art. 1 del *Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali*.

voro²⁹⁶. Questi ultimi non ricevono la medesima tutela accordata ai diritti civili e politici: né il Patto ONU né la CEDU contengono articoli specifici a garanzia dei diritti socioeconomici e il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali si rivela di per sé insufficiente ad attivare il divieto di *refoulement* a garanzia delle disposizioni ivi contenute²⁹⁷. Ne consegue che non esiste alcun meccanismo di protezione a livello internazionale per coloro che lamentano la violazione dei diritti in questione e che «perceive that survival in minimally acceptable conditions is *at risk or impossibile*»²⁹⁸. È in tale contesto che l'articolo 3 CEDU soccorre all'assenza di tutela, rappresentando la modalità attraverso cui i diritti economici e sociali potrebbero essere protetti²⁹⁹.

Il quesito che assume rilevanza ai fini della trattazione del presente lavoro è il seguente: le condizioni a cui il Paese di origine soggiace in conseguenza degli effetti climatici e il conseguente rischio che si configuri una violazione di diritti sociali o economici può costituire violazione dell'articolo 3 CEDU e attivare il principio di *non-refoulement*, nel contesto della richiesta di asilo?³⁰⁰ Prima di rispondere, è necessaria una premessa: la Corte di Strasburgo non ha espressamente previsto l'applicabilità dell'articolo 3 in ipotesi generali di violazione di diritti socioeconomici e non si è espressa con riguardo al contesto dei cambiamenti climatici. Tuttavia, ha riconosciuto la possibilità di protezione dei diritti socioeconomici e ha evidenziato che, per l'operatività dell'articolo 3 CEDU, non è sufficiente un

²⁹⁶ Il quale implica «il diritto di ogni individuo di ottenere la possibilità di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente scelto od accettato», art. 6 del *Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali*.

²⁹⁷ Si sottolinea che il *Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali*, redatto dal Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, adottato nel 1966 ed entrato in vigore il 3 gennaio 1976, contiene sì diritti economici e sociali, ma «they are too readily enforceable either domestically or at the international level, in part due to their progressive realization.» J. MCADAM, *Complementary protection in International Refugee Law*, p. 164. Si veda anche l'introduzione di S. KALANTRY; J. E. GETGEN; S. ARRIGG KOH, *Enhancing Enforcement of Economic, Social, and Cultural Rights using Indicators: A Focus on the Right to Education in the ICESCR*, *Human Rights Quarterly* 32, no. 2 (2009-2010): 253-310.

²⁹⁸ A. CASSESE, *Can the Notion of Inhuman or Degrading Treatment Be Applied to Socio-Economic Conditions?*, *European Journal of International Law*, Volume 2, Issue 2, 1991, 141-145.

²⁹⁹ «[...] breaches of socio-economic rights are often re-characterized as violations of Article 3 of the ECHR, since this is an absolute right containing a clear non-refoulement obligation whose breach cannot be justified on the grounds of insufficient resources.», J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, p. 65.

³⁰⁰ G. SCIACCALUGA, *op. cit.*, p. 166.

significativo peggioramento delle condizioni di vita del richiedente³⁰¹, bensì è richiesto che

«[...] the humanitarian component of the case is so urgent that it cannot be ignored by the authorities of a civilized state. [...] A case related to Article 3 of this kind must [therefore] be based on facts that are *not only exceptional, but also extreme.*” Thus, to activate Article 3, there must be (i) a situation of extreme poverty characterized, (ii) in the specific individual case, by exceptional circumstances. In itself, extreme poverty is not enough to apply non refoulement. When it comes down to it, a state party to the ECHR is not under a general obligation to assist all the needy.»³⁰²

Alla luce di tali considerazioni, può parlarsi di violazione dell’articolo 3 CEDU e operatività del *non-refoulement* in relazione ai diritti socioeconomici in poche e ristrette ipotesi: quelle in cui l’individuo, se tornasse nel Paese d’origine, non avrebbe alcuna possibilità di accesso ai mezzi di sussistenza e alle fondamentali necessità per la sopravvivenza, tenuto conto delle caratteristiche e della particolare situazione in cui versa il richiedente. Non può, dunque, parlarsi di un’operatività generale rispetto ai diritti socioeconomici.

In tal senso, le ipotesi in cui la Corte di Strasburgo ha ritenuto operativo l’articolo 3 CEDU in relazione alla violazione di diritti socioeconomici si presentano come estremamente specifiche e altresì concernenti ipotesi-limite. Nel caso *MSS c. Belgio e Grecia*, la Corte ha ritenuto che il governo belga avesse violato l’articolo 3 CEDU, trasferendo un richiedente asilo in Grecia ed esponendolo alla detenzione e a condizioni di vita tali da essere considerate alla stregua di un trattamento degradante³⁰³, in particolare il ricorrente avrebbe vissuto

«in a state of the most extreme poverty, unable to cater for his most basic needs: food, hygiene and a place to live. Added to that was the ever-present fear of being attacked and robbed and the total lack of any likelihood of his situation improving.»³⁰⁴

Anche con riguardo al caso *Sufi ed Elmi c. Regno Unito*, la Corte ha riconosciuto la possibilità di violazione dell’articolo 3 della CEDU, sulla base delle pessime condizioni di vita a cui sono sottoposte le persone trasferite in campi per rifugiati

³⁰¹ J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, p. 68.

³⁰² G. SCIACCALUGA, *op. cit.*, cit. pp. 166-167.

³⁰³ J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International law*, p. 69.

³⁰⁴ *MSS c. Belgio e Grecia*, par. 254.

in Somalia³⁰⁵. Il passaggio fondamentale riguardante tale vicenda è costituito dal ragionamento che la Corte adotta per giustificare l'operatività dell'articolo 3 e dal riferimento a fattori ambientali. Nelle ipotesi in cui è riscontrabile un'azione od un'omissione da parte del Paese di origine, la violazione del divieto è più facilmente riscontrabile. «It is clear that», sostiene la Corte, «while drought has contributed to the humanitarian crisis, that crisis is predominantly due to the direct and indirect actions of the parties in the conflict.»³⁰⁶ Se un tale ragionamento potesse essere esteso nel contesto dei cambiamenti climatici, la violazione dell'articolo 3 potrebbe derivare dall'incapacità del Paese di origine di contrastare o mitigare gli effetti climatici, «through policies and regulations aimed at protecting the rights of its citizens in the face of serious environmental degradation caused by climate change.»³⁰⁷

Si evidenzia che, anche in tal caso, sarebbe necessario l'esame circa la situazione del richiedente, vale a dire le condizioni a cui sarebbe sottoposto nel caso di trasferimento o espulsione: quando può definirsi trattamento inumano o degradante? I confini non sono chiari, i casi in materia di diritti socioeconomici sino ad ora risultano estremamente specifici e non generalizzabili. La Corte, al contrario di quanto stabilito dal Comitato Onu, non si è espressa specificamente sul contesto del cambiamento climatico. È chiaro che la maggiore difficoltà è riscontrabile nel definire il confine tra «a simple lowering of living standards or worsening of economic status» e «[a] economic destitution or existence below at least an ade-

³⁰⁵ «In light of the above, the Court considers that the conditions both in the Afgooye Corridor and in the Dadaab camps are sufficiently dire to amount to treatment reaching the threshold of Article 3 of the Convention. IDPs in the Afgooye Corridor have very limited access to food and water, and shelter appears to be an emerging problem as landlords seek to exploit their predicament for profit. Although humanitarian assistance is available in the Dadaab camps, due to extreme overcrowding access to shelter, water and sanitation facilities is extremely limited. The inhabitants of both camps are vulnerable to violent crime, exploitation, abuse and forcible recruitment. Moreover, the refugees living in – or, indeed, trying to get to – the Dadaab camps are also at real risk of refoulement by the Kenyan authorities. Finally, the Court notes that the inhabitants of both camps have very little prospect of their situation improving within a reasonable timeframe. The refugees in the Dadaab camps are not permitted to leave and would therefore appear to be trapped in the camps until the conflict in Somalia comes to an end. In the meantime, the camps are becoming increasingly overcrowded as refugees continue to flee the situation in Somalia. Although the IDPs in the Afgooye Corridor are permitted to leave, in reality the only place they are able to return to is Mogadishu, which the Court has found not to be a safe place for the vast majority of civilians. Consequently, there is also little prospect of their situation improving while the conflict continues.», *Sufi ed Elmi c. Regno Unito*, par. 291.

³⁰⁶ *Ibid*, par. 282.

³⁰⁷ G. SCIACCALUGA, *op. cit.*, cit. p. 167.

*quate level of subsistence»*³⁰⁸. È per tale ragione che l'operatività dell'articolo 3 in relazione ai diritti socioeconomici è rimessa all'esame della situazione individuale, che deve presentare un livello di gravità e di peculiarità tali da costituire trattamento inumano o degradante³⁰⁹. Nel contesto dei cambiamenti climatici, a meno che la Corte di Strasburgo non si esprima specificamente a riguardo, non è attualmente immaginabile l'applicazione dell'articolo 3 in maniera generalizzata. La natura complessa del cambiamento climatico e le molteplici situazioni da questo originate, rendono di fatto difficile stabilire quando le ripercussioni degli effetti climatici possano ritenersi trattamento inumano o degradante: senza un intervento da parte della Corte, una tale valutazione andrebbe condotta caso per caso, con riguardo alle specificità del contesto e alla gravità della condizione del richiedente nel caso in cui dovesse far ritorno nel Paese d'origine. Infatti, McAdam evidenzia come

«The very high threshold set in the jurisprudence means that it will take some decades before the negative impacts of climate change, interacting with underlying socio-economic vulnerabilities could, *in and of themselves*, be regarded as constituting a violation of Article 3 giving rise to protection from removal. This is because many effects will take years to manifest a sufficiently harmful level to engage Article 3 protection; or may be severe temporary effects which do not render return unlawful; or an internal flight alternative may be reasonable.»³¹⁰ (Corsivo aggiunto).

1.2.4. Limiti della protezione complementare basata sul non-refoulement

Nell'analisi dei paragrafi 1.2.2. e 1.2.3. si è visto come il sistema di protezione complementare costruito sulla base del principio internazionale di *non-refoulement* può porre le basi per offrire tutela a coloro che si spostano a causa dei

³⁰⁸ UNHCR, *Guidelines on International Protection: Internal Flight or Relocation Alternative Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Refugee Convention and/or 1957 Protocol Relating to the Status of Refugees*, UN Doc HCR/GIP/03/04, par. 29, citato in J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, p. 73

³⁰⁹ «It [...] seems unlikely that a lack of basic resources *alone* would substantiate an Article 3 claim, unless they were to render survival or return *impossible*. Something else – a distinguishing feature that makes the lack of such services *particularly* deleterious on the applicant – would appear to be necessary.» (Corsivo aggiunto), J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, cit. p. 76.

³¹⁰ J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, cit. p. 76.

cambiamenti climatici: astrattamente, tali soggetti potrebbero non essere respinti dal Paese nel quale richiedono protezione. Tuttavia, soltanto l'evoluzione dell'interpretazione degli articoli 6 e 7 del Patto e degli articoli 2 e 3 della CEDU da parte del Comitato Onu e della Corte EDU potrebbe condurre al riconoscimento del divieto di respingere coloro che, a causa degli effetti del cambiamento climatico, ricercano protezione in un Paese diverso dal proprio, in ragione delle ripercussioni degli effetti climatici nel Paese d'origine. Per quanto la protezione complementare offerta dagli strumenti in materia di diritti umani possa rappresentare una soluzione per coprire il vuoto di tutela con riguardo alla situazione degli sfollati climatici, essa si rileva inadeguata ad offrire un quadro *completo* di tutela. Difatti, il divieto di respingimento da solo non è sufficiente, in quanto gli strumenti di tutela dei diritti umani da cui esso è ricavato non contemplano un correlato *status* e, quindi, non forniscono indicazioni circa il contenuto della protezione da accordare. In sintesi, al divieto di respingimento costruito sulla base degli strumenti in materia di diritti umani non corrisponde anche un obbligo di riconoscere un determinato *status* in capo al soggetto non respinto³¹¹: «the result is a protection gap.» Infatti, «individuals with a demonstrable need for protection due to the principle of non-refoulement are not necessarily entitled to asylum, in the sense of permanent admission, since this remain in the domain of State discretion.»³¹²

La stessa CEDU, nell'ambito del Consiglio d'Europa, non prevede il contenuto della protezione da accordare alle persone che non possono essere respinte e non contempla alcun diritto al permesso di soggiorno³¹³.

Ne consegue che, inevitabilmente, il diritto internazionale in materia di diritti umani non è di per sé adeguato a offrire protezione, individuando in capo agli Stati un obbligo di non respingimento, senza prevedere parallelamente uno statuto

³¹¹ A differenza di quanto prevede la Convenzione di Ginevra.

³¹² J. MCADAM, *Complementary Protection in International Refugee Law*, cit. pp. 200-201 (corsivo aggiunto). McAdam sottolinea che «the expanded scope of *non-refoulement* under customary international law does not carry a specified legal status [...]»

³¹³ Si precisa, tuttavia, che nel contesto dell'Unione Europea, gli Stati membri hanno l'obbligo positivo di accordare la protezione sussidiaria e il relativo status a coloro «nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno.» Nelle ipotesi di grave danno sono compresi tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante, *sulla base dell'art. 3 della CEDU*.

di diritti da accordare ai richiedenti protezione. Il risultato di una tale considerazione è la precaria situazione in cui versano i soggetti che, sebbene non possano essere respinti dallo Stato a cui richiedono protezione, non hanno la certezza di poter soggiornare nello Stato ospite e ivi godere di un determinato paniere di diritti: condizione che può essere definita come un «*legal limbo*»³¹⁴.

1.3. *Cambiamenti climatici e diritto internazionale*

Il diritto internazionale si è occupato – e continua ad occuparsi – della regolamentazione del fenomeno dei cambiamenti climatici, a partire dagli anni Novanta sino ad oggi. Il consolidamento della consapevolezza della comunità internazionale nei confronti della tematica climatica è rappresentato dalla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (di seguito anche, UNFCCC), prodotta nell’ambito della Conferenza sull’Ambiente e sullo Sviluppo delle Nazioni Unite del 1992³¹⁵. Quest’ultima è di enorme importanza perché, da un lato, ha segnato una presa di coscienza dell’opinione pubblica verso le conseguenze dei cambiamenti climatici e, dall’altro, ha riconosciuto il principio della responsabilità comune (seppure differenziata)³¹⁶ degli Stati, sollecitati a cooperare nella lotta al nuovo fenomeno³¹⁷. Trattandosi di una convenzione-quadro, la Convenzione si limita ad enunciare principi base per la cooperazione tra le Parti contraenti, lasciando aperta la possibilità che accordi successivi ne implementino la portata. L’obiettivo principale è quello di «stabilizzare la concentrazione di gas serra nell’atmosfera ad un livello che impedisce interferenze antropiche pericolose per il sistema climatico»³¹⁸. Ai fini del raggiungimento di tale obiettivo finale, sono enunciati i principi fondamentali del diritto dell’ambiente – vale a dire il principio di prevenzione, di equità e sostenibilità dello sviluppo, il principio di precauzione e, in special modo, il principio di responsabilità degli Stati – e sono rico-

³¹⁴ *Ibid*, p. 204.

³¹⁵ Tenutasi a Rio de Janeiro.

³¹⁶ F. PERRINI, op. cit., p. 56

³¹⁷ *Ibid*, p. 54.

³¹⁸ Art. 2 della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.

nosciuti alcuni obblighi di carattere generale in capo agli Stati contraenti³¹⁹. Inoltre, l'UNFCCC istituisce organi appositi per l'effettiva applicazione degli obiettivi ivi fissati, tra i quali viene in rilievo la Conferenza delle Parti (COP). Quest'ultima, oltre ad esaminare lo stato di applicazione e avanzamento degli obiettivi preposti dalla Convenzione di Rio, si riunisce ogni anno al fine di adottare decisioni necessarie per l'avanzamento della lotta ai cambiamenti climatici³²⁰.

La Convenzione quadro ha rappresentato il primo passo verso il contrasto del fenomeno climatico, in un contesto internazionale nel quale faticava a ricevere attenzione la protezione dell'ambiente stesso. Da questo punto di vista, essa ha rappresentato un traguardo rilevante: ha permesso, infatti, che i cambiamenti climatici acquisissero uno spazio di regolamentazione a sé, all'interno di uno strumento suscettibile di adattamenti e trasformazioni alla luce della mutevolezza del contesto internazionale e della crescente cognizione del fenomeno climatico.

Un ulteriore passo avanti nella lotta ai cambiamenti climatici è rappresentato dall'adozione del Protocollo di Kyoto, nell'ambito della terza Conferenza delle Parti del 1997 (COP3), il quale per la prima volta ha delineato obiettivi di carattere vincolante³²¹ e un meccanismo sanzionatorio in caso di mancato rispetto di tali obblighi. Tale protocollo, principale strumento di attuazione dell'UNFCCC, ha previsto che i Paesi dovessero raggiungere gli obiettivi di riduzione principalmente attraverso misure nazionali. Tuttavia, ha previsto la possibilità di servirsi di *meccanismi flessibili*, in particolare *l'Emissions Trading (ET)*³²², il *Clean, Deve-*

³¹⁹ Tra i quali «inventariare le emissioni; conservare gli ecosistemi ed i serbatoi di assorbimento; lottare contro la desertificazione; utilizzare nuove tecnologie; pianificare le azioni necessarie; coinvolgere il pubblico; aiutare i Paesi in via di sviluppo; sviluppare la ricerca e l'osservazione sistemica.», A. POSTIGLIONE, *Diritto internazionale dell'ambiente*, ICEF, Aracne editrice, 2013.

³²⁰ F. PERRINI, op. cit., pp. 56-57.

³²¹ In particolare, sono stati fissati limiti giuridicamente vincolanti per la riduzione dei gas serra, con riferimento ai paesi industrializzati.

³²² Il meccanismo del commercio delle emissioni consiste nel trasferimento e acquisto di diritti di emissione tra Paesi. Esso «permette agli Stati che hanno “risparmiato” delle emissioni, nel senso che non hanno raggiunto il limite consentito, di venderle a quegli Stati che, invece, hanno ecceduto nella produzione di emissioni”, F. PERRINI, *Cambiamenti Climatici e Migrazioni Forzate. Verso una tutela internazionale dei migranti ambientali*, p. 63. Ai sensi dell'art. 17 del Protocollo: «The Conference of the Parties shall define the relevant principles, modalities, rules and guidelines, in particular for verification, reporting and accountability for emissions trading. The Parties included in Annex B may participate in emissions trading for the purposes of fulfilling their commitments under Article 3. Any such trading shall be supplemental to domestic actions for the purpose of meeting quantified emission limitation and reduction commitments under that Article.»

lopment Mechanism (CDM)³²³ e il *Joint Implementation* (JI)³²⁴. Nonostante le novità introdotte in tale sede, il sistema delineato dal Protocollo di Kyoto ha ricevuto

³²³ Il *Clean Development Mechanism* mira a realizzare una assistenza e cooperazione reciproca tra gli Stati industrializzati e quelli in via di sviluppo, attraverso progetti che mirino all'attuazione degli impegni contenuti nel Protocollo. Ai sensi dell'art. 12 del Protocollo: «1. A clean development mechanism is hereby defined. 2. The purpose of the clean development mechanism shall be to assist Parties not included in Annex I in achieving sustainable development and in contributing to the ultimate objective of the Convention, and to assist Parties included in Annex I in achieving compliance with their quantified emission limitation and reduction commitments under Article 3. 3. Under the clean development mechanism: (a) Parties not included in Annex I will benefit from project activities resulting in certified emission reductions; and (b) Parties included in Annex I may use the certified emission reductions accruing from such project activities to contribute to compliance with part of their quantified emission limitation and reduction commitments under Article 3, as determined by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Protocol. 4. The clean development mechanism shall be subject to the authority and guidance of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Protocol and be supervised by an executive board of the clean development mechanism. 5. Emission reductions resulting from each project activity shall be certified by operational entities to be designated by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Protocol, on the basis of: (a) Voluntary participation approved by each Party involved; (b) Real, measurable, and long-term benefits related to the mitigation of climate change; and (c) Reductions in emissions that are additional to any that would occur in the absence of the certified project activity. 6. The clean development mechanism shall assist in arranging funding of certified project activities as necessary. 7. The Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Protocol shall, at its first session, elaborate modalities and procedures with the objective of ensuring transparency, efficiency and accountability through independent auditing and verification of project activities. 8. The Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Protocol shall ensure that a share of the proceeds from certified project activities is used to cover administrative expenses as well as to assist developing country Parties that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change to meet the costs of adaptation. 9. Participation under the clean development mechanism, including in activities mentioned in paragraph 3 (a) above and in the acquisition of certified emission reductions, may involve private and/or public entities, and is to be subject to whatever guidance may be provided by the executive board of the clean development mechanism. 10. Certified emission reductions obtained during the period from the year 2000 up to the beginning of the first commitment period can be used to assist in achieving compliance in the first commitment period.»

³²⁴ Il *Joint implementation* rappresenta una modalità di attuazione degli obblighi del Protocollo attraverso cui gli stati industrializzati (dell'Allegato I) possono assistersi nell'opera di riduzione delle emissioni. E' disciplinato dall'art. 6 del Protocollo, ai sensi del quale: «For the purpose of meeting its commitments under Article 3, any Party included in Annex I may transfer to, or acquire from, any other such Party emission reduction units resulting from projects aimed at reducing anthropogenic emissions by sources or enhancing anthropogenic removals by sinks of greenhouse gases in any sector of the economy, provided that: (a) Any such project has the approval of the Parties involved; (b) Any such project provides a reduction in emissions by sources, or an enhancement of removals by sinks, that is additional to any that would otherwise occur; (c) It does not acquire any emission reduction units if it is not in compliance with its obligations under Articles 5 and 7; and (d) The acquisition of emission reduction units shall be supplemental to domestic actions for the purposes of meeting commitments under Article 3. 2. The Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Protocol may, at its first session or as soon as practicable thereafter, further elaborate guidelines for the implementation of this Article, including for verification and reporting. 3. A Party included in Annex I may authorize legal entities to participate, under its responsibility, in actions leading to the generation, transfer or acquisition under this Article of emission reduction units. 4. If a question of implementation by a Party included in Annex I of the requirements referred to in this Article is identified in accordance with the relevant provisions of Article 8, transfers and acquisitions of emission reduction units may continue to be made

non poche critiche, con riferimento soprattutto all'ancora centrale ruolo degli interessi statali rispetto a quelli di tutela ambientale e alla difficoltà di raggiungere gli obiettivi prefissati, alla luce della struttura degli obblighi degli Stati³²⁵.

All'indomani dell'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto, è iniziato un «lungo e faticoso cammino negoziale»³²⁶, il quale è colmato nella conclusione dell'Accordo di Parigi del 2015, al termine della ventunesima Conferenza delle Parti della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (COP 21). Tale Accordo è stato salutato con entusiasmo da parte dell'opinione pubblica, in parte per il coinvolgimento di un gran numero di Stati: 195 Stati hanno partecipato alla Conferenza. La portata innovativa dell'Accordo risiede nelle differenze rispetto al precedente Protocollo di Kyoto: si assiste al superamento della distinzione tra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo ed alla previsione di una partecipazione universale dei Paesi rispetto agli obiettivi dell'Accordo³²⁷. Nonostante gli obiettivi dell'Accordo siano da considerarsi lodevoli, la natura del suo contenuto ha suscitato alcune perplessità. Infatti, il nuovo strumento non impone obblighi precisi in capo agli Stati (anzi, sono gli Stati ad auto-vincolarsi, definendo i propri contributi a livello nazionale) e non prevede un meccanismo sanzionatorio in caso di inadempimento degli impegni stabiliti a livello nazionale³²⁸.

La strada per un'efficace cooperazione e il funzionamento dei meccanismi preposti alla riduzione delle emissioni e, quindi, per la lotta al cambiamento climatico appare ancora tortuosa. Negli anni successivi all'entrata in vigore

after the question has been identified, provided that any such units may not be used by a Party to meet its commitments under Article 3 until any issue of compliance is resolved.»

³²⁵ Si veda, ad esempio: A. M. ROSEN, *The Wrong Solution at the Right Time: The Failure of the Kyoto Protocol on Climate Change*, Politics & Policy, Volume 43, No. 1 (2015): 30-58. 10.1111/polp.12105.

³²⁶ F. PERRINI, *op. cit.*, cit. p. 65. Per un *excursus* delle tappe intermedie si veda: S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2016, p. 81 ss.

³²⁷ L. ARISTEI, *L'Accordo di Parigi: obiettivi e disciplina*, *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente – Note e commenti – Anno 2017/Numero 3*, p. 77.

³²⁸ L. ARISTEI, *L'Accordo di Parigi: obiettivi e disciplina*, pp. 79-80. Per un approfondimento sul contenuto e la portata dell'Accordo di Parigi si veda anche: E. CAMPO, *L'Accordo di Parigi sul clima (12 dicembre 2015)*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali NUOVA SERIE*, Vol. 83, No. 3 (331) (LUGLIO-SETTEMBRE 2016), pp. 353-394; M. FALCONE, *Accordo di Parigi sul clima. Pro e contro del compromesso raggiunto dalla Cop 21*, in *Sud in Europa*, marzo 2016, p. 11 ss.

dell'Accordo non si sono registrate novità importanti: le Conferenze delle Parti non hanno concretizzato le ambizioni dell'Accordo di Parigi, lasciando irrisolte questioni chiave per l'efficacia della cooperazione tra gli Stati³²⁹. Da ultimo, il fallimento COP 25 ha dimostrato che sono necessari tutt'altri sforzi per rispondere adeguatamente alle sfide del cambiamento climatico³³⁰.

1.3.1. Dalla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici alle novità introdotte dall'Accordo di Parigi: qualcosa di vincolante ai fini della protezione degli sfollati climatici?

Il fenomeno delle migrazioni indotte dai fenomeni ambientali e, in particolare, dai cambiamenti climatici non è apparso nelle prime fasi di regolamentazione degli effetti climatici. Sebbene, infatti, negli anni Novanta il tema fosse già analizzato da studiosi di differenti settori giuridici e non, la Convenzione di Rio non fa riferimento al plausibile aumento dei flussi migratori indotti dagli effetti climatici. La comunità internazionale indirizzava i suoi sforzi nel tentativo di mitigare gli effetti negativi delle emissioni di gas serra per il clima, silenziando per il momento le preoccupazioni concernenti altri aspetti drammatici legati al cambiamento climatico: l'esacerbamento delle vulnerabilità dei Paesi in via di sviluppo, le difficoltà di vivere in territori sempre più ostili e il rischio di lesione di diritti umani in contesti colpiti maggiormente dal cambiamento del clima. Tali aspetti, tuttavia, ben presto avrebbero rappresentato nuove sfide, sostenibili solo con una maggior sensibilizzazione del tema da parte dei protagonisti della lotta ai cambiamenti climatici.

Si è dovuto attendere la sedicesima Conferenza delle Parti (COP 16), tenutasi nel dicembre del 2010, per un esplicito riferimento agli spostamenti indotti dai fenomeni climatici. Infatti, la Decisione 1/CP. 16

³²⁹ In particolare, quella relativa alla “revisione” dei cosiddetti *Indc* (Intended Nationally Determined Contributions), vale a dire le promesse di riduzione delle emissioni di CO₂.

³³⁰ Per un approfondimento si veda: E. STRECK, *The mirage of Madrid: elusive ambition on the horizon*, in *Climate policy 2020*, Vol. 20, No. 2, 143-148.

«Invites all Parties to enhance action on adaptation under the Cancun Adaptation Framework, taking into account their common but differentiated responsibilities and respective capabilities, and specific national and regional development priorities, objectives and circumstances, by undertaking, inter alia, the following: [...] Measures to enhance understanding, coordination and cooperation with regard to *climate change induced displacement, migration and planned relocation*, where appropriate, at the national, regional and international levels.»³³¹

Si segnala che tale presa di coscienza da parte della comunità internazionale evidenziava una necessità di maggiore comprensione del nesso tra migrazioni e cambiamenti climatici³³². Ciononostante, l'assenza delle modalità concrete attraverso cui avanzare nella comprensione del fenomeno e cooperare a livello internazionale ha condotto ad un silenzio istituzionale che ha lasciato gli Stati Parti soli innanzi alle nuove sfide in materia di migrazioni.

Nel 2015, l'Accordo di Parigi ha rappresentato un segnale di presa in considerazione più concreta del fenomeno degli spostamenti indotti dai cambiamenti climatici da parte della comunità internazionale. Infatti, nell'ambito della ventunesima Conferenza delle Parti (COP 21) è stata richiesta l'istituzione di un'apposita *task force* con il compito di elaborare «recommendations for integrated approaches to avert, minimize and address displacement related to the adverse impacts of climate change»³³³. Tale richiesta è stata accolta: nel 2017, infatti, il Comitato esecutivo del Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated

³³¹ UNFCCC, Decision 1/CP.16: *The Cancun Agreements: Outcome of the Work of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action Under the Convention* (2010) FCCC/CP/2010/7/Add.1, par. 14 (corsivo aggiunto).

³³² Anche nella diciottesima Conferenza delle Parti, tenutasi a Doha nel dicembre del 2012, la comunità internazionale sottolinea l'esigenza di una maggiore comprensione degli spostamenti indotti dai fenomeni climatici. Nella Decisione 3 CP./18 si legge che la Conferenza delle Parti: «Acknowledges the further work to advance the understanding of and expertise on loss and damage, which includes, inter alia, the following: Enhancing the understanding of: [...] How impacts of climate change are affecting patterns of migration, displacement and human mobility.» , UNFCCC, Decision 3 CP.18: *Approaches to address loss and damage associated with climate change impacts in developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change to enhance adaptive capacity*, FCCC/CP/2012/8/Add.1, par. 7.

³³³ UNFCCC, *Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015*, Addendum, Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its twenty-first session, FCCC/CP/2015/10/Add.1, 29 January 2016, Decision 1/CP.21.

with Climate Change Impacts (WIM Excom)³³⁴ ha dato vita alla Task Force on Displacement, i cui membri fanno capo a diverse organizzazioni internazionali intergovernative: l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (IOM), l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP), il Platform on Disaster Displacement (PDD) e, ovviamente, il Comitato Esecutivo del WIM e l'UNFCCC. Una tale composizione riflette l'obiettivo di cooperazione e la necessità di una comprensione olistica del fenomeno degli spostamenti indotti dai cambiamenti climatici³³⁵. L'esito della prima fase di mandato della Task Force on Displacement ha dato vita ad un report con raccomandazioni indirizzate agli Stati Parti, all'UNFCCC e, in generale, a tutte le organizzazioni delle Nazioni Unite. In particolare, la Task Force raccomanda³³⁶ alle Parti di

«[...] Consider the formulation of national and subnational legislation, policies, and strategies, as appropriate, that recognize the importance of integrated approaches to avert, minimize, and address displacement related to adverse impacts of climate change and issues around human mobility, *taking into consideration human rights obligations and other relevant international standards and legal considerations*, and with inter-ministerial and cross-sectoral inputs, with the participation of relevant stakeholders;

[...] Integrate human mobility challenges and opportunities into national planning processes, including inter alia the process *to formulate and implement national adaptation plans*, as appropriate, by drawing upon available tools, guidance, and good practices;

[...] Facilitate orderly, safe, regular and responsible migration and mobility of people, as appropriate and in accordance with national laws and policies *by considering the needs of migrants and displaced persons, communities of origin, transit and destination*, and by enhancing

³³⁴ Il *Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts* (Loss and Damage Mechanism), istituito nell'ambito della diciannovesima Conferenza delle Parti (COP 19), è un meccanismo per affrontare le perdite e i danni derivanti dagli impatti del fenomeno climatico. Si evidenzia che tale meccanismo è il risultato della consapevolezza che sebbene esista la possibilità di mitigare gli effetti dei cambiamenti climatici, c'è una parte che sfugge al controllo della comunità internazionale: infatti, i cambiamenti climatici hanno già colpito e reso più vulnerabili alcune regioni del pianeta. Tra le sue funzioni si annoverano, tra le altre, il rafforzamento della cooperazione, della collaborazione e dei collegamenti con le istituzioni regionali e globali sulla perdita e i danni associati ai cambiamenti climatici e il rafforzamento del supporto per l'attuazione di approcci affrontare le perdite e i danni causati dagli effetti climatici.

³³⁵ A. KENT, S. BEHRMAN, *Facilitating on the Resettlement and rights of Climate Refugees: an Argument for Developing Existing Principles and Practices*, Routledge, 2018, p. 158.

³³⁶ La Task Force, in realtà, raccomanda alle Parti dell'Accordo di Parigi (CMA) di "invitare le parti a".

opportunities for regular migration pathways, including through labour mobility, in consistent with international labour standards, in the context of climate change.»³³⁷

Inoltre, la Task Force raccomanda alle agenzie delle Nazioni Unite e a tutte le organizzazioni internazionali rilevanti di

«[...] Continue to develop and share good practices, tools and guidance in relation to averting, minimizing and addressing displacement related to the adverse impacts of climate change, inter alia, in: [...] *Providing assistance to, and protection of*, within existing national laws and international protocols and conventions, affected individuals and communities.»³³⁸

Tali raccomandazioni hanno fornito la base per le raccomandazioni finali contenute nella Decisione 10/CP.24, nell'ambito della ventiquattresima Conferenza delle Parti (COP 24) di Katowice³³⁹.

Sebbene il contenuto delle raccomandazioni sia lodevole dal punto di vista della messa a fuoco del fenomeno e della necessità di trovare risposte consone, il progetto della Task Force sembra rimanere su di un piano astratto, senza il proposito di condurre la comunità internazionale a soluzioni o di proporre un modello di azione. Si sottolinea, infatti, che lo strumento utilizzato dalla Task Force – sebbene sia stato successivamente incluso nel contenuto della COP 24 – è debole, non vincolante per gli Stati Parti e, soprattutto, incapace di fornire linee guida specifiche con riferimento sia all'inquadramento sia alla regolamentazione delle migrazioni indotte dai cambiamenti climatici. Oltre a ciò, si deve considerare che le migrazioni climatiche potrebbero aumentare considerevolmente con il peggioramento degli effetti climatici: il tempo impiegato per completare un quadro di raccomandazioni – poco utili dal punto di vista dell'applicazione di soluzioni puntuali, peraltro – non giova alla luce dei mutamenti della realtà attuale, i quali richiedono riscontri tempestivi. Ciononostante, è da apprezzare il richiamo sia agli obblighi

³³⁷ Il report con le raccomandazioni della Task Force on Displacement è datato 17 settembre 2018, è disponibile qui: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf (corsivo aggiunto), par. 33.

³³⁸ *Ibid* (corsivo aggiunto), par. 34.

³³⁹ UNFCCC, Decision 10/CP.24, Annex *Recommendations from the report of the Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts on integrated approaches to averting, minimizing and addressing displacement related to the adverse impacts of climate change*, FCCC/CP/2018/10/Add.1.

internazionali in materia di diritti umani («*Human rights obligations and other relevant international standards and legal considerations*», di cui sopra), sia alla necessità di considerare i bisogni dei migranti e delle persone sfollate («*by considering the needs of migrants and displaced persons*», di cui sopra). Si evidenzia, inoltre, che il lavoro di ricerca e studio del fenomeno è senz'altro utile per la concettualizzazione e lo scioglimento dei dubbi legati alle denominazioni e alla classificazione degli spostamenti indotti dai cambiamenti climatici³⁴⁰. Di conseguenza, può rivelarsi giovevole per modellare un possibile strumento di tutela per gli sfollati ambientali.

Il mandato della Task Force of Displacement è stato recentemente esteso da parte del Comitato Esecutivo del WIM fino al 2021. Le attività programmate sono sviluppate sulla base dei report compiuti dalla Task Force per l'elaborazione delle raccomandazioni del 2018: costituiscono una continuazione del lavoro svolto sino a quel momento e si propongono di condurre la comunità internazionale verso una completa comprensione del fenomeno degli spostamenti indotti dai cambiamenti climatici. Tuttavia, nonostante le intenzioni siano buone, gli obiettivi della Task Force continuano a rimanere su di un piano meramente teorico; non rappresentano, allo stato attuale, il punto di partenza per l'elaborazione di linee guida chiarificatrici o di modelli per la costruzione di uno strumento di tutela (all'interno dell'UNFCCC)³⁴¹.

Tali sviluppi riguardanti la crescente centralità del nesso tra *climate change* e *human mobility* nell'ambito del diritto internazionale dei cambiamenti climatici non sono sufficienti a riconoscerne un'importanza centrale ai fini della prote-

³⁴⁰ Si rimanda al Capitolo I.

³⁴¹ Nel Plan of Action 2019-2021 la Task Force evidenzia alcune attività da completare con il relativo risultato atteso: *Activity*: Compile selected good practice case studies and lessons learned from relevant projects/programmes that have integrated climate-related mobility for the purpose of improving the design of project proposals and access to funding; *Expected result*: Enhanced understanding of Parties of how to integrate climate-related mobility into relevant project/programme design, including for green economy.

Activity: Raise awareness on integrating displacement in the context of climate change into national laws, policies and strategies, including on disaster response, building on mappings and lessons learned; *Expected result*: Enhanced support for formulating laws, policies and strategies that reflect efforts to avert, minimize and address displacement. Informazioni riprese dalla tabella presente nel documento: UNFCCC, *Report of the Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts*, FCCC/SB/2019/5/Add.1, Annex I *Task force on displacement: plan of action for 2019–2021*.

zione degli sfollati climatici. Infatti, come si è cercato di sottolineare, gli strumenti analizzati non regolamentano specificamente le migrazioni climatiche, né vincolano gli Stati Parti a adottare soluzioni allo scopo di coprire il vuoto di tutela presente a livello internazionale.

1.3.2. *Responsabilità degli Stati nel diritto internazionale dei cambiamenti climatici*

Alcuni autori hanno tentato di sostenere che gli obblighi in materia di diritto dell'ambiente e dei cambiamenti climatici – derivanti dai dettati pattizi in materia – possono fornire la base per fondare la responsabilità degli Stati nei confronti degli sfollati climatici, prescindendo dall'assenza di una esplicita regolamentazione del fenomeno degli spostamenti indotti dal cambiamento climatico³⁴². Esaminando il ruolo della responsabilità degli Stati nell'ambito dei cambiamenti climatici – e, quindi, con riferimento all'emissione di gas serra – si potrebbe sostenere che la causazione degli effetti climatici costituisce il presupposto per un dovere di protezione («*duty of care*»³⁴³) degli Stati ritenuti responsabili. In altre parole, gli Stati che falliscono nel tentativo di ridurre le emissioni climalteranti, quando invece sarebbero tenuti a raggiungere determinati obiettivi sulla base degli obblighi derivanti dalla Convenzione di Rio e dagli accordi successivi (segnatamente il Protocollo di Kyoto e l'Accordo di Parigi)³⁴⁴, potrebbero essere ritenuti responsa-

³⁴² «An underlying question is whether States bear legal responsibility for 'causing' such harm [displacement by climate change-related factors] and have duties to remedy it», J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, p. 92.

³⁴³ J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, p. 93.

³⁴⁴ «A State's responsibility for climate change and the ensuing migration could follow from a *breach of a relevant treaty-based obligation*. In particular, responsibility could arise from the failure of a State to respect its obligations to limit or reduce greenhouse gas emissions as contained in specific international agreements. The UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) thus defines an obligation for developed States to 'adopt national policies and take corresponding measures on the mitigation of climate change', and for other States to 'formulate, implement, publish and regularly update . . . programmes containing measures to mitigate climate change'. Without introducing new commitments for developing States, the Kyoto Protocol defined a particular 'quantified emission limitation or reduction commitment' that each developed State party should respect for a first commitment period ranging from 2008 to 2012. The Doha Amendment, pending its entry into force, will define similar commitments applicable to the developed State parties for a second commitment period from 2013 to 2020. The Cancún Pledges, adopted through a decision of the Conference of the Parties to the UNFCCC, defines 'quantified economy-wide emission reduction targets' to be implemented by developed States and 'nationally appropriate mitigation actions' to be implemented by developing States over the same period of time. Finally, the Paris Agreement requires that States – whether developed or developing – 'prepare, communicate and

bili delle ripercussioni degli effetti climatici, quindi anche degli spostamenti da questi ultimi causati³⁴⁵. Astrattamente tale ragionamento appare piuttosto semplice: la responsabilità in capo agli Stati sorge qualora questi i) emettano gas serra oltre gli impegni pattuiti, ii) procurando, indirettamente, un peggioramento degli effetti climatici, iii) il quale può originare un dato evento climatico e il conseguente spostamento degli individui interessati da tale evento.

A livello concreto, però, il ragionamento presenta debolezze. Anzitutto, ritenere un certo Stato responsabile per l'emissione di gas serra perché non ha rispettato gli obblighi pattuiti è pressoché impossibile nei fatti. Da un lato, tali obblighi non sono specifici o, quantomeno, non offrono la netta contrapposizione tra emissioni permesse ed emissioni non consentite. Inoltre, la portata stessa degli obblighi dipende dallo strumento dal quale sono disciplinati: basti pensare alla diversità della natura degli obblighi degli Stati contenuti nel Protocollo di Kyoto e nell'Accordo di Parigi. Ciò, inevitabilmente comporterebbe una diversità di trattamento a seconda del dettato pattizio di cui un determinato Paese è contraente³⁴⁶. Dall'altro lato, in una visione d'insieme, gli strumenti dai quali gli obblighi sono ricavati rappresentano perlopiù «[...] a transitory regime of collective emulation and collaboration, but not [as] the definitive determination of States' rights and obligations with regard to their usage of the atmosphere»³⁴⁷. Una tale struttura del

maintain successive nationally determined contributions' and 'pursue domestic mitigation measures, with the aim of achieving the objectives of such contributions'.», B. MAYER, *Climate Change, migration and the law of state responsibility*, in B. MAYER, F. CRÉPEAU (a cura di), *Research Handbook on climate change, migration, and the law*, Edward Elgar Publishing, 2017, p. 242.

Obblighi in tal senso sono riscontrabili anche al di fuori delle convenzioni dedicate specificamente ai cambiamenti climatici. Si cita, tra gli altri strumenti, il Protocollo di Montreal, firmato il 16 settembre 1987 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1988, trattato internazionale i cui obiettivi mirano a ridurre l'utilizzo delle sostanze che minacciano lo strato di ozono (si tratta delle categorie di alogenuri alchilici, considerati responsabili dei danni allo strato di ozono).

³⁴⁵ G. SCIACCALUGA, *International Law and the Protection of "Climate Refugees"*, Palgrave Macmillan, 2020, pp. 84-85.

³⁴⁶ Senza dimenticare che, prima degli anni Novanta, il cambiamento climatico, quindi le emissioni di gas serra, non era nemmeno regolamentato. McAdam evidenzia che «the case for liability only becomes stronger following the adoption of emissions reduction targets since the 1990s [...]». J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, p. 92.

³⁴⁷ Mayer sottolinea infatti che «A breach of conventional obligations might not be easy to establish. Obligations contained in the UNFCCC and the Paris Agreement boil down to little more than an obligation to do *something*, not necessarily to make substantial efforts. The Kyoto Protocol was more specific, though limited to only a handful of developed States (with the United States refusing to participate). Canada, which was not on a pathway of compliance with its quantified emission limitation or reduction commitment, withdrew from the Kyoto Protocol with effect two weeks

sistema rende di fatto impossibile disegnare i confini degli obblighi in capo agli Stati e, allo stesso tempo, verificare quando tale obblighi possano dirsi violati. In aggiunta, si rivela altrettanto complessa l'analisi circa la causazione (sebbene indiretta) di eventi climatici e dei conseguenti flussi migratori: l'identificazione di un nesso causale tra l'attività di un certo Stato (in questo caso, le emissioni che produce) e i danni che tale attività può produrre in altri Stati è impossibile nei fatti³⁴⁸. Nell'ambito della regolamentazione dei cambiamenti climatici, l'operatività del principio di diritto internazionale dell'ambiente *no-harm*³⁴⁹ soggiace a un altro principio, quello di *responsabilità comune ma differenziata*³⁵⁰, il quale «says little about the ground for differentiation or the nature of the responsibility – either the *causal responsibility* arising from a wrongful act or the moral responsibility of those capable of helping the needy»³⁵¹. Infine, i fenomeni climatici hanno una natura complessa: a livello scientifico, esistono difficoltà sia nel constatare esattamente quanto e come le emissioni impattino sul cambiamento climatico, sia

before the end of the first commitment period, thus preventing the Kyoto Protocol's compliance committee from finding it in breach of its obligation. The Paris Agreement involves obligations of means ('pursue . . . measures, with the aim of achieving') rather than obligations of result. Moreover, the mitigation commitments to which States agree are unlikely to be very ambitious. In cases of non-compliance, responsibility for the breach of such treaty-based mitigation commitments would only be incurred for the difference between actual emissions and the relevant national mitigation commitment.», B. MAYER, *Climate change, migration and the law of state responsibility* in B. MAYER, F. CRÉPEAU (a cura di), *Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law*, cit. pp. 242-244.

³⁴⁸ Evidenza McAdam come «establishing the causation is likely to 'pose the greater obstacle' because of the difficulty in establishing an evidentiary link between the act/omission and the harm, and attributing responsibility according to legal principles.», J. McAdam, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, p. 93.

³⁴⁹ Il principio "*no-harm*" costituisce un principio fondamentale nel diritto internazionale dell'ambiente, principio secondo il quale uno Stato ha il dovere di prevenire, ridurre e controllare il rischio di danni ambientali nei confronti degli altri Stati. Per un approfondimento si veda: P. BIRNIE, A. BOYLE, C. REDGWELL, *International Law and the Environment*, Terza edizione., Oxford, 2009, pp.143-152.

³⁵⁰ Si tratta di un principio fondamentale di politica climatica, il quale è stato formulato per la prima volta nell'ambito della Conferenza di Rio (principio 7: «[...] In considerazione del differente contributo al degrado ambientale globale, gli Stati hanno responsabilità comuni ma differenziate. I paesi sviluppati riconoscono la responsabilità che incombe loro nel perseguimento internazionale dello sviluppo sostenibile date le pressioni che le loro società esercitano sull'ambiente globale e le tecnologie e risorse finanziarie di cui dispongono») ed è diventato il punto di riferimento per l'elaborazione del sistema delle responsabilità degli Stati, dapprima nell'ambito della Convenzione Quadro (UNFCCC) e poi nel Protocollo di Kyoto ed anche nell'Accordo di Parigi.

³⁵¹ B. MAYER, *The relevance of the no-harm principle to climate change law and politics*, September 2016 *Asia Pacific Journal of Environmental Law* 19(1):79-104, p. 3 (corsivo aggiunto).

nell'attribuire la responsabilità di mutamenti climatici esclusivamente a un soggetto specifico³⁵².

Alla luce di tali considerazioni, si può concludere che il quadro attuale di regolamentazione dei cambiamenti climatici non offre elementi certi per attribuire una responsabilità in capo agli Stati per le conseguenze e, quindi, per gli spostamenti da loro indotti. E se anche una tale responsabilità potesse essere ricavata o, addirittura, originata in un futuro strumento pattizio, il sistema andrebbe totalmente rivisto: non solo per quanto concerne una chiara definizione del come e del fino a quanto uno Stato può essere ritenuto responsabile, ma anche con riguardo alla determinazione delle *conseguenze* della responsabilità. Non è sufficiente, infatti, che possa essere ascritta agli Stati una responsabilità, ma è necessaria la costruzione di un vero e proprio *duty of care* a favore di coloro che subiscono gli effetti climatici. La struttura della responsabilità, quindi, dovrebbe essere totalmente rivista per spostarne il livello da “una questione tra stati”³⁵³ ad una “questione tra stato/i e individui”³⁵⁴, sino a comprendere un obbligo di protezione nei confronti di chi è colpito maggiormente dal cambiamento climatico. Probabilmente, il diritto internazionale non sembra pronto per un siffatto cambio di prospettiva e aggiungere, nell'alveo dei suoi scopi e dei suoi strumenti, un approccio di tipo proattivo correlato ad una responsabilità definita³⁵⁵.

³⁵² J. McAdam, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, p. 93

³⁵³ J. McADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, p.93.

³⁵⁴ Sulla scia della sempre maggior rilevanza della *climate change litigation*.

³⁵⁵ Si sottolinea la presenza di una peculiare proposta degli autori Byravan e Chella Rajan: essi hanno suggerito di ripartire la responsabilità per gli spostamenti indotti dal cambiamento climatico in modo proporzionale alla quantità di emissioni di gas serra prodotte dagli Stati. Secondo tali autori, «[...] it is timely to consider an ethical alternative; namely, to provide phased immigration benefits, in advance of disastrous impacts, to people in vulnerable communities on the basis of the host countries' historical greenhouse gas emissions. [...] Legally, it can be argued to follow from Article 1 and Article 4.8 of the UNFCCC, which respectively call on Parties to use the principle of *equity* in accordance with 'common but differentiated responsibilities' and to 'meet the specific needs and concerns of developing country Parties arising from the adverse effects of climate change' *Under our proposed framework, people living in areas that are likely to be obliterated or rendered uninhabitable would be provided the early option of migrating legally in numbers that are in some rough proportion to the host countries' cumulative greenhouse gas emissions. Once the basic principle is accepted, there could be several ways to determine who should be considered for immigration benefits, which countries should bear the costs of immigration, and what institutional and political mechanisms should be established to minimize the risk of a massive refugee crisis as climate impacts become more severe.*», S. BYRAVAN, S. CHELLA RAJAN, *Providing New Home for Climate Change Exiles*, Climate Policy, December 2006.

1.4. *Le linee guida per gli Internally Displaced Persons (IDPs) delle Nazioni Unite*

Le linee guida per gli *Internally Displaced Persons* (IDPs) delle Nazioni Unite³⁵⁶ sono state adottate nel 1998, nel mezzo di una crisi internazionale che vedeva l'aumento delle persone sfollate all'interno dei confini del proprio Paese e che, quindi, invocava una loro specifica protezione³⁵⁷. Il documento è stato elaborato da F. M. Deng, Rappresentante Speciale del Segretario Generale delle Nazioni Unite sugli sfollati, su richiesta della Commissione dei diritti umani e dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Lo scopo del documento

«[...] is to address the *specific needs of internally displaced persons* worldwide by identifying rights and guarantees relevant to their protection. [...] They apply to the different phases of displacement, providing protection against arbitrary displacement, access to protection and assistance during displacement and guarantees during return or alternative settlement and reintegration.»³⁵⁸

Come si evince, il documento si pone l'obiettivo di prendere in considerazione i bisogni di tutte le tipologie di sfollati interni e di considerare ogni fase dello sfollamento: dalla protezione degli individui rispetto allo sfollamento arbitrario, all'assistenza e alla tutela dei medesimi durante e dopo lo sfollamento (con riferimento anche alle fasi di ritorno, di insediamento e di reintegrazione degli sfollati). In tal senso, si afferma l'obbligo degli Stati di prevenire ed evitare le condizioni

³⁵⁶ UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2.

³⁵⁷ Nella Nota introduttiva (punto 1 e 2) del documento si legge: «Internal displacement, affecting some 25 million people worldwide, has become increasingly recognized as one of the most tragic phenomena of the contemporary world. Often the consequence of traumatic experiences with violent conflicts, gross violations of human rights and related causes in which discrimination features significantly, displacement nearly always generates conditions of severe hardship and suffering for the affected populations. It breaks up families, cuts social and cultural ties, terminates dependable employment relationships, disrupts educational opportunities, denies access to such vital necessities as food, shelter and medicine, and exposes innocent persons to such acts of violence as attacks on camps, disappearances and rape. Whether they cluster in camps, escape into the countryside to hide from potential sources of persecution and violence or submerge into the community of the equally poor and dispossessed, the internally displaced are among the most vulnerable populations, desperately in need of protection and assistance. In recent years, the international community has become increasingly aware of the plight of the internally displaced and is taking steps to address their needs.»

³⁵⁸ Nota introduttiva (punto 9).

che potrebbero provocare lo sfollamento di persone (principio 5)³⁵⁹, di tutela nei confronti dello sfollamento arbitrario (principio 6)³⁶⁰, di assistenza umanitaria e protezione degli sfollati, anche nelle fasi successive allo spostamento (Sezione IV³⁶¹ e V)³⁶².

I principi contenuti nel documento rappresentano la sintesi di quanto contenuto in altri strumenti di diritto internazionale, in particolare nel diritto internazionale in materia di diritti umani, nel diritto internazionale umanitario e in quello dei rifugiati³⁶³. Si sottolinea che essi sono particolarmente rilevanti dal punto di vista del loro contenuto. Sebbene, infatti, i *Guiding Principles* appartengano alla categoria degli atti di *soft law* e quindi non abbiano per definizione carattere obbligatorio, ad essi viene riconosciuta una particolare forza dal punto di vista giuridico. Difatti, alcuni principi riproducono norme consuetudinarie, vincolanti per tutti gli Stati parte della comunità internazionale. In tal senso, viene in rilievo il principio 5 del documento, il quale prevede che:

«All authorities and international actors shall respect and ensure respect for their obligations under international law, including human

³⁵⁹ «All authorities and international actors shall respect and ensure respect for their obligations under international law, including human rights and humanitarian law, in all circumstances, *so as to prevent and avoid conditions that might lead to displacement of persons.*» (corsivo aggiunto)

³⁶⁰ «1. Every human being shall have the right to be protected against being arbitrarily displaced from his or her home or place of habitual residence.» In questo senso, il principio 6 prevede delle ipotesi di sfollamento arbitrario: «2. The prohibition of arbitrary displacement includes displacement: (a) When it is based on policies of apartheid, “ethnic cleansing” or similar practices aimed at/or resulting in altering the ethnic, religious or racial composition of the affected population; (b) In situations of armed conflict, unless the security of the civilians involved or imperative military reasons so demand; (c) In cases of large-scale development projects, which are not justified by compelling and overriding public interests; (d) In cases of disasters, unless the safety and health of those affected requires their evacuation; and (e) When it is used as a collective punishment.»

³⁶¹ In particolare, si veda il principio 25: «1. The primary duty and responsibility for providing humanitarian assistance to internally displaced persons lies with national authorities.»

³⁶² Nel principio 28 si legge: «1. Competent authorities have the primary duty and responsibility to establish conditions, as well as provide the means, which allow internally displaced persons to return voluntarily, in safety and with dignity, to their homes or places of habitual residence, or to resettle voluntarily in another part of the country. Such authorities shall endeavour to facilitate the reintegration of returned or resettled internally displaced persons.»

³⁶³ E. FERRIS, *The relevance of the Guiding Principles on Internal Displacement for the climate change-migration nexus* in B. MAYER, F. CRÉPEAU (a cura di), *Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law*, Edward Elgar Publishing, 2017, p. 109.

rights and humanitarian law, in all circumstances, so as to prevent and avoid conditions that might lead to displacement of persons.»³⁶⁴

Altri principi, poi, riconoscono in capo agli sfollati tutta una serie di diritti fondamentali già previsti in altri strumenti di tutela dei diritti umani³⁶⁵: tra gli altri, vengono richiamati il diritto alla vita, alla dignità, alla libertà e alla sicurezza degli sfollati (principio 8)³⁶⁶, il diritto a non essere sottoposti a tortura o pene e trattamenti inumani e degradanti (principio 11)³⁶⁷, il diritto al rispetto della propria vita privata e familiare (principio 17)³⁶⁸ e il diritto ad un adeguato standard di vita (principio 18³⁶⁹)³⁷⁰. Appare evidente, quindi, che la natura giuridica del documento non rileva quanto il suo contenuto, i cui richiami sono da considerarsi lodevoli per gli obblighi che pongono in capo agli Stati e per i diritti che attribuiscono agli sfollati interni.

³⁶⁴ Si veda, a proposito International Committee of the Red Cross (ICRC), *Customary International Humanitarian Law*, 2005, Volume I: Rules, p. 461.

³⁶⁵ F. PERRINI, *op. cit.*, p. 125.

³⁶⁶ «Displacement shall not be carried out in a manner that violates the rights to life, dignity, liberty and security of those affected.»

Tali diritti sono poi specificati nei principi successivi: si vedano, ad esempio, il principio 10 secondo il quale: «1. Every human being has the inherent right to life which shall be protected by law. No one shall be arbitrarily deprived of his or her life. Internally displaced persons shall be protected in particular against: (a) Genocide; (b) Murder; (c) Summary or arbitrary executions; and (d) Enforced disappearances, including abduction or unacknowledged detention, threatening or resulting in death. Threats and incitement to commit any of the foregoing acts shall be prohibited [...]»

³⁶⁷ Nel principio 11 si legge: «1. Every human being has the right to dignity and physical, mental and moral integrity. 2. Internally displaced persons, whether or not their liberty has been restricted, shall be protected in particular against: (a) Rape, mutilation, *torture, cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, and other outrages upon personal dignity, such as acts of gender-specific violence, forced prostitution and any form of indecent assault; (b) Slavery or any contemporary form of slavery, such as sale into marriage, sexual exploitation, or forced labour of children; and (c) Acts of violence intended to spread terror among internally displaced persons. Threats and incitement to commit any of the foregoing acts shall be prohibited.» (corsivo aggiunto)

³⁶⁸ «1. Every human being has the right to respect of his or her family life. 2. To give effect to this right for internally displaced persons, family members who wish to remain together shall be allowed to do so. 3. Families which are separated by displacement should be reunited as quickly as possible. All appropriate steps shall be taken to expedite the reunion of such families, particularly when children are involved. The responsible authorities shall facilitate inquiries made by family members and encourage and cooperate with the work of humanitarian organizations engaged in the task of family reunification. 4. Members of internally displaced families whose personal liberty has been restricted by internment or confinement in camps shall have the right to remain together.»

³⁶⁹ «1. All internally displaced persons have the right to an adequate standard of living. 2. At the minimum, regardless of the circumstances, and without discrimination, competent authorities shall provide internally displaced persons with and ensure safe access to: (a) Essential food and potable water; (b) Basic shelter and housing; (c) Appropriate clothing; and (d) Essential medical services and sanitation. 3. Special efforts should be made to ensure the full participation of women in the planning and distribution of these basic supplies.»

³⁷⁰ Oltre a questi altri principi riconoscono altri diritti. Si veda, ad esempio, il principio 23.

Si evidenzia che tali linee guida rappresentano l'unico strumento internazionale a tutela degli sfollati interni: non esiste, infatti, alcuno strumento internazionale di natura pattizia in materia di tutela degli IDPs. In linea con lo scopo dei *Guiding Principles*, soltanto il continente africano ha adottato uno strumento vincolante in materia di protezione degli sfollati interni³⁷¹. Si sottolinea, tuttavia, che l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, nella Risoluzione sugli IDPs del 2017, ha sottolineato la rilevanza dei *Guiding Principles* e ha richiesto agli Stati di

«strengthen their efforts to ensure the protection of and better assistance to internally displaced persons, in particular to address the challenges of protracted displacement, by adopting and implementing gender-sensitive policies and strategies, in accordance with national and regional frameworks, *while recognizing the Guiding Principles on Internal Displacement as an important international framework for the protection of internally displaced persons*, and in this regard recognizes the central role of national and local authorities and institutions in addressing the specific needs of internally displaced persons and in finding solutions to displacement through, inter alia, continued and enhanced international support, upon request, for the capacity-building of States.»³⁷²

In tal senso, in occasione del ventesimo anniversario dei *Guiding Principles* (GP20) del 2018 è stato presentato un piano di azione allo scopo di implementare la protezione degli sfollati interni, attraverso la richiesta di maggiore cooperazione dei molteplici attori coinvolti e l'invito a estendere l'applicazione concreta delle linee guida sugli IDPs, soprattutto a livello regionale e nazionale³⁷³.

³⁷¹ Si tratta della *African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa* (Convenzione di Kampala), di cui si avrà modo di approfondire successivamente (par. 1.4.2.).

³⁷² UN General Assembly, 14 November 2017, *Protection of and assistance to internally displaced persons*, A/C.3/72/L.46/Rev.1.

³⁷³ «The goal of this Plan of Action is to reduce and resolve internal displacement through prevention, protection and solutions for IDPs. Consistent with the Guiding Principles, this means taking measures to ensure that the conditions leading to displacement are averted, IDPs are protected, assisted and empowered during displacement, and that they achieve durable solutions.», GP20, *20th Anniversary of the Guiding Principles on Internal Displacement: A Plan of Action for Advancing Prevention, Protection and Solutions for Internally Displaced People 2018-2020*, 23 May 2018.

1.4.1. Rilevanza delle linee guida sugli IDPS nel contesto degli spostamenti indotti dai cambiamenti climatici

Ai fini della protezione degli sfollati climatici, i *Guiding Principles* rilevano per almeno due motivi.

In primo luogo, come evidenziato nel capitolo I, gli spostamenti indotti dai cambiamenti climatici possono essere – e, nella maggior parte delle occasioni, *sono* – interni. In conseguenza di eventi climatici, infatti, alcune persone non abbandonano il loro Paese di origine, non ne varcano i confini, ma cercano rifugio in altre zone dello Stato. Ciò avviene per ragioni differenti: da un lato, spesso chi vorrebbe spostarsi non può farlo a causa di difficoltà di tipo economico o a causa dell'impossibilità di ritrovare condizioni migliori nei territori limitrofi; dall'altro, c'è chi vuole rimanere nel proprio Paese, a costo di incontrare difficoltà maggiori così facendo. La tutela di tali soggetti può essere riconosciuta dai *Guiding Principles*, ai fini dei quali gli IDPs sono descritti come:

«persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflicts, situations of generalized violence, violations of human rights *or natural or human-made disasters*, and who have not crossed an internationally recognized state border.»³⁷⁴

Non si tratta di una definizione legale, quanto più di un tentativo di descrivere la categoria degli sfollati interni così come intesi dalla comunità internazionale, ai fini di una maggiore comprensione del fenomeno e dell'applicazione dei principi contenuti nel documento³⁷⁵. Pertanto, i motivi citati dalla definizione non costituiscono una lista tassativa, lasciando aperta la possibilità che altre tipologie di sfollamento si configurino come meritevoli di protezione. Ne consegue che, nonostan-

³⁷⁴ Annex: Guiding Principles on Displacement, Introduction: Scope and Purpose (punto due).

³⁷⁵ Secondo Phoung, «offers only a 'descriptive identification', not a legal definition of internally displaced persons»; lo scopo del documento non sarebbe affatto quello di creare una nuova categoria legale, ma «to improve the legal protection for the internally displaced, protection which already exists in international law.» (Corsivo aggiunto), C. PHUONG, *The International Protection of Internally Displaced Persons*, Cambridge University Press, 2004, p. 57.

«Unlike the definition of refugees included in the 1951 Refugee Convention, the definition of IDPs did not establish a legal status or category of IDP, but was rather intended for descriptive purposes.» E. FERRIS, *The relevance of the Guiding Principles on Internal Displacement for the climate change-migration nexus*, p. 110.

te non ci sia un espresso riferimento al fenomeno dei cambiamenti climatici, quest'ultimo possa comunque costituire un motivo di sfollamento ai fini dell'applicazione dei *Guiding Principles*³⁷⁶. In particolare, il riferimento ai disastri naturali costituisce una conferma del ragionamento condotto sino ad ora: i disastri naturali causati, in particolare, dagli effetti climatici possono essere considerati causa dello sfollamento.

Tuttavia, per la corretta applicazione dei *Guiding Principles*, è necessario che il soggetto interessato sia *costretto* o *obbligato* a spostarsi. Il carattere forzato dello spostamento è, pertanto, indispensabile ai fini della definizione di sfollato interno. Tali considerazioni conducono alla conclusione che, sebbene astrattamente i cambiamenti climatici appaiano generare sfollati interni così come definiti, è necessaria una distinzione tra eventi climatici a rapida insorgenza ed eventi climatici a lenta insorgenza. Il ragionamento concernente la prima categoria appare più immediato: spesso tali eventi, infatti, danno luogo a disastri naturali, i quali fanno sì che il carattere degli spostamenti conseguenti sia forzato. Un discorso più controverso riguarda, invece, la categoria degli eventi climatici a lenta insorgenza, i cui effetti climatici non sfociano in disastri naturali intesi in senso stretto, ma originano processi gradualmente i cui esiti rendono inabitabile un determinato territorio. In questo caso, è complesso determinare quando un territorio è da considerarsi inabitabile e quando uno spostamento può dirsi realmente forzato: tali circostanze fanno sì che

«the complex intersection of environmental and economic drivers of population movements makes it difficult to apply the *Guiding Principles* which are based on the fundamental distinction between *voluntary and involuntary* movement.»³⁷⁷

³⁷⁶ UNHCR, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches*, February 2012, PPLA/2012/01, pp. 22-23.

³⁷⁷ Sottolinea Ferris che «The situation is a little murkier when it comes to other long-term effects of climate change, such as riverbank and coastal erosion, sea-level rise, melting of permafrost, bleaching of coral reefs, ocean acidification, and the effects of global warming on complex ecosystems. These effects are likely to make parts of the planet uninhabitable and thus lead to displacement. But there are several problems in applying the *Guiding Principles* in these situations, beginning with difficulties in determining when an area becomes uninhabitable. There are likely to be cases, for example, where a particular habitat becomes uninhabitable because of the effects of climate change but could perhaps sustain a lower population. It is even more likely to be the case that, as conditions deteriorate, people will see the writing on the wall and leave their communities

Nonostante la necessità di una tale distinzione e la difficoltà di asserire che gli eventi climatici a rapida insorgenza siano da intendere disastri naturali sulla base della definizione degli IDPs, si può comunque evidenziare che i *Guiding Principles* costituiscono uno strumento utile al fine della protezione degli sfollati interni climatici, soprattutto alla luce dell'assenza di uno strumento *ad hoc* a tutela degli spostamenti indotti dai cambiamenti climatici³⁷⁸.

Oltre a ciò, si evidenzia che i *Guiding Principles* costituiscono un espediente al fine di evitare che la categoria degli sfollati climatici, interni e non, possa venire ad esistenza. Anzitutto, il documento non ha come obiettivo soltanto quello di proteggere coloro che sono già sfollati, ma si pone un ulteriore scopo: proteggere gli individui dal rischio di sfollamento (arbitrario, in particolar modo) ed evitare, quindi, che si realizzino le condizioni che conducono ad ipotesi di sfollamento³⁷⁹. Tale protezione può dirsi preventiva, funzionale a ridurre il rischio di spostamenti interni a ciascun Paese. Inoltre, si sottolinea che l'effettiva assistenza degli sfollati interni può evitare che tali individui necessitino di varcare i confini del proprio Paese, contribuendo in questo modo a contrastare il fenomeno delle migrazioni climatiche. In questo senso, si pensi l'elaborazione del documento "IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disa-

in anticipation of the longer-term effects. This anticipatory displacement is covered in the Guiding Principles, but what is not covered is the fact that much of this movement is likely to occur through existing migration channels. [...] And yet the border between voluntary and involuntary mobility is a blurred one. In the case of small-island states affected by sea-level rise, it is likely that people will be compelled long before the islands are submerged because of the salinization of water supplies and arable land and destruction of infrastructure. If people move because they no longer have access to potable water – or if purchasing imported water becomes prohibitively expensive – it is difficult to see such movement as voluntary, even if they are using regular migration pathways. [...] It is difficult to determine, under present legal frameworks if they are migrants or IDPs. Thus, the complex intersection of environmental and economic drivers of population movements makes it difficult to apply the Guiding Principles which are based on the fundamental distinction between voluntary and involuntary movement.», E. FERRIS, *The relevance of the Guiding Principles on Internal Displacement for the climate change-migration nexus*, pp. 123-124.

³⁷⁸ In tale direzione sembra condurre il ragionamento anche l'UNHCR, che non distingue eventi climatici a lenta o rapida insorgenza, ma ritiene i principi applicabili indiscriminatamente: «The Guiding Principles on Internal Displacement, as a reflection of existing international law, apply to situations of internal displacement caused by climate-related processes. Thus, there is no need for a new set of principles in relation to internal displacement in the context of climate change.», UNHCR, *Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement*, April 2011.

³⁷⁹ La sezione II dei Guiding Principles è intitolata "Principles relating to protection from displacement". In particolare, il principio 5: «All authorities and international actors shall respect and ensure respect for their obligations under international law, including human rights and humanitarian law, in all circumstances, so as to prevent and avoid conditions that might lead to displacement of persons.» (Corsivo aggiunto).

sters”, ispirato al contenuto dei *Guiding Principles* e il cui scopo è «[to] cover response and recovery in situations of natural disasters» e di introdurre

«protection issues in disaster preparedness policies and strategies, namely at national and regional levels, through promotion of training activities and capacity building of entities involved in the disaster management as well as human rights activities; improvement of legal and institutional frameworks; and contingency plans.»³⁸⁰

La protezione delineata dalle disposizioni contenute nel documento è impostata sulla falsariga dei *Guiding Principles*, ma è focalizzata al momento immediatamente successivo allo sfollamento e si pone l’obiettivo di ampliare e rendere i principi in materia effettivi concretamente. È in questo contesto che si pongono tali linee guida riguardanti l’esercizio dei diritti dello sfollato nell’ambito di disastri naturali, il cui effettivo godimento dipende dall’adeguato sostegno dell’individuo tramite l’accesso a beni e servizi essenziali alla sopravvivenza e la tutela del medesimo nei confronti di violenze e discriminazioni³⁸¹. Se tali linee guida sono rese effettive nell’ambito di un disastro naturale e, quindi, i diritti dei soggetti coinvolti non sono messi a rischio dall’emergenza in atto (al contrario, è richiesto che determinati diritti siano rispettati e protetti), allora tendenzialmente vi sarà meno probabilità di mobilità oltre i confini del Paese.

L’altra ragione per cui analizzare le linee guida per gli IDPs nel contesto degli spostamenti indotti dai cambiamenti climatici si sostanzia nel riconoscere che la tutela delineata dal documento potrebbe essere estesa in via analogica agli sfollati climatici “esterni”, ossia a coloro che varcano i confini del loro Paese ed emigrano in altri Stati. Infatti, i *Guiding Principles* costituiscono un modello di

³⁸⁰ IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters, The Brookings – Bern Project on Internal Displacement, January 2011, Introduction – 4 What is the purpose and scope of these operational guidelines?

³⁸¹ Per esempio, si legge: «Humanitarian goods and services should be provided on the basis of assessed needs, without any distinction of any kind other than that of differing needs and without any discrimination as to race, colour, sex, language, disability, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth, age, or other status. *All affected persons should have safe, unimpeded and non-discriminatory access to goods and services necessary to respond to their basic needs.* Specific measures such as priority access or separate distribution systems should be taken to the extent necessary to ensure that persons with specific needs have adequate access to humanitarian goods and services.»

riferimento, un punto di partenza, per delineare il contenuto della protezione basilare da offrire agli sfollati climatici. La tutela internazionale degli IDPs – imperniata su concetti cardine del diritto internazionale in materia di diritti umani ed anche in materia di rifugiati – fornisce, dunque, la guida essenziale per il contenuto dello strumento che potrebbe essere appositamente costruito per gli spostamenti climatici. Se non altro, può indirizzare il discorso sulla scelta dello strumento adeguato verso un approccio strutturato sulla protezione dei diritti umani degli sfollati climatici, così da fornire non solo il contenuto per una protezione completa ma anche l’archetipo per il vaglio della tipologia di strumento maggiormente adatto.

1.4.2. Uno strumento regionale di protezione degli sfollati: La Convenzione di Kampala e l’espresso riferimento ai cambiamenti climatici

L’analisi del paragrafo 1.4.1. ha evidenziato come le linee guida in materia di sfollati interni – sebbene costituiscano uno strumento adatto, sotto molti punti di vista, alla protezione con riferimento agli spostamenti interni indotti dai cambiamenti climatici e un utile modello per gli spostamenti oltre i confini statali – non siano uno strumento di natura giuridica vincolante. In mancanza di una convenzione internazionale, infatti, è rimessa agli Stati la facoltà di adottare strumenti di protezione degli IDPs. In questo senso, il primo strumento legalmente vincolante in materia è rappresentato, a livello regionale, dalla Convenzione per la protezione e l’assistenza degli sfollati interni in Africa, conosciuta come la Convenzione di Kampala³⁸². Sebbene il suo raggio di azione sia limitato regionalmente³⁸³, la Convenzione suddetta rappresenta non solo un ottimo esempio di attuazione dei *Guiding Principles* delle Nazioni Unite, ma anche il primo strumento in materia di protezione di individui a riferirsi esplicitamente a coloro che si spostano a causa

³⁸² *African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention)*, adottata il 23 ottobre 2009 nell’ambito dell’Unione Africana ed entrata in vigore il 6 dicembre 2012.

³⁸³ Le Parti contraenti, poi, sono solo *alcuni* Stati dell’Unione Africana: 30 Stati su 55. Si veda: INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS (ICRC), *The Kampala Convention: Key Recommendations Ten Years On*, Report, 2019, p. 7.

dei cambiamenti climatici³⁸⁴. Nell'ambito della Convenzione, sono definiti sfollati interni

«persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or *natural or human-made disasters*, and who have not crossed an internationally recognized State border.»³⁸⁵

Oltre al riferimento ai disastri ambientali (*natural o human-made*), è rilevante il contenuto del paragrafo 4 dell'articolo 6 della Convenzione, il quale annovera, tra gli obblighi che incombono sulle Parti contraenti, l'adozione di misure volte a proteggere e assistere coloro che «have been internally displaced due to natural or human made disasters, *including climate change*.»

Tali previsioni sono di grande rilievo perché, come anticipato, si tratta di una novità per quanto concerne l'esplicito riferimento ai disastri ambientali legati ai cambiamenti climatici quali causa di sfollamento. Ciò ha permesso, da una parte, di progredire nel riconoscimento del nesso tra i cambiamenti climatici e le migrazioni e, dall'altra, di ammettere che vi sia una concreta necessità di protezione e regolamentazione del fenomeno. Per tali ragioni, infatti, tali disposizioni, sebbene comprendenti solo gli spostamenti interni, costituiscono un *unicum*, in grado di operare da modello di riferimento per simili iniziative regionali in materia di sfollamento interno ed anche per soluzioni a livello universale, con riguardo anche a coloro che varcano i confini del proprio Paese³⁸⁶. Valgono quindi le medesime osservazioni concernenti la portata dei *Guiding Principles* delle Nazioni Unite, con la differenza che la Convenzione di Kampala è uno strumento giuridicamente vincolante, il quale menziona *espressamente* il cambiamento climatico.

³⁸⁴ E. FERRIS, *Governance and climate change-induced mobility: International and regional frameworks*, in D. MANOU, A. BALDWIN, D. CUBIE, A. MIHR, T. THORP (a cura di), *Climate Change, Migration and Human Rights: Law and Policy Perspectives*, Routledge, 2017, pp. 18-19.

³⁸⁵ Art. 1, lett. k) (corsivo aggiunto).

³⁸⁶ F. PERRINI, *op. cit.*, p. 131.

2. *Gli strumenti rilevanti a livello europeo*

Nell'ambito dell'ordinamento europeo il fenomeno degli spostamenti indotti dai cambiamenti climatici non è regolato. La posizione dello sfollato climatico non è presa in considerazione nel quadro giuridico dell'Unione Europea e, quindi, egli non gode di una protezione o tutela specifica. Ciononostante, nell'ambito dei sistemi regionali da cui si può accingere per ricercare la protezione adeguata o un modello utile di riferimento, l'ordinamento europeo necessita di essere analizzato specificamente per almeno tre ragioni.

In primo luogo, trattasi di una organizzazione internazionale dotata di caratteristiche peculiari e, quindi, di un sistema regionale che non ha eguali nel sistema internazionale attuale. All'Unione Europea (di seguito anche UE), infatti, gli Stati membri hanno attribuito competenze per il loro esercizio surrogato in relazione ad alcune materie, con il fine di conseguire obiettivi comuni. L'Unione Europea non ha dunque obiettivi suoi propri, bensì esercita le proprie funzioni in conformità alle finalità condivise dagli (e stabilite con gli) Stati membri. La peculiarità dell'ordinamento europeo, in tale contesto, è evidenziata non solo dal primato del diritto europeo sul diritto interno degli Stati membri, ma soprattutto dall'esteso ambito delle competenze che gli Stati hanno delegato all'UE e che permettono a quest'ultima di entrare in contatto diretto con gli individui, i quali sono assoggettati anche a norme dell'UE³⁸⁷.

In secondo luogo, l'UE rappresenta un ambiente favorevole per la costruzione di politiche per la lotta ai cambiamenti climatici. Al fine di progredire nell'avanzamento di quest'ultima, infatti, è necessaria una cooperazione senza pari e di una congruenza tra decisioni, le quali hanno ragione d'essere soltanto se prese coerentemente e nell'ambito di un contestuale progressivo aumento della promozione della tutela dell'ambiente nelle politiche europee. In tal senso, il pri-

³⁸⁷ Si sottolinea che, in realtà, «sulla natura giuridica dell'UE (e, prima, della CE) la dottrina internazionalistica si è a lungo interrogata, in un dibattito che ha ripreso vigore all'epoca della redazione della Costituzione europea. In particolare, vi è stato chi si è applicato grandemente a ricercare un *tertium genus* tra ente internazionalistico ed ente costituzionale (o federale) in cui collocare l'UE. Per definire tale *tertium genus* si è fatto a volte ricorso – utilizzando un termine presente nel Trattato CECA – all'espressione “ente sovranazionale”, che, tuttavia, non sembra avere mai acquisito una precisa connotazione giuridica.», U. DRAETTA, F. BESTAGNO, A. SANTINI, *Elementi di diritto dell'Unione Europea: Parte istituzionale Ordinamento e struttura dell'Unione europea*, sesta edizione, Giuffrè Francis Lefebvre, 2018, pp. 42-45.

mo riferimento alla protezione dell'ambiente di matrice europea può collocarsi nell'ambito dell'Atto Unico Europeo, il quale ha introdotto un Titolo dedicato all' "Ambiente" (Titolo VII), costituito da un richiamo alla protezione e al miglioramento della qualità dell'ambiente (articolo 130R³⁸⁸) e dall'affermazione dei principi dell'azione preventiva, della riparazione dei danni alla fonte e di quello "chi inquina paga". Il quadro delineato dall'Atto Unico Europeo costituisce soltanto il punto di partenza di quella che è l'evoluzione del diritto ambientale europeo attuale. Dal Trattato di Maastricht sino al Trattato di Lisbona, infatti, prosegue il cammino per la riaffermazione della centralità della protezione dell'ambiente e volto a delineare le fondamenta della politica ambientale europea. Nel Preambolo del Trattato di Maastricht, in particolare, è richiamata espressamente la tutela dell'ambiente e nell'ambito del medesimo Trattato si inserisce l'affermazione del principio di precauzione tra i principi fondamentali in materia. Successivamente, il Trattato di Amsterdam ha posto la tutela dell'ambiente tra i compiti della Comunità Europea (articolo 2 TUE) e ha riaffermato e posto come obiettivo il principio dello sviluppo sostenibile. Significativamente, il Trattato di Lisbona, ha introdotto un riferimento esplicito ai cambiamenti climatici³⁸⁹. L'articolo 191 del TFUE, infatti, pone come obiettivo la «promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, *a combattere i cambiamenti climatici*³⁹⁰». Tale obiettivo sottolinea la necessità concreta di cooperazione quando si tratta di problemi ambientali e, segnatamente, della lotta ai cambiamenti climatici. È difatti richiesto un colle-

³⁸⁸ L'Art. 30R stabiliva che: «1. L'azione della Comunità in materia ambientale ha l'obiettivo: – di salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente; – di contribuire alla protezione della salute umana; – di garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali. 2 L'azione della Comunità in materia ambientale è fondata sui principi dell'azione preventiva e della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga". Le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità.»

³⁸⁹ Per un approfondimento circa l'evoluzione del diritto europeo dell'ambiente si veda: A. RIZZO, *L'affermazione di una politica ambientale dell'Unione Europea. Dall'Atto Unico Europeo al Trattato di Lisbona*, in R. GIUFFRIDA (a cura di), F. AMABILI (coordinato da), *Diritto europeo dell'ambiente*, Giapichelli Editore, Torino, 2012, pp. 3-36; G. VAN CALSTER, L. REINS, *EU Environmental Law*, Elgar European Law, 2017, pp. 1-40.

³⁹⁰ Per un commento all'articolo si rimanda a: P.A. PILLITU, *Commento all'art. 191 TFUE* in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 1107 ss.; M. ONIDA, *Commento all'art. 191 TFUE* in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, p. 1452 ss.

gamento tra le politiche ambientali internazionali e quelle dell'UE³⁹¹, il quale deriva dalla consapevolezza dell'impossibilità di pensare e concretizzare strategie di adattamento e di mitigazione degli effetti climatici senza la compartecipazione dell'intera comunità internazionale. Gli effetti del cambiamento climatico, come sottolineato in precedenza, non conoscono confini, colpiscono indiscriminatamente territori e popolazioni e necessitano di azioni mirate, armoniose e partecipate da tutti (se non tutti, *la maggior parte*) degli attori coinvolti.

Infine, l'ordinamento europeo rileva perché la questione del nesso tra migrazioni e cambiamenti climatici interessa l'Unione Europea stessa, costretta a confrontarsi con nuove sfide concernenti un fenomeno nuovo. Infatti, il progressivo aumento di flussi migratori causati dagli effetti climatici potrebbe mettere in discussione, nell'ambito dell'Unione Europea, la capacità di rispondere alle esigenze attuali concernenti le migrazioni verso l'interno. Siamo di fronte a un fenomeno che merita l'attenzione di chi *può* tramutare preoccupazioni e speranze in risposte concrete e risolutive: l'ordinamento europeo è, senz'altro, un ambiente favorevole sia per sensibilizzare il fenomeno – vista la sempre maggiore attenzione alle tematiche ambientali e climatiche ed i relativi riscontri nell'ambito dei Trattati – sia per ricercare una tutela adeguata a coloro che si spostano a causa dei cambiamenti climatici. Con riferimento a quest'ultimo profilo, si sottolinea la rilevanza del sistema di protezione messo a punto dall'Unione Europea in materia di asilo, vale a dire il Sistema europeo comune di asilo (*Common European Asylum System – CEAS*), il quale stabilisce norme comuni in materia di protezione internazionale e rappresenta un esempio concreto di attuazione della protezione complementare³⁹².

2.1. *Il Sistema europeo comune di asilo: introduzione e rilevanza del Sistema*

La costituzione del Sistema europeo comune di asilo si inserisce in un contesto di affermazione della competenza dell'Unione Europea in materia di asilo e

³⁹¹ Tale collegamento conferma la partecipazione dell'Unione Europea agli accordi internazionali in materia ambientale e, in particolare, in materia di lotta ai cambiamenti climatici.

³⁹² Per la definizione si veda il paragrafo 1.2.

di riconoscimento della necessità di armonizzazione della materia a livello regionale.

Con il Trattato di Amsterdam del 1997 si assiste all'introduzione di una competenza comunitaria nel settore dell'asilo³⁹³. Sino a quel momento, tale materia rientrava nel campo dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale e, quindi, nella competenza degli Stati membri³⁹⁴. Una tale «rivoluzione copernicana nel settore dell'asilo (e dell'immigrazione)»³⁹⁵ è avvenuta attraverso il passaggio della materia dal Terzo al Primo pilastro, dalla collocazione dello stesso nel Titolo IV («Visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone») e all'attribuzione al Consiglio della competenza ad adottare «misure in materia di asilo, a norma della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e del protocollo del 31 gennaio 1967, relativo allo status di rifugiati, e degli altri atti pertinenti»³⁹⁶. Due anni dopo, in occasione del Vertice di Tampere, il Consiglio europeo ha ribadito

«l'importanza che l'Unione e gli Stati membri riconoscono al *rispetto assoluto del diritto di chiedere asilo*. Esso ha convenuto di lavorare all'*istituzione di un regime europeo comune in materia di asilo*, basato sull'applicazione della Convenzione di Ginevra in ogni sua componente, garantendo in tal modo che nessuno venga esposto nuovamente alla persecuzione, ossia mantenendo il principio di non-refoulement.»³⁹⁷

Il sistema europeo comune, menzionato in occasione del Vertice di Tampere, avrebbe dovuto conoscere due fasi di implementazione. A breve termine, il regime avrebbe dovuto determinare la competenza degli Stati per l'esame delle domande di asilo, prevedere norme comuni per una procedura equa ed efficace e condizioni minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo e il ravvicinamento delle norme relative al riconoscimento e agli elementi sostanziali dello *status* di rifugiato; in

³⁹³ Si tratta di una competenza *concorrente*.

³⁹⁴ Per rispondere alla necessità di armonizzazione, in assenza di una politica comunitaria in materia di asilo, si assisteva all'utilizzo della cooperazione intergovernativa, sulla base del Trattato di Maastricht e delineata sulla base degli accordi di Schengen.

³⁹⁵ A. DEL GUERCIO, *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, 2016, cit. p. 246.

³⁹⁶ Nell'ambito di tali misure il Consiglio può adottare tutta una serie di atti normativi, tra cui «norme minime relative all'attribuzione della qualifica di rifugiato ai cittadini di paesi terzi» (par.1, lett. c).

³⁹⁷ Consiglio europeo, conclusioni della presidenza, Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, SN 200/99, Bruxelles, punto 13.

questo contesto si colloca anche l'importante obiettivo della previsione di misure volte a prevedere forme di protezione complementare e a riconoscere uno *status* adeguato alle persone che necessitano tale protezione. Nel lungo periodo, l'obiettivo principale avrebbe dovuto essere quello di delineare una procedura comune e uno *status* uniforme per coloro che hanno ottenuto l'asilo in tutta l'Unione europea³⁹⁸.

Nella prima fase di realizzazione del Sistema sono stati adottati diversi atti normativi, tra cui la direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, in materia di concessione della protezione temporanea e la direttiva 2004/83/CE in materia di attribuzione della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale (cd. direttiva Qualifiche)³⁹⁹. Si delineava, in questo modo, il quadro delle forme di protezione delineate dall'ordinamento europeo: la protezione internazionale, comprendente lo *status* di rifugiato e di protezione sussidiaria, da una parte; la protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati, dall'altra. Ciononostante, il CEAS così come delineato nella prima fase necessitava di essere implementato ulteriormente, attraverso l'adozione di norme puntuali, così da completare l'opera di armonizzazione e uniformità conclamata nella fase di programmazione. Infatti, «rimanevano differenze significative tra gli Stati membri in materia di accoglienza dei richiedenti, e per le procedure e per la valutazione della qualifica di beneficiario di protezione internazionale». Il risulta-

³⁹⁸ «A breve termine questo regime dovrebbe permettere di determinare con chiarezza e praticità lo Stato competente per l'esame delle domande di asilo, prevedere norme comuni per una procedura di asilo equa ed efficace, condizioni comuni minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo e il ravvicinamento delle normative relative al riconoscimento e agli elementi sostanziali dello status di rifugiato. Il regime dovrebbe essere altresì completato da misure che prevedano forme complementari di protezione e offrano uno status adeguato alle persone che necessitano tale protezione. A tal fine si esorta il Consiglio ad adottare, in base a proposte della Commissione, le decisioni necessarie secondo il calendario stabilito nel trattato di Amsterdam e nel piano d'azione di Vienna. Il Consiglio europeo fa presente quanto sia importante la consultazione dell'UNHCR e di altre organizzazioni internazionali.»;

«Nel lungo periodo, le norme comunitarie dovrebbero indirizzarsi verso una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto l'asilo, valido in tutta l'Unione. La Commissione è invitata a preparare entro un anno una comunicazione al riguardo.», *Ibid*, punto 14 e 15.

³⁹⁹ Nell'ambito di tale prima fase di realizzazione del CEAS altri atti normativi sono stati adottati: il regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, istitutivo dell'EURODAC; la direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, in materia di accoglienza; la direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 10 dicembre 2005, sulle procedure; il regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003 (Dublino II).

to di tali differenze si concretizzava in «decisioni divergenti per i richiedenti, violando il principio della parità di accesso alla protezione in tutta l'UE»⁴⁰⁰.

Con il Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo del 2008, il CEAS è entrato nella seconda fase di armonizzazione. L'obiettivo di tale fase è contenuto nell'articolo 78, paragrafo 1, del TFUE⁴⁰¹, secondo il quale:

«L'Unione sviluppa una *politica comune* in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati e agli altri trattati pertinenti» (par.1).

Il secondo paragrafo costituisce la base giuridica per l'adozione di atti normativi nuovi in materia di asilo, attribuendo al Parlamento europeo e al Consiglio, attraverso la deliberazione secondo la procedura legislativa ordinaria, la competenza a adottare «misure relative a un *sistema europeo comune di asilo*». Sulla base di tale impostazione e del citato Patto sull'immigrazione e l'asilo, nel 2011 è stata adottata la direttiva 2011/95/UE, sostitutiva della direttiva 2004/83/CE, recante norme relative all'attribuzione della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, al riconoscimento di uno statuto uniforme con riguardo al rifugiato e al beneficiario di protezione sussidiaria e al contenuto del medesimo. Per completare l'opera di riforma del CEAS, nel 2013 è stato adottato il “pacchetto asilo”, vale a dire l'insieme degli atti normativi modificativi⁴⁰² del sistema normativo creato nell'ambito della prima fase di realizzazione del Sistema⁴⁰³.

⁴⁰⁰ EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE (EASO), *Un'analisi giuridica. Un'introduzione al Sistema europeo comune di asilo per i giudici*, agosto 2016, cit. p 15.

⁴⁰¹ Nell'ambito del Trattato di Lisbona del 2007, il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) va a sostituire il Trattato sulla Comunità europea (TCE). L'art. 78 è inserito nel Capo 2 del Titolo V, dedicato alla materia dell'asilo, rubricato *Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione*. Esso riformula gli artt. 63, punti 1 e 2, e 64, par. 2, del TCE. Si veda A. DEL GUERCIO, *La protezione dei richiedenti asilo del diritto internazionale ed europeo*, p. 254.

Per un approfondimento dei cambiamenti apportati dal Trattato di Lisbona si rinvia a: C. FAVILLI, *Il Trattato di Lisbona e la politica dell'Unione europea in materia di visti, di asilo e immigrazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2/2010.

⁴⁰² A tal proposito di parla di “*rifusione*”, ossia di una tecnica legislativa utilizzata nell'ambito dell'Unione, attraverso la quale «si procede all'adozione di un nuovo atto legislativo che codifica sì le disposizioni di uno o più atti precedenti, abrogandoli, ma vi integra al tempo stesso delle modificazioni sostanziali che si intendono apportare alla disciplina oggetto di codificazione.», P. MO-

Il CEAS attuale contempla, quindi, tre forme di protezione. Si tratta, in primo luogo, delle due forme di protezione internazionale disciplinate dalla direttiva 2011/95/UE, ossia lo *status* di rifugiato e la protezione sussidiaria. A seguito della direttiva summenzionata, tali forme di protezione sono state equiparate dal punto di vista dello statuto riconosciuto ai rifugiati e ai beneficiari di protezione sussidiaria. Accanto a queste, si colloca la protezione temporanea in caso di afflussi massicci di sfollati, disciplinata dalla direttiva 2001/55/CE, la quale non è stata oggetto di rifusione.

Ai fini della presente trattazione, si ritiene utile analizzare le tre forme di protezione dettagliatamente, al fine di

- i. sottolineare l'assenza di un riferimento esplicito a fattori ambientali e climatici;
- ii. riflettere sulla possibilità che una delle forme di protezione possa comunque tutelare tipologie di spostamenti indotti dai cambiamenti climatici (tramite un collegamento con le categorie già esistenti);
- iii. evidenziare come tali strumenti possano, in ogni caso, rappresentare modelli di riferimento per l'evoluzione in materia.

2.1.1. *La direttiva qualifiche (2011/95/UE)*

La direttiva 2011/95/UE (direttiva Qualifiche, di rifusione della direttiva 2004/83/CE) si occupa delle due forme di protezione internazionale contemplate nell'ambito dell'ordinamento europeo, disciplinandone l'attribuzione della qualifica ed il contenuto. Per quanto concerne la prima forma di protezione contemplata, vale a dire lo *status* di rifugiato, si assiste a un allineamento con la Convenzione di Ginevra, con la differenza che gli atti di persecuzione sono oggetto di una dettagliata analisi e di una specificazione assente nello strumento di origine⁴⁰⁴. La seconda forma di protezione contemplata dallo strumento è la protezione sussidiaria: si tratta della regolamentazione di un regime di protezione complementare,

RI, *La codificazione del diritto dell'Unione europea e i suoi strumenti*, in *Il Diritto dell'Unione Europea. Rivista di dottrina e giurisprudenza*, Fascicolo 1/2019.

⁴⁰³ Si tratta delle direttive 2013/32/UE (procedure) e 2013/33/UE (accoglienza); e dei regolamenti (UE) n. 604/2013 (Dublino III) e n. 603/2013 (Eurodac).

⁴⁰⁴ Si avrà modo di analizzare nel paragrafo 2.1.1.1. la specificazione degli atti di persecuzione.

originata dalla necessità di tutelare alcune categorie di persone bisognose di protezione. L'obiettivo (già facente capo alla direttiva 2004/ 83/CE) era quello di creare un meccanismo di protezione ulteriore rispetto a quello delineato dalla Convenzione di Ginevra del 1951 (e del relativo Protocollo), il cui scopo e i cui presupposti applicativi, spesso, non si allineavano con la necessità di tutela di persone meritevoli di protezione ma non qualificabili quali rifugiati⁴⁰⁵. Si sottolinea che alla base di tale previsione è sotteso il tentativo di armonizzare le prassi nazionali in materia che, col tempo, avevano colmato l'assenza di protezioni altre rispetto allo *status* di rifugiato. Alcuni Stati membri, infatti, avevano o creato vere e propri regimi di protezione complementare o definito strumenti *ad hoc* per ampliare lo spettro delle situazioni comprese dalla Convenzione di Ginevra⁴⁰⁶. Ne conseguiva una disomogeneità di standard di tutela e, quindi, una disparità di trattamento a seconda dello Stato membro a cui veniva richiesta protezione. Per supplire all'assenza di un livello di protezione allineato in tutta l'Unione, la direttiva contempla il regime di protezione sussidiaria, il quale vincola tutti gli Stati membri al riconoscimento di uno *status* giuridico definito⁴⁰⁷ a colui che, seppur non possieda i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, abbisogna di protezione in relazione ad un rischio effettivo di subire un grave danno.

La portata innovativa della direttiva in questione è rappresentata sia dalla previsione non più di «norme minime» (come stabiliva la direttiva 2004/83/CE) bensì di «norme» concernenti qualifica, *status* e contenuto del medesimo⁴⁰⁸; sia dall'equiparazione del contenuto della protezione internazionale da assicurare ai rifugiati ed ai beneficiari di protezione sussidiaria. Lo *status* diventa uniforme per i beneficiari di protezione *internazionale*, in linea con l'obiettivo di uniformità di tutela da raggiungere nella seconda fase di realizzazione del CEAS⁴⁰⁹.

⁴⁰⁵ «It has generally been acknowledge that, however properly the refugee definition contained in the 1951 Convention and 1967 Protocol may be applied, there are some categories of persons in need of protection who do not fall under the strict scope of these instruments.», J. MCADAM, *Complementary protection*, *op. cit.*, p. 57.

⁴⁰⁶ *Ibid.*, p. 55.

⁴⁰⁷ Dal 2011, identico allo *status* di rifugiato.

⁴⁰⁸ G. MORGESE, *La direttiva 2001/95/UE sull'attribuzione e il contenuto della protezione internazionale*, in *La Comunità Internazionale*, 2, 2012, p. 259. Per approfondire il contenuto della nuova direttiva si legga lo stesso articolo, pp. 255 ss.

⁴⁰⁹ Infatti, «a partire dal Programma di Tampere del 1999, come detto, una delle finalità della “seconda fase” della politica di asilo è la previsione di uno status uniforme per i beneficiari di prote-

2.1.1.1. Lo status di rifugiato ai sensi della direttiva qualifiche

Lo status di rifugiato, ai sensi dell'articolo 2 lettera d), è riconosciuto al

«cittadino di un paese terzo il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale, si trova fuori dal paese di cui ha la cittadinanza e non può, o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di detto paese, oppure apolide che si trova fuori dal paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno, e al quale non si applica l'articolo 12.»

La definizione riportata richiama letteralmente quella contenuta all'articolo 1A(2) della Convenzione di Ginevra del 1951, in linea con quanto affermato all'articolo 78 TFUE circa la conformità della politica comune di asilo alla Convenzione e al relativo Protocollo. I requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato sono, quindi, il timore fondato di persecuzione per uno dei cinque motivi citati nell'articolo; la lontananza dal Paese di origine (e nella condizione di non volervi più ritornare); la mancanza di protezione da parte di detto Stato⁴¹⁰.

Ciò che contraddistingue le disposizioni in materia di *status* di rifugiato nella direttiva Qualifiche rispetto alle previsioni della Convenzione di Ginevra sono le precisazioni concernenti la natura degli atti persecutori e le specificazioni dei cinque motivi della persecuzione (articoli 9 e 10 della direttiva). Sebbene, infatti, la direttiva Qualifiche non offra una vera e propria definizione di persecuzione – come la Convenzione di Ginevra –, fa sì che gli Stati abbiano delle linee guida per riconoscere un atto persecutorio come tale ed esaminare in maniera adeguata la domanda di protezione internazionale⁴¹¹. L'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva indica quali atti di persecuzione gli atti che:

«a) sono, per loro natura o frequenza, sufficientemente gravi da rappresentare una violazione grave dei diritti

zione internazionale. Tale finalità ha assunto rango di diritto primario nell'art. 78, par. 2 TFUE, ed è stata ribadita da ultimo nel Programma di Stoccolma del 2009.», *Ibid*, p. 268. Tale seconda fase mira a “a” conseguire un livello comune di protezione più elevato e comunque *più uniforme* all'interno dell'Unione europea, oltre a garantire una maggiore solidarietà tra i vari Stati membri.», Commissione europea, *Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo*, COM(2007) 301 definitivo, 6 giugno 2007 (corsivo aggiunto).

⁴¹⁰ A. DEL GUERCIO, *op. cit.*, pp. 318-320.

⁴¹¹ *Ibid*, p. 320.

umani fondamentali, in particolare dei diritti per cui qualsiasi deroga è esclusa a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; oppure

- b) costituiscono la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti umani, il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di cui alla lettera a).»

Si sottolinea, inoltre, che il paragrafo 2 del citato articolo fornisce un elenco, non esaustivo⁴¹², degli atti che concretamente possono essere considerati persecutori:

- «a) atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale;
- b) provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia e/o giudiziari, discriminatori per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio;
- c) azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie;
- d) rifiuto di accesso ai mezzi di ricorso giuridici e conseguente sanzione sproporzionata o discriminatoria;
- e) azioni giudiziarie o sanzioni penali in conseguenza al rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, quando questo comporterebbe la commissione di crimini, reati o atti che rientrano nell'ambito dei motivi di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 2;
- f) atti specificamente diretti contro un sesso o contro l'infanzia.»

Nel caso degli sfollati climatici, le osservazioni sono le stesse fatte con riferimento ai presupposti della Convenzione di Ginevra. Infatti, sebbene oggetto di una più attenta analisi, lo strumento risulta essere inadatto a fornire tutela alla luce delle esigenze del caso. Nonostante la specificazione riguardo il concetto di persecuzione abbia provocato un ampliamento degli atti che possono essere considerati

⁴¹² Tali forme di persecuzione elencate *non* costituiscono una lista tassativa di ipotesi comprendenti nel concetto di persecuzione, bensì si tratta di un elenco esemplificativo, in grado di aiutare gli Stati ad orientarsi nell'esame della domanda di protezione internazionale. All'art. 9, infatti si legge: «Gli atti di persecuzione che rientrano nella definizione di cui al paragrafo 1 possono, *tra l'altro*, assumere la forma di [...]»

persecutori⁴¹³, non c'è alcun espresso riferimento a fattori ambientali e/o climatici. Si aggiunge, inoltre, che l'impostazione imperniata sull'interpretazione del concetto di persecuzione quale grave violazione di diritti umani dell'articolo sopra citato non è sufficiente ad affermare che la categoria degli sfollati climatici potrebbe essere comunque ricompresa in tali ipotesi. Il riferimento esplicito alla violazione grave di diritti umani fondamentali costituisce di certo un *plus* rispetto a quanto affermato nella Convenzione di Ginevra⁴¹⁴, ma non può travalicarne il suo limite maggiore di applicazione nell'ambito dei cambiamenti climatici: il collegamento necessario con uno dei cinque motivi della persecuzione⁴¹⁵.

⁴¹³ F. PERRINI, *op. cit.*, p. 107.

⁴¹⁴ Si può dire che la direttiva abbia positivizzato un'interpretazione del termine già presente nel regime internazionale dei rifugiati.

⁴¹⁵ Si rimanda al paragrafo 1.1.2.: le considerazioni sono le medesime fatte in relazione alla Convenzione di Ginevra. Ciò, nonostante la direttiva specifichi i motivi della persecuzione all'articolo 10:

«1. Nel valutare i motivi di persecuzione, gli Stati membri tengono conto dei seguenti elementi:

- a) il termine «razza» si riferisce, in particolare, a considerazioni inerenti al colore della pelle, alla discendenza o all'appartenenza a un determinato gruppo etnico;
- b) il termine «religione» include, in particolare, le convinzioni teiste, non teiste e ateiste, la partecipazione a, o l'astensione da, riti di culto celebrati in privato o in pubblico, sia singolarmente sia in comunità, altri atti religiosi o professioni di fede, nonché le forme di comportamento personale o sociale fondate su un credo religioso o da esso prescritte;
- c) il termine «nazionalità» non si riferisce esclusivamente alla cittadinanza, o all'assenza di cittadinanza, ma designa, in particolare, l'appartenenza a un gruppo caratterizzato da un'identità culturale, etnica o linguistica, comuni origini geografiche o politiche o la sua affinità con la popolazione di un altro Stato;
- d) si considera che un gruppo costituisce un particolare gruppo sociale in particolare quando:
 - i membri di tale gruppo condividono una caratteristica innata o una storia comune che non può essere mutata oppure condividono una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l'identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi, e
 - tale gruppo possiede un'identità distinta nel paese di cui trattasi, perché vi è percepito come diverso dalla società circostante.

In funzione delle circostanze nel paese d'origine, un particolare gruppo sociale può includere un gruppo fondato sulla caratteristica comune dell'orientamento sessuale. L'interpretazione dell'espressione «orientamento sessuale» non può includere atti penalmente rilevanti ai sensi del diritto interno degli Stati membri. Ai fini della determinazione dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale o dell'individuazione delle caratteristiche proprie di tale gruppo, si tiene debito conto delle considerazioni di genere, compresa l'identità di genere;

- e) il termine «opinione politica» si riferisce, in particolare, alla professione di un'opinione, un pensiero o una convinzione su una questione inerente ai potenziali persecutori di cui all'articolo 6 e alle loro politiche o metodi, indipendentemente dal fatto che il richiedente abbia tradotto tale opinione, pensiero o convinzione in atti concreti.»

2.1.1.2. La protezione sussidiaria

La protezione sussidiaria – forma di protezione complementare prevista dalla direttiva 2011/95/UE – deve essere riconosciuta al

«cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito all'articolo 15, e al quale non si applica l'articolo 17, paragrafi 1 e 2, e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese⁴¹⁶.»

Si tratta di una forma di protezione complementare rispetto allo *status* di rifugiato, al quale la stessa è subordinata: l'esame della domanda di protezione internazionale verte anzitutto sul rispetto dei requisiti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato e laddove questi non siano conformi, si valuta se il richiedente asilo possa beneficiare della protezione sussidiaria⁴¹⁷. La formulazione della definizione di cui sopra non ha subito modifiche rispetto alla formulazione precedente di cui alla direttiva 2004/83/CE. La rifusione operata dalla nuova direttiva Qualifiche, infatti, ha avuto ad oggetto «il ravvicinamento delle norme relative al riconoscimento e agli elementi essenziali dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria»⁴¹⁸, con l'obiettivo di instaurare uno *status* uniforme per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione internazionale⁴¹⁹.

Si segnala sin da subito che tra le ipotesi di «grave danno» non vi è alcuna menzione a fattori ambientali, nemmeno a disastri naturali o ai cambiamenti climatici. Sebbene la procedura di consultazione che ha condotto alla direttiva 2004/83/CE abbia visto attribuire opzioni di grave danno aperte e riferite a ipotesi di violazioni di diritti umani in generale dalla Commissione e dal Parlamento Eu-

⁴¹⁶ Art. 2, lett. f).

⁴¹⁷ A. DEL GUERCIO, *op. cit.*, p. 349.

⁴¹⁸ Considerando (5) direttiva 2011/95/UE.

⁴¹⁹ Nell'art. 1 ("obiettivo") si legge: «La presente direttiva stabilisce norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.»

ropeo⁴²⁰, l'adozione della direttiva sopra citata ha circoscritto il danno grave alle seguenti ipotesi:

- «a) la condanna a morte o all'esecuzione; o
- b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine;
- o
- 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.»⁴²¹

Dalla lettura delle ipotesi di all'articolo 15 si può notare che la protezione sussidiaria non è stata costruita per far sì che possano rientrare i disastri naturali e i cambiamenti climatici, in particolare la minaccia alla vita derivante da tali eventi. Particolare rilievo assumono comunque le lettere b) e c) dell'articolo 15, le quali, attraverso un'interpretazione evolutiva, possono fornire un collegamento della situazione degli sfollati climatici con le categorie già esistenti. Entrambe le ipotesi, infatti, traggono origine e si basano sulla CEDU, in particolare sull'articolo 2 (il diritto alla vita) e sull'articolo 3 (il divieto di tortura e trattamenti o pene inumani o degradanti) e, quindi, sono costantemente oggetto di interpretazione da parte della Corte EDU. Ciò rende tali ipotesi allo stesso modo suscettibili di poter comprendere situazioni nuove alla luce delle esigenze della realtà attuale.

⁴²⁰ Si segnala che nella proposta della Commissione si trova: art. 15 lett. b) «violazione di uno dei diritti umani sufficientemente grave per far sorgere la responsabilità internazionale dello Stato membro»; art. 15 lett. c) «minaccia alla vita, alla sicurezza o alla libertà derivante dalla violenza indiscriminata perpetrata in situazioni di conflitto armato o da violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti dell'uomo.»

In quella del Parlamento: art. 15 lett. b): «violazione di uno dei diritti umani sufficientemente grave per far sorgere la responsabilità internazionale dello Stato membro, *incluse minacce indiscriminate di morte, all'integrità fisica o alla libertà risultanti da una violenza generalizzata o da avvenimenti che turbano seriamente l'ordine pubblico.*»; lett. c) «minaccia alla vita, *all'integrità fisica*, alla sicurezza o alla libertà derivante dalla violenza indiscriminata perpetrata in situazioni di conflitto armato o da violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti dell'uomo.», emendamenti 55 e 56, Parlamento europeo, Commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, *Relazione sulla proposta di direttiva del Consiglio recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi ed apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto dello status di protezione* (COM(2001) 510 – C5-0573/2001 – 2001/0207(CNS)), 8 ottobre 2002.

⁴²¹ Art. 15 della direttiva 2011/95/UE.

La lettera b), la quale «costituisce il nocciolo duro della protezione sussidiaria»⁴²² si ispira, anche letteralmente, all'articolo 3 della CEDU e deve quindi essere interpretata alla luce della giurisprudenza della Corte EDU, sia per quanto concerne le ipotesi rientranti nel concetto di «tortura e trattamenti o pene inumani o degradanti», sia, come vedremo, in materia di divieto di *refoulement* dello straniero⁴²³. Sulla base dell'analisi presentata nel paragrafo 1.2.3.2., si sottolinea che, se e quando si consoliderà l'interpretazione della nozione di *trattamento inumano o degradante* nel senso di ricomprendere i diritti socioeconomici o, comunque, la minaccia alla vita derivante dalle ripercussioni degli effetti climatici, la protezione sussidiaria potrà costituire uno strumento adeguato e, soprattutto, sicuramente comprendente la tutela degli sfollati climatici⁴²⁴.

Per quanto concerne la lettera c) dell'articolo 15, essa non può essere considerata il candidato ideale per un'interpretazione evolutiva finalizzata a ricomprendere altre categorie di soggetti meritevoli di tutela. Infatti, la minaccia grave ed individuale alla vita, derivante dalla violenza indiscriminata, è circoscritta alle situazioni di *conflitto armato interno e internazionale*. Tale terminologia non sussisteva nella proposta iniziale della Commissione europea, che si riferiva più generalmente alla «violazione sistemica e generalizzata dei diritti umani», ampliando di molto l'ambito di applicazione della norma e favorendo la possibilità di protezione di svariate situazioni dissimili fra loro⁴²⁵. Il riferimento ai diritti umani avrebbe potuto implicare la protezione di coloro che, a causa di disastri ambientali o degli effetti dei cambiamenti climatici, vedono minacciati i loro diritti umani nel Paese di origine. All'opposto, come anticipato, la direttiva 2004/83/CE (come vedremo, anche la nuova Direttiva qualifiche) si riferisce alle ipotesi di conflitto in-

⁴²² A. DEL GUERCIO, *op. cit.*, cit. p. 351.

⁴²³ La Corte di Giustizia ha confermato tale impostazione, si veda la Causa *Elgafaji*, par. 32.

⁴²⁴ Una precisazione riguarda però la limitazione geografica che la protezione sussidiaria comporterebbe a dispetto dell'applicazione dell'articolo 3 CEDU e del relativo principio di *non-refoulement*: la protezione sussidiaria è riconosciuta al richiedente se esposto al rischio di subire un trattamento inumano o degradante «in seguito all'allontanamento verso il Paese di origine, non verso un qualsiasi Stato terzo nel quale il richiedente si trovi a rischio di subire le condotte vietate. [...] la giurisprudenza resa dalla Corte di Strasburgo sulla base di detta disposizione [art. 3 CEDU] si sofferma, infatti, sul risultato dell'allontanamento, pertanto sul rischio di subire trattamenti vietati, indipendentemente dalla circostanza che tale rischio si presenti nel Paese di origine o in qualsiasi altro Paese terzo nel quale il richiedente venga rinviato.», A. DEL GUERCIO, *op. cit.*, p. 352.

⁴²⁵ UNHCR, *Nota dell'UNHCR: La protezione sussidiaria secondo la 'Direttiva Qualifiche' nel caso di persone minacciate da violenza indiscriminata*, gennaio 2008.

ternazionale o interno. Ciò impedisce che la disposizione possa essere rilevante in modo assoluto nel contesto dei cambiamenti climatici: solo laddove gli effetti climatici siano stati o siano tali da produrre disordini interni al Paese⁴²⁶ – per via, per esempio, della scarsità delle risorse e dell’eventuale esaurimento delle stesse – la lettera c) potrà dirsi applicabile in tale contesto⁴²⁷. Infatti, il conflitto interno o internazionale non è da intendersi necessariamente a situazioni di guerra dichiarata o a conflitti internazionali riconosciuti⁴²⁸, ma è sufficiente che uno o più gruppi armati si scontrino, siano in conflitto tra loro, indipendentemente dal fatto che siano o meno coinvolte forze armate statali⁴²⁹.

Come appare evidente, le ipotesi descritte dall’articolo 15 non offrono un sistema di tutela omnicomprensivo e sicuro rispetto agli spostamenti indotti dai cambiamenti climatici. Neppure in sede di revisione della direttiva 2004/83/CE si è prospettata la possibilità di ampliare la sfera degli aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, sino ad includere se non altro i disastri ambientali. Le ipotesi di cui alle lettere a), b) e c) sono rimaste invariate, nonostante la consapevolezza a livello europeo della necessità di prendere in considerazione la protezione degli individui rispetto a situazioni di tipo ambientale e, soprattutto, rispetto alle ripercussioni dei cambiamenti climatici. Una sollecitazione in tal senso era stata riportata nello studio “*Climate Refugees*”. *Legal and policy responses to environmentally induced migration* (2011) dell’International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), elaborato su richiesta della Commissione per le

⁴²⁶ Per un approfondimento circa il nesso tra clima e conflitti/cambiamenti climatici e conflitti (armati) si vedano: K. J. MACH, C. M. KRAAN, W. N. ADGER, H. BUHAUG, M. BURKE, J. D. FEARON, C. B. FIELD, C. S. HENDRIX, J. MAYSTADT, J. O’LOUGHLIN, P. ROESSLER, J. SCHEFFRAN, K. A. SCHULTZ, N. VON UEXKULL, *Climate as a risk factor for armed conflict*, *Nature* 571, 193–197 (2019); T. IDE, M. BRZOSKA, D. F. DONGES, C. SCHLEUSSNER, *Multi-method evidence for when and how climate-related disasters contribute to armed conflict risk*, *Global Environmental Change* Volume 62, May 2020, 102063; B. S. LEVY, *Increasing Risks for Armed Conflict: Climate Change, Food and Water Insecurity, and Forced Displacement*, *International Journal of Health Services* 2019, Vol. 49(4) 682–691.

⁴²⁷ Si sottolinea l’ipotesi del «risk of conflict over essential resources» è considerata da Kalin una tipologia di spostamento indotto dai cambiamenti climatici: si veda W. KALIN, *Conceptualising Climate-Induced Displacement*, in J. MCADAM (a cura di), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, 2010, p. 81.

⁴²⁸ UNHCR, *Nota dell’UNHCR: La protezione sussidiaria secondo la ‘Direttiva Qualifiche’ nel caso di persone minacciate da violenza indiscriminata*, gennaio 2008.

⁴²⁹ EASO, *Guida pratica dell’EASO: requisiti per poter beneficiare della protezione internazionale*, aprile 2018, p. 30.

Libertà Civili, la Giustizia e gli Affari Interni del Parlamento europeo⁴³⁰. In tale documento, infatti, si legge:

«The EU should consider further developing complementary forms of protection. This may initially be limited to an *ad hoc* mechanism and made dependent on the further evolution of the situation in the country of origin. Current national approaches regarding non-harmonised protection statuses can be used as a model for the European legislator *in amending the content of the Qualification Directive*. As long as the reasons listed in the Article 15 shall be applicable to qualify for subsidiary protection, *an amendment to its paragraph (c)* might include, in addition to armed conflict, *also environmental disasters*.»

Il processo di rifusione che ha condotto all'adozione della direttiva 2011/95/UE sarebbe stata una buona occasione per allargare le maglie della protezione sussidiaria e ricomprendere tra le situazioni meritevoli di tutela quelle connesse agli spostamenti dovuti a fattori ambientali⁴³¹. Al contrario, lo scopo della direttiva è rimasto invariato e ciò non ha permesso di colmare il vuoto di tutela che permane quando si tratta di considerare il degrado ambientale e, in particolare, il cambiamento climatico quali causa dei flussi migratori verso l'Unione Europea.

Il dibattito circa la possibilità che la protezione suddetta possa essere estesa in tal senso ha continuato a permeare gli studi sul nesso tra fattori ambientali/cambiamenti climatici e migrazioni⁴³², anche all'interno delle istituzioni dell'Unione Europea. Infatti, nello studio "*Migration and Climate Change: Legal and policy challenges and responses to environmentally induced migration*", elaborato su richiesta della Commissione per le Libertà Civili, la Giustizia e gli Affari Interni del Parlamento europeo e completato a luglio 2020, si sottolinea come «the negotiation for a qualification regulation offers yet another opportunity to *broaden the scope of subsidiary protection*»: se, attualmente, le ipotesi di grave danno non possono offrire sicurezza circa la possibilità di tutelare gli spostamenti

⁴³⁰ F. PERRINI, *op. cit.*, p. 104.

⁴³¹ Si veda I. BORGES, *Environmental Change, Forced Displacement and International Law – From Legal Protection Gaps to Protection Solutions*, Routledge, 2019.

⁴³² «What is missing, however, on the EU level is a protection mechanism for individual victims of environmental disasters. Amending the recast Qualification Directive (2011/95/EU) through expanding the scope of subsidiary protection and, in particular, the notion of “serious harm” to include also disaster situations could be a possible option. Using subsidiary protection would have the advantage of being able to use an established protection status with a clearly defined set of rights associated to the status.», International Centre for Migration policy Development (ICMDP), *Climate Change & Migration: What is the Role for Migration Policies?*, May 2012.

indotti da fenomeni ambientali e dai cambiamenti climatici⁴³³, non è detto che una futura modifica della protezione sussidiaria, alla luce degli studi promossi all'interno dell'Unione, possa aggiungere l'ipotesi riguardante i fattori ambientali e, quindi, anche i cambiamenti climatici.

2.1.2. *La protezione temporanea*

La terza protezione offerta dall'ordinamento europeo nell'ambito del CEAS è rappresentata dalla protezione temporanea, menzionata dall'art. 78 TFUE⁴³⁴ e disciplinata dalla direttiva 2001/55/CE, la quale mira alla protezione degli sfollati nei casi di flussi migratori massicci. L'adozione della direttiva trova la sua ragion d'essere nella crescente preoccupazione concernente l'afflusso di un sempre maggior numero di sfollati in Europa, in particolare nella situazione che interessava l'ex Jugoslavia⁴³⁵. In tal senso, lo scopo della direttiva è creare un meccanismo di tutela quale «dispositivo eccezionale che garantisca una tutela immediata e transitoria» agli sfollati in caso di afflussi massicci, attraverso l'adozione di norme minime per l'istituzione di tale meccanismo e di «misure intese a garantire l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono tali persone e subiscono le conseguenze dell'accoglienza delle stesse»⁴³⁶.

⁴³³ Come visto, solo la lettera b) e il relativo riferimento ai *trattamenti inumani o degradanti* può offrire, laddove si consolidi l'interpretazione secondo la quale le ripercussioni dei cambiamenti climatici possono costituire un trattamento in tal senso, la porta d'ingresso per la possibilità di tutela.

⁴³⁴ Ai sensi dell'art. 78 TFUE par. 1: «L'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti.» (Corsivo aggiunto). Al par. 2 inoltre si legge: «[...] il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa: [...] c) un sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio.»

⁴³⁵ Nel Preambolo (3) si legge: «Gli Stati membri e le istituzioni della Comunità hanno espresso preoccupazione per la situazione degli sfollati nell'ambito delle conclusioni relative agli sfollati a causa del conflitto nell'ex Jugoslavia adottate dai ministri competenti per l'immigrazione nelle riunioni tenute a Londra il 30 novembre ed il 1o dicembre 1992 ed a Copenaghen il 1o e 2 giugno 1993.»

⁴³⁶ Preambolo, considerando (8).

Per verificare il campo di applicazione della direttiva è necessario soffermarsi sulle precisazioni terminologiche fornite dall'articolo 2⁴³⁷. Per protezione temporanea si intende

«la procedura di carattere *eccezionale* che garantisce, nei casi di afflusso massiccio o di imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti da paesi terzi che non possono rientrare nel loro paese d'origine, *una tutela immediata e temporanea* alle persone sfollate, in particolare qualora vi sia anche il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento, per gli interessi delle persone di cui trattasi e degli altri richiedenti protezione.»⁴³⁸

Gli sfollati sono

«i cittadini di paesi terzi o apolidi che hanno dovuto abbandonare il loro paese o regione d'origine o che sono stati evacuati, in particolare in risposta all'appello di organizzazioni internazionali, ed il cui rimpatrio in condizioni sicure e stabili risulta impossibile a causa della situazione nel paese stesso, anche rientranti nell'ambito d'applicazione dell'articolo 1A della convenzione di Ginevra o di altre normative nazionali o internazionali che conferiscono una protezione internazionale.»

In particolare, c'è un riferimento esplicito a coloro che sono fuggiti da zone di conflitto armato o di violenza endemica e alle persone vittime di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani o a rischio grave di subire dette violazioni. Infine, per afflusso massiccio si intende l'arrivo nel territorio europeo «di un numero considerevole di sfollati, provenienti da un paese determinato o da una zona geografica determinata, sia che il loro arrivo avvenga spontaneamente o sia agevolato, per esempio mediante un programma di evacuazione.»

Dalla lettura delle precisazioni terminologiche di cui all'articolo 2 si evince che nessun riferimento esplicito riguarda gli sfollati ambientali e climatici. Ciò riflette la volontà di escludere lo sfollamento ambientale dal raggio di azione della direttiva: il Comitato economico e sociale europeo (CES), infatti, nel parere del 29 maggio 2001, aveva sottolineato come la proposta di direttiva del Consiglio limitasse di fatto il campo d'azione ai soli sfollati a seguito di situazione politiche e che fosse opportuno studiare una direttiva capace di prevedere «dei meccanismi di protezione e accoglienza temporale *anche per le persone sfollate a seguito di ca-*

⁴³⁷ A. DEL GUERCIO, *op. cit.*, p. 386.

⁴³⁸ (Corsivo mio).

lamità naturali»⁴³⁹. L'appunto del CES riguardante la necessità di ricomprendere anche gli sfollati a seguito di disastri naturali non è stato preso in considerazione da parte del Consiglio, il quale ha optato per un riferimento esplicito alle situazioni riferite ai conflitti armati e ad una formula flessibile quale quella concernente le violazioni sistemiche e generalizzate di diritti umani.

Analogamente a quanto analizzato per la direttiva Qualifiche, è opportuno riflettere sulla possibilità di estensione del campo di azione della direttiva 2001/55/CE alla situazione degli sfollati climatici. Si anticipa, sin da subito, che la protezione offerta da tale direttiva non risulta adeguata per la maggior parte degli spostamenti indotti dai cambiamenti climatici: la natura *temporanea* della protezione e il carattere *massiccio* dei flussi sono idonei a offrire una prospettiva di tutela soltanto con riguardo agli eventi a rapida insorgenza, vale a dire alle situazioni conseguenti a disastri ambientali, e non possono essere presi in considerazione in tale contesto i processi a lenta insorgenza. Le caratteristiche di questi ultimi – segnatamente, gli effetti gradualmente che si ripercuotono sul territorio interessato – rendono gli spostamenti conseguenti non ascrivibili ad afflussi massicci e bisognosi di uno strumento di tutela più duraturo e in grado di rispondere a esigenze sul lungo periodo⁴⁴⁰. La protezione temporanea, infatti, è costruita sull'assunto che il bisogno di tutela nelle situazioni prese in considerazione dalla direttiva 2001/55/CE è immediato e, allo stesso tempo, temporaneo: tale protezione dura un anno e può essere prorogata per un massimo di un altro anno⁴⁴¹. Una tale costruzione del sistema di tutela può rispondere alle esigenze di coloro che fuggono a causa di disastri ambientali: la protezione può essere finalizzata a offrire rifugio sino a che il Paese di origine non sia in grado di accogliere o di offrire tutela alle persone interessate. Ma non può essere uno strumento adeguato a coloro che, a

⁴³⁹ Parere del Comitato economico e sociale in merito alla “Proposta di direttiva del Consiglio sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi”, Gazzetta ufficiale n. C 155 del 29/05/2001, p. 21-25.

⁴⁴⁰ Si parlerà successivamente a proposito dello status concesso dalla protezione temporanea.

⁴⁴¹ Si precisa però che la Corte di Giustizia ha stabilito delle condizioni per la cessazione della protezione internazionale della direttiva Qualifiche per determinare quando la situazione del Paese di origine è tale da rendere il rimpatrio conforme agli obblighi sui diritti umani a cui gli Stati membri sono vincolati. Ciò può valere anche nell'ambito della protezione temporanea. Si veda A. DEL GUERCIO, *op. cit.*, p. 390.

causa degli effetti di processi a lenta insorgenza (si pensi alle ripercussioni dell'innalzamento del livello del mare), abbisognano di una prospettiva che non sia relegata ad una protezione in attesa di assestamento del Paese di origine. In aggiunta, si sottolinea che è probabile che gli eventi a lenta insorgenza non siano causa di flussi migratori massicci, al contrario di quanto accade nel caso di calamità naturali. Per una valutazione della grandezza di tali spostamenti si devono considerare vari fattori, perlopiù riferiti alla vulnerabilità delle persone coinvolte e alla capacità di mitigazione degli effetti climatici dello Stato in questione.

Fatta tale premessa, si evidenzia che la definizione di sfollato utilizzata dalla direttiva 2011/55/CE è costruita in maniera flessibile⁴⁴². La lettera c) dell'articolo 2, infatti, si presenta come una formulazione aperta, elencando due situazioni – la fuga da zone di conflitto armato o di violenza endemica e violazioni sistemiche e generalizzate dei diritti umani o il rischio di tali violazioni – che non costituiscono le sole ipotesi a cui è possibile applicare la protezione temporanea⁴⁴³. Ciò può permettere l'estensione del campo di applicazione della direttiva, sino a comprendere anche la categoria degli sfollati ambientali e climatici⁴⁴⁴. Anzi, il solo riferimento alla violazione o al rischio di violazione di diritti umani fa ben sperare circa la possibilità di utilizzare la protezione temporanea per gli spostamenti indotti dai cambiamenti climatici, segnatamente a quelli indotti dai disastri ambientali.

Ciononostante, si evidenzia che sussistono degli ostacoli concreti alla possibilità di utilizzo della protezione temporanea nel contesto dei cambiamenti climatici.

Anzitutto, come anticipato, lo strumento è utile soltanto con riferimento agli spostamenti conseguenti a un disastro ambientale: se, infatti, presupposto

⁴⁴² Commissione Europea, *Study on the Temporary Protection Directive: Final report*, January 2016.

⁴⁴³ UNHCR, *Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards* (J. MCADAM), May 2011, p. 38. Si sottolinea che tale assunto è basato sulla lettera della disposizione. Infatti, “in particolare” riflette la volontà di esemplificazione e non di tassatività.

⁴⁴⁴ Sebbene non vi sia «unanimità in dottrina circa la possibilità di estendere la protezione prevista dalla direttiva 2011/55/CE altresì ai rifugiati ambientali», «[...] alla luce della formulazione aperta della lett. c) dell'art. 2 non è possibile escludere un'evoluzione della definizione di “sfollati” nel senso di ricomprendere anche tale categoria di persone.», A. DEL GUERCIO, *op. cit.*, p. 387.

dell'attivazione della protezione temporanea è un afflusso massiccio o un imminente afflusso massiccio di sfollati, è chiaro che una tale situazione può verificarsi solo laddove un evento a rapida insorgenza, quale un disastro ambientale, renda inabitabile un determinato territorio⁴⁴⁵. Rimane, tuttavia, dubbia la definizione da attribuire all'afflusso massiccio⁴⁴⁶, il quale è comunque interpretato discrezionalmente dalla Commissione e viene poi accertato con decisione del Consiglio⁴⁴⁷.

In secondo luogo, si tratta di uno strumento difficilmente azionabile e che necessita di una volontà politica coesa dell'Unione. L'attivazione della procedura disciplinata dalla direttiva 2001/55/CE è proposta dalla Commissione, la quale tiene conto ed esamina le richieste degli Stati membri, al Consiglio. È a quest'ultimo che spetta la decisione dell'istituzione della protezione temporanea, fondata sull'esame della situazione e della portata dei movimenti degli sfollati; sulla valutazione dell'opportunità di istituire la protezione temporanea, tenuto conto della possibilità di attuare aiuti urgenti e interventi sul posto o dell'insufficienza di queste misure; sulle informazioni comunicate dagli Stati membri, dalla Commissione, dall'UNHCR e da altre organizzazioni internazionali competenti⁴⁴⁸. All'interno del Consiglio, però, sinora non è mai stato raggiunto un accordo favorevole all'attivazione della procedura e la protezione temporanea non ha mai ricevuto attuazione. Ciò, nonostante richieste in tal senso fossero state avanzate con riferimento a molte delle crisi concernenti l'arrivo di sfollati in Europa⁴⁴⁹. Se non rivisto strutturalmente, un tale meccanismo è inadeguato rispetto alla situazione di

⁴⁴⁵ Il riferimento al "territorio" e non al "Paese" è voluto: la direttiva, infatti, fa riferimento anche alla "regione d'origine", non soltanto al "Paese d'origine".

⁴⁴⁶ Si veda N. ARENAS, *The Concept of Mass Influx of Displaced Persons in the European Directive Establishing the Temporary*, *European Journal of Migration and Law* 7, no. 4 (2005): 435-450.

⁴⁴⁷ Art. 5 par. 1 della direttiva 2011/55/CE.

⁴⁴⁸ Art. 5 par. 4.

⁴⁴⁹ Si veda: H. DENİZ GENÇ, A. ŞİRİN ÖNER, *Why not Activated? The Temporary Protection Directive and the Mystery of Temporary Protection in the European Union*, *International Journal of Political Science & Urban Studies*, March 2019.

Si pensi, ad esempio, all'arrivo in Europa, tra i mesi di gennaio e luglio 2011, di circa 48000 persone, in gran parte dalla Tunisia: Italia e Malta avevano richiesto l'attivazione della protezione temporanea alla Commissione, da presentare al Consiglio. La richiesta è stata respinta dal Consiglio, il quale «ha sostenuto che "at this point we cannot see a mass influx of migrants to Europe even though some of our Members States are under severe pressure. The temporary mechanism is one tool that could be used in the future, if necessary, but we have not yet reached that situation"».», A. DEL GUERCIO, *op. cit.*, pp. 398-399.

coloro che si spostano a causa dei cambiamenti climatici, la cui tutela dipenderebbe in questo senso dalla volontà della maggioranza qualificata degli Stati membri.

Infine, si evidenzia che, anche nel caso in cui un tale meccanismo potesse essere attivato con riferimento agli sfollati climatici, la protezione temporanea non offre le medesime garanzie della protezione internazionale. Anzitutto, la direttiva 2001/55/CE prevede *norme minime* per la concessione della protezione, anche in termini di obblighi degli Stati membri e di diritti concessi ai beneficiari della protezione, lasciando un ampio margine di manovra agli Stati membri. Rispetto allo statuto riconosciuto ai rifugiati e ai beneficiari della protezione sussidiaria, quello riconosciuto dalla direttiva 2001/55/CE è quindi più debole e suscettibile di essere modellato dalla volontà degli Stati membri: in tal senso, la possibilità di limitare il diritto di esercitare qualsiasi attività di lavoro subordinato o autonomo rispetto a ragioni legate alle politiche del mercato del lavoro, le quali possono legittimare gli Stati membri a dare priorità ai cittadini dell'Unione⁴⁵⁰; la nozione stessa di famiglia di cui all'articolo 15, che limita di fatto il ricongiungimento familiare alla necessità che le famiglie fossero già costituite nel Paese d'origine o che i figli minorenni non siano sposati⁴⁵¹. La struttura più debole della protezione temporanea è giustificata dal carattere temporaneo della misura, intesa come strumentale rispetto all'emergenza dell'arrivo massiccio di sfollati sul territorio dell'Unione⁴⁵². La protezione temporanea, infatti, «non pregiudica il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra»⁴⁵³ e i beneficiari della stessa «devono poter essere in grado di presentare in qualsiasi momento una domanda d'asilo», il cui esito positivo offre maggiori garanzie, in termini di diritti concessi, a chi abbisogna di protezione.

3. *Conclusion: inadeguatezza del quadro offerto a livello internazionale ed europeo*

⁴⁵⁰ Art. 12 della direttiva 2001/55/CE.

⁴⁵¹ A. DEL GUERCIO, *op. cit.*, p. 394.

⁴⁵² G. PIZZOLANTE, *Asilo e altre forme di protezione internazionale*, in G. CARELLA, G. CELLAMARE, L. GAROFALO, P. GARGIULO, G. PIZZOLANTE, A. L. SCIACOVELLI, R. DI CHIO, *L'immigrazione e la mobilità delle persone del diritto dell'Unione Europea*, Monduzzi Editoriale, 2012, p. 171.

⁴⁵³ Art. 1 della direttiva 2001/55/CE.

L'analisi condotta nel presente capitolo ha evidenziato l'inadeguatezza degli strumenti internazionali ed europei rispetto alla tutela del fenomeno degli spostamenti indotti dai cambiamenti climatici. In particolare, si è visto che, nonostante alcuni strumenti rispondano ad esigenze simili a quelle sollevate dagli sfollati climatici, questi non sembrano adatti per affrontare il fenomeno, anche se possono costituire un punto di partenza per l'individuazione di risposte *ad hoc*.

Lo strumento di asilo per eccellenza, vale a dire la Convenzione di Ginevra del 1951 (con il relativo Protocollo), non rappresenta lo strumento ideale per fornire tutela nel contesto dei cambiamenti climatici. Sebbene, infatti, l'assenza di una definizione di "persecuzione" possa condurre tale strumento ad incorporare ipotesi nuove alla luce delle esigenze della realtà mutevole, il suo raggio d'azione rimane limitato dalla correlazione con uno dei cinque motivi di cui all'articolo 1A(2). A proposito si è visto che le ipotesi in cui tale correlazione può dirsi soddisfatta sono rare e soprattutto non basate sulla centralità dei fattori ambientali e climatici.

Per quanto concerne il regime di protezione istauratosi sotto il diritto internazionale dei diritti umani, si è evidenziato come si dimostri debole e incapace, al momento, ad offrire soluzioni concrete. Infatti, la portata e il contenuto del principio di *non-refoulement* – e, quindi, la protezione complementare su di esso basata – variano a seconda dello strumento da cui esso è disciplinato e soprattutto dall'evoluzione interpretativa degli organi di controllo degli strumenti. In particolare, si è visto⁴⁵⁴ che, nel quadro delle Nazioni Unite, una recente decisione del Comitato Onu ha segnato una svolta per quanto concerne la tutela degli sfollati climatici: ha sancito il divieto di respingere coloro che, nel Paese d'origine, vedono minacciato il proprio diritto alla vita a causa delle ripercussioni del cambiamento climatico. Si tratta di un precedente rilevante, il quale può aprire la strada per la tutela di altri casi simili. Lo stesso, per il momento, non è accaduto nell'ambito del Consiglio d'Europa: la Corte EDU, infatti, non si è espressa a proposito della portata del *non-refoulement* nel contesto dei cambiamenti climatici. Sebbene ci siano i presupposti per auspicare un orientamento nuovo della Cor-

⁴⁵⁴ Si rimanda ai paragrafi 1.2.2. e 1.2.3. di questo capitolo.

te, ad ora la prospettiva di tutela basata sugli articoli 2 e 3 della CEDU risulta essere precaria. In aggiunta, si è evidenziato come nessuno *status* giuridico derivi dalla possibilità di protezione internazionale sulla base dei trattati sui diritti umani, la quale si rivela inevitabilmente claudicante.

Lo stesso accade nell'ambito del diritto internazionale che regola i cambiamenti climatici, strutturato per una cooperazione tra Stati e non finalizzato a rispondere ad esigenze individuali quale la tutela di coloro che, a causa degli effetti climatici, sono costretti a spostarsi. In particolare, si è visto⁴⁵⁵ che l'operato della Task Force on Displacement, nell'ambito dell'UNFCCC, sebbene evidenzia la necessità di concrete soluzioni al fenomeno, non ha né prodotto linee guida sulla protezione di coloro che si spostano a causa dei cambiamenti climatici né individuato una concreta modalità di regolamentazione della stessa. Si è sottolineato, inoltre, la complessità di ravvisare, nell'ambito del diritto internazionale dell'ambiente e dei cambiamenti climatici, una responsabilità in capo agli Stati derivante dall'emissione di gas serra oltre gli obblighi stabiliti dai dettati pattizi in materia. Responsabilità che, ad ogni modo, da sola non sarebbe sufficiente a determinare un obbligo di protezione in capo agli Stati e, allo stesso tempo, a costruirne il contenuto.

Al contrario, le linee guida per lo spostamento interno offrono una soluzione ideale per quegli spostamenti che avvengono internamente ai Paesi e rappresentano un punto di partenza per quanto concerne il contenuto della tutela da offrire. Tuttavia, la rilevanza di tale strumento è limitata sia dalla sua natura non vincolante (trattasi di *soft law*), sia dal fatto che rappresenta soltanto un esempio di come la tutela possa essere impostata e, comunque, si porrebbe la questione di se e come possa essere applicata analogicamente agli spostamenti che travalicano i confini statali. Nel medesimo contesto, si è sottolineato la rilevanza della Convenzione di Kampala, la quale costituisce un *plus* rispetto alle linee guida Onu: ha natura vincolante nel territorio africano e menziona espressamente i cambiamenti climatici.

⁴⁵⁵ In questo capitolo, paragrafo 1.3.1.

Per un'analisi completa delle prospettive di tutela degli sfollati climatici, si è ritenuto essenziale posare lo sguardo sull'ordinamento europeo e sugli strumenti attraverso cui viene accordata protezione a chi ne abbisogna. La struttura attuale del sistema di asilo europeo non contempla alcuna forma di tutela per coloro che si spostano a causa dei cambiamenti climatici e ciò non sorprende, vista l'assenza di tutela per qualsiasi forma di spostamento che abbia a che fare con fattori ambientali. Dall'analisi delle tre forme di protezione del CEAS si è giunti alla conclusione che, così formulate, esse non costituiscono ad ora un terreno fertile per il possibile collegamento con categorie giuridiche già esistenti. Lo *status* di rifugiato di cui alla direttiva 2011/95/UE è allineato a quello contemplato dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e le specificazioni concernenti il concetto di persecuzione non possono superare il limite dei cinque motivi di cui all'articolo 1A(2). La protezione temporanea non costituisce lo strumento risolutivo: infatti, sussistono perplessità circa l'interpretazione della terminologia utilizzata e, quindi, anche circa l'ambito di applicazione della stessa con riferimento a fattori ambientali; in aggiunta, esistono ostacoli alla concreta possibilità di utilizzo di tale strumento, legati soprattutto al suo carattere temporaneo e alla sua non facile azionabilità. Per quanto concerne la protezione sussidiaria, si è visto che tra le ipotesi di danno grave di cui all'articolo 15 della direttiva 2011/95/UE non figura alcun riferimento a fattori ambientali o climatici e neanche il tentativo di interpretazione estensiva si rivela sufficiente ai fini di offrire una tutela generale. In particolare, il riferimento ai *trattamenti inumani o degradanti* non può costituire un utile appiglio, se non accompagnato da un orientamento che ne estenda il significato sino a ricomprendere il rischio di violazione di diritti umani (anche e soprattutto socioeconomici) provocata dagli effetti del cambiamento climatico (siano essi eventi a rapida o a lenta insorgenza). Tuttavia, tra le forme di protezione analizzate, quest'ultima si presta meglio alla possibilità che il contesto europeo contempli una forma di tutela per gli sfollati climatici, in quanto costruita per offrire protezione a coloro che non possiedono i requisiti per essere riconosciuti come rifugiati. Trattasi, infatti, di una forma di protezione complementare, il cui scopo potrebbe essere esteso a seconda delle esigenze di protezione attuali, tra le quali spiccano quelle concernenti gli spostamenti causati da pressioni ambientali e climatiche. A proposito si è

visto che studi promossi dalle istituzioni europee riconoscono la necessità di contemplare una tutela correlata agli spostamenti ambientali e climatici e alcuni di essi propongono proprio l'emendamento della direttiva qualifiche, segnatamente dell'articolo 15 concernente le ipotesi di danno grave⁴⁵⁶.

Si può dunque concludere che gli strumenti internazionali ed europei rilevanti ai fini di una possibile tutela concernente gli spostamenti indotti dal cambiamento climatico risultano inadeguati, vista l'impossibilità di un'applicazione generale degli stessi. Un quesito che può sorgere spontaneo concerne la natura di una tale assenza: si tratta della volontà di non proteggere coloro che si spostano a causa di fattori ambientali e, in particolare, del cambiamento climatico? Oppure dell'impossibilità di giungere ad una soluzione, alla luce della complessità insita dei fenomeni climatici e degli spostamenti da questi prodotti? La difficoltà di rispondere a tale quesito dipende soprattutto dai molteplici fattori che contemplano la decisione di ampliare le ipotesi alle quali offrire protezione: dalla complessità di costruire categorie giuridiche e definizioni appropriate, alla difficoltà di contemplare uno strumento completo e suscettibile di abbracciare le molteplici sfaccettature degli spostamenti ambientali, sino alla riluttanza da parte degli Stati parte della comunità internazionale di mettere in discussione ulteriormente la loro sovranità statale oppure, nell'ambito dell'Unione Europea, di permettere che tale sovranità venga maggiormente limitata⁴⁵⁷. A proposito di quest'ultimo punto, si può dire che alcuni Stati siano meno restii ad ampliare le maglie della protezione internazionale o quantomeno a offrire soluzioni per quanto concerne gli spostamenti indotti dai fenomeni ambientali e climatici. In tal senso, si sottolinea la rilevanza dell'iniziativa Nansen⁴⁵⁸, lanciata da due Stati (Sviz-

⁴⁵⁶ Da ultimo lo studio "*Climate Change and Migration: Legal and policy challenges and responses to environmentally induced migration*", commissioned by the European Parliament's Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs at the request of the LIBE Committee, 2020. Tra le soluzioni proposte dagli autori del documento si legge proprio: «The European Parliament could take a piecemeal approach and promote adding or expanding solutions across different protection and migration instruments. For instance the QD [Qualification Directive] could qualify the consequences of climate change and natural disasters on the lives of people affected as 'serious' harm by extending an additional point 'd' to Art 15 or introducing a new ground beyond 'serious harm' by indicating a new Article '15 a'.»

⁴⁵⁷ È il *diritto di asilo*, in quanto diritto universale, a costituire una limitazione alla sovranità statale.

⁴⁵⁸ Per tutte le informazioni concernenti il contenuto dell'iniziativa si veda il relativo sito web: <https://www.nanseninitiative.org/>

zera e Norvegia) nel 2012, la quale ha condotto all'adozione di un'agenda di protezione⁴⁵⁹ adottata da centodieci Stati nel 2015. Trattasi di raccomandazioni finalizzate, tra l'altro, a colmare le lacune giuridiche analizzate nel presente capitolo e che fanno riferimento alle varie soluzioni adottate a livello nazionale («*effective practices*»)⁴⁶⁰ in assenza di coordinamento a livello internazionale e sovranazionale. L'iniziativa Nansen, culminata con l'adozione di tali raccomandazioni nell'ambito dell'agenda di protezione, ha rappresentato un segnale di cambiamento da parte degli Stati che ne hanno preso parte. Tuttavia, il richiamo alle buone pratiche di alcuni Stati piuttosto che colmare l'assenza di tutela, funge più da modello ispiratore per coloro che intendono (o meglio, *vogliono*) offrire protezione nel contesto dei cambiamenti climatici.

Per completezza di analisi, il prossimo capitolo mirerà proprio a verificare la rilevanza delle soluzioni adottate a livello nazionale – e, quindi, delle *buone pratiche* degli Stati – per colmare il vuoto presente a livello internazionale ed europeo e comprendere, nell'alveo degli strumenti protettivi e migratori, la tutela nel contesto di fenomeni climatici. In particolare, ci si concentrerà sulla soluzione offerta dall'ordinamento italiano⁴⁶¹, indagando sulla possibilità di protezione attuale e sulle prospettive di tutela, alla luce dei plausibili sviluppi interpretativi. Non si mancherà di comparare il quadro giuridico italiano con altre soluzioni nazionali, allo scopo di avere una visione completa degli strumenti esistenti.

⁴⁵⁹ *Agenda for the protection of cross-border displaced persons in the context of disasters and climate change*, Volume I, disponibile qui: <https://nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>

⁴⁶⁰ Si veda, a proposito, il punto 47 della *Protection Agenda*.

⁴⁶¹ Si anticipa che l'articolo 6, comma 4, della direttiva Rimpatri, adottata nel 2008 per dettare norme minime comuni a tutti gli Stati Membri in materia di espulsione dei cittadini di paesi terzi irregolarmente presenti sul territorio dell'Unione, contempla la possibilità per gli Stati «di rilasciare per motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura un permesso di soggiorno autonomo o un'altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare a un cittadino di un paese terzo».

CAPITOLO III – LA PROTEZIONE OFFERTA DALL’ORDINAMENTO ITALIANO: CONFRONTO CON ALTRE SOLUZIONI NAZIONALI E FOCUS SUL CONCETTO DI VULNERABILITA’

1. La protezione offerta dall’ordinamento italiano

Considerata l’inadeguatezza del quadro internazionale ed europeo ad offrire tutela con riferimento agli spostamenti ambientali e climatici, è interessante porre uno sguardo a quanto disposto dall’ordinamento giuridico italiano. Prescindendo da quanto previsto per la regolazione della categoria dei cd migranti economici⁴⁶², l’analisi riguarderà soltanto gli strumenti di protezione dello straniero, i quali si presentano come possibili soluzioni di tutela degli sfollati climatici. In particolare, si analizzeranno le forme di protezione proprie dell’ordinamento italiano, accantonando le discipline inerenti allo *status* di rifugiato e alla protezione

⁴⁶² Quindi dallo strumento del Decreto Flussi e dal meccanismo delle sanatorie. Si veda: F. BARTOLINI, *Stranieri. Procedimenti per l’accoglimento e l’allontanamento*, seconda edizione, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019, pp. 34-37, pp. 39-66.

Come anticipato nel capitolo I, lo spostamento causato (anche e soprattutto) da fenomeni ambientali e climatici è più che altro forzato, non frutto di una scelta tra molte altre.

sussidiaria, le cui potenzialità e i cui limiti si sono approfonditi nel capitolo II. Centrale importanza è rivestita dalla forma di protezione complementare italiana, la cui genesi ed il cui mutamento nel corso degli anni hanno determinato non solo lo sviluppo di concetti, interpretazioni ed applicazioni composti da parte della giurisprudenza di merito e dell'amministrazione, bensì hanno permesso (e permettono tuttora) riflessioni circa una concreta possibilità di tutela a fronte di fenomeni ambientali e climatici. Si tratta della protezione umanitaria, a partire dalla sua formulazione originaria sino alle recenti modifiche intercorse con il decreto-legge n. 130/2020, convertito, con modificazioni, in legge 18 dicembre 2020, n. 173⁴⁶³. Sulla base dell'evoluzione normativa ed applicativa di tale strumento, della sua eliminazione e della successiva reintroduzione di un meccanismo simile, si cercherà di valutare se la nuova regolazione possa offrire forme di tutela per gli sfollati climatici. Inoltre, oltre a segnalare l'esistenza di uno strumento di tipo temporaneo, ci si soffermerà sul ruolo del diritto costituzionale di asilo, la cui (in)attuazione solleva numerose riflessioni in merito al suo significato e alla sua portata applicativa.

1.1. La protezione umanitaria: evoluzione normativa e applicativa

La protezione definita "umanitaria", all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, è la forma di protezione complementare che si presenta quale residuale ed alternativa rispetto alle forme di protezione internazionale di derivazione europea (*status* di rifugiato e protezione sussidiaria). Tale istituto di diritto interno, che ha subito negli ultimi due anni significative modifiche⁴⁶⁴, si pone a completamento della disciplina di rilascio dei permessi di soggiorno richiedibili al questore ed all'interno della procedura di asilo dinanzi alle Commissioni territoriali. Le modifiche intercorse ne hanno mutato la veste: inizialmente istituto generale, a fattispecie aperta, suscettibile di ricoprire tutta una serie di condizioni di vulnerabilità

⁴⁶³ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. (20G00195) (GU Serie Generale n.314 del 19-12-2020). Entrata in vigore: 20 dicembre 2020.

⁴⁶⁴ Modifiche apportate dal decreto-legge 113/2018, convertito in legge 1° dicembre 2018, n. 132, e dal decreto-legge 130/2020, convertito con modificazioni in legge 18 dicembre 2020, n. 173.

correlate alle disposizioni costituzionali e agli obblighi internazionali dello Stato italiano in materia di diritti fondamentali della persona; successivamente sostituito da ipotesi tipizzate, alle quali corrispondevano esigenze di tutela predefinite, anche per quanto concerne il ruolo di protezione complementare all'interno della procedura di asilo; infine, istituto "misto", frutto di un rimando (non compiuto) a quanto precedentemente previsto e di un allargamento delle ipotesi previste inderogabilmente al divieto di respingimento, la cui revisione non ha comportato l'abolizione dei permessi di soggiorno tipizzati, bensì una loro modifica in senso più favorevole allo straniero.

L'evoluzione normativa qui sopra sintetizzata sarà analizzata con riferimento all'ambito di applicazione dell'istituto e di protezione delle situazioni non coperte dalle altre forme di protezione internazionali, tuttavia bisognose di tutela. In particolare, si evidenzierà la rilevanza di tale forma di protezione, durante tutte le sue fasi, con riferimento alle esigenze di coloro che si spostano a causa di fenomeni ambientali e climatici. Quanto previsto dal diritto interno in termini di disciplina del soggiorno dello straniero, in più rispetto a quanto previsto in ambito europeo, fa sì che vi siano interessanti risvolti per quanto concerne la tutela degli sfollati climatici: a partire dalla formulazione originale ed al corrispondente richiamo agli obblighi costituzionali ed internazionali in capo allo Stato, la cui correlazione ad alcuni diritti umani si inserisce adeguatamente nel quadro di necessità di tutela di coloro che si spostano a causa di fenomeni climatici, sino al tipizzato permesso di soggiorno per calamità ed alle rinnovate ipotesi di divieto di respingimento nel Paese d'origine. Inoltre, si esamineranno alcuni sviluppi applicativi e giurisprudenziali, i quali fungono da cornice protettiva allorquando assumano rilevanza talune prassi ed interpretazioni favorevoli alla tutela con riferimento a fenomeni ambientali e climatici.

1.1.1. La protezione umanitaria originaria: l'articolo 5 comma 6 del d. lgs. 286/98

La protezione per esigenze umanitarie ha origini che risalgono ad un periodo anteriore rispetto al Testo Unico immigrazione⁴⁶⁵. La legge n. 388/1993 di autorizzazione alla ratifica del protocollo di adesione all'accordo di Schengen del 1985 e di altri connessi trattati internazionali ha apportato modifiche in materia di condizioni di soggiorno degli stranieri, aggiungendo la possibilità che il permesso di soggiorno potesse essere rifiutato o revocato laddove lo straniero non soddisfacesse le condizioni di soggiorno applicabili nel territorio di uno degli Stati contraenti dei suddetti accordi. In particolare, l'articolo 14, comma 3 ha aggiunto un inciso con una funzione limitativa del rifiuto o della revoca del permesso di soggiorno: «salvo che ricorrano seri motivi, in particolare *di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano*»⁴⁶⁶. Tale riferimento ad esigenze di carattere umanitario, formulazione a garanzia della preclusione a priori del rifiuto o della revoca del permesso di soggiorno, è rimasto inalterato rispetto alle revisioni successive della disciplina in materia di condizioni

⁴⁶⁵ D. lgs. 25 luglio 1998, n. 286. Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero. (GU Serie Generale n.191 del 18-08-1998 - Suppl. Ordinario n. 139).

⁴⁶⁶ L'art. 14 co. 3 della legge n. 388/1993 recita: «Dopo il comma 12 dell'articolo 4 del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, sono inseriti i seguenti:

«12-bis. Un provvedimento di rifiuto analogo a quello previsto nel comma 12 può essere altresì adottato, sulla base dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 e della relativa Convenzione di applicazione, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili nel territorio di uno degli Stati contraenti, salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano. Il ricorso contro il provvedimento di rifiuto di cui al presente comma è esteso al merito e determina gli effetti di cui all'articolo 5, comma 4.

12-ter. Quando lo straniero non soddisfi più le condizioni di soggiorno applicabili nel territorio di uno degli Stati contraenti, il permesso di soggiorno può essergli revocato con provvedimento scritto e motivato, salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano. In tal caso il provvedimento di revoca diviene esecutivo solo dopo l'esaurimento delle istanze giudiziarie eventualmente esperite contro il provvedimento stesso. [...]».

Si evidenzia come il riferimento alle esigenze di carattere umanitario sia stata frutto di una «vivace discussione parlamentare sviluppatasi sul tema in seno alla Commissione affari esteri e comunitari della Camera dei deputati» in cui alcuni esponenti del gruppo Partito Democratico della sinistra, in particolare il deputato S. Senese, avevano proposto un emendamento con l'aggiunta dell'inciso (Emendamento 14.2, in AP Camera, XI legislatura, III Commissione permanente, sed. dell'1.7.1993), successivamente approvato. Si veda: M. BENVENUTI, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il Decreto Salvini*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo 1/2019, cit. pp- 3-4.

di soggiorno⁴⁶⁷ e si è sedimentata nell'articolo 5, comma 6 del Testo Unico immigrazione⁴⁶⁸.

In tal modo, l'articolo 5 comma 6 del decreto legislativo 286/1998 è divenuto parte integrante del diritto dell'immigrazione italiano, ponendosi a chiusura del sistema che disciplina la condizione dello straniero nel territorio. Tale disposizione ha rappresentato una clausola di salvaguardia a protezione degli stranieri laddove consentiva di derogare alla disciplina ordinaria in materia di ingresso e soggiorno sul territorio, in presenza di presupposti inerenti al rispetto dei diritti fondamentali della persona e all'adempimento degli obblighi – di natura costituzionale o internazionale – in capo allo Stato⁴⁶⁹. Infatti, essa prevedeva, in via generale, che, laddove non vi fossero i presupposti per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno secondo le regole ordinarie, il questore dovesse comunque rilasciarlo in presenza di «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato Italiano». Come si evince dal tenore letterale della disposizione, la clausola trovava fondamento nella stessa Costituzione italiana⁴⁷⁰ e nelle altre disposizioni internazionali che pongono in capo allo Stato obblighi in materia di diritti umani e libertà fondamentali della persona, escludendo la possibilità di prescindere dai vincoli imposti da tali strumenti. Il riferimento ai «seri motivi», formulazione generale e volutamente scollata da ipotesi specifiche⁴⁷¹, ha reso l'istituto una norma aperta, volta a fornire una

⁴⁶⁷ Prima ancora del Testo Unico Immigrazione, l'art. 5 co. 6 della legge Turco-Napolitano (l. n. 40/1998) aveva ripreso letteralmente l'inciso.

⁴⁶⁸ Come vedremo, *sino* all'entrata in vigore del decreto Salvini del 2018.

⁴⁶⁹ Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'art. 5, comma 6, d. lgs. n. 286/98*, Scheda pratica a cura di C. L. Cecchini, L. Leo, L. Gennari, aggiornata a giugno 2018, disponibile a: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/07/2018_6_permesso_soggiorno_motivi_umanitari.pdf

⁴⁷⁰ In particolare, come si vedrà trattando i presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno in questione, negli articoli 2, 3 e 10 della Costituzione.

⁴⁷¹ Si evidenzia che, in realtà, alcune ipotesi *specifiche*, erano riconducibili alla protezione umanitaria: si pensi, ad esempio, al divieto di espulsione o respingimento dello straniero in virtù del rischio che nel Paese di origine possa essere oggetto di persecuzioni per motivi di razza, sesso, lingua, cittadinanza, religione, opinioni politiche, condizioni personali o sociali, oppure del rischio che possa essere rinvio verso altro Stato in cui non sia protetto dalla persecuzione (art. 19 co. 1 TU Immigrazione e art. 28, co. 1 d.P.R. n. 394/1999); allo stesso modo il divieto di espulsione o respingimento o estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano motivi fondati che essa rischi di essere sottoposta a tortura (art. 9 co. 1-bis TU Immigrazione, introdotto dalla l. n. 110/2017); si pensi, anche, alla protezione sociale ex art. 18 del TU Immigrazione (per le vittime di sfruttamento criminale e coloro che sono stati condannati per reati commessi durante la minore età). Anche in tali ipotesi le questure procedono al rilascio del permesso di soggiorno per motivi

protezione ampia rispetto alle ipotesi di ingresso e soggiorno nel territorio italiano e una tutela effettiva dei diritti fondamentali della persona.

Il questore, a cui la protezione doveva essere direttamente richiesta⁴⁷², aveva il compito di accertare caso per caso la sussistenza di uno dei presupposti di cui all'articolo 5 comma 6, senza margini di discrezionalità⁴⁷³. L'eventuale riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari, la cui durata era parametrata alle esigenze documentate⁴⁷⁴, consentiva di svolgere attività lavorativa, subordinata o autonoma, l'accesso ai Centri di accoglienza, allo studio, all'iscrizione al servizio sanitario nazionale ed al diritto alla parità di trattamento con i cittadini italiani⁴⁷⁵. Inoltre, era prevista la possibilità di conversione in permesso di soggiorno per motivi di lavoro. L'eventuale diniego del permesso di soggiorno era ricorribile dinanzi al giudice ordinario, sottendendo la natura di diritto soggettivo dell'istituto⁴⁷⁶.

1.1.1.1. La protezione umanitaria all'interno del sistema della protezione internazionale

Oltre a costituire un istituto giuridico a sé stante, la protezione umanitaria ex articolo 5 comma 6 del TU immigrazione ha rappresentato la forma di tutela residuale rispetto alla protezione internazionale⁴⁷⁷. Infatti, l'articolo 32 comma 3

umanitari. Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'art. 5, comma 6, d. lgs. n. 286/98*, Scheda pratica a cura di C. L. Cecchini, L. Leo, L. Gennari, aggiornata a giugno 2018, disponibile a: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/07/2018_6_permesso_soggiorno_motivi_umanitari.pdf

⁴⁷² Si precisa che all'art. 5 co. 6 del TU immigrazione corrisponde una disposizione nel relativo regolamento di attuazione (d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394): l'art. 11 comma 3, lett) c-ter, prevede il rilascio del permesso di soggiorno «per motivi umanitari, nei casi di cui agli articoli 5, comma 6 e 19, comma 1, del testo unico, previo parere delle Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato ovvero acquisizione dall'interessato di documentazione riguardante i motivi della richiesta relativi ad oggettive e gravi situazioni personali che non consentono l'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale.»

⁴⁷³ Si veda Cass. SU 19393/2009.

⁴⁷⁴ Nella prassi la durata non era superiore a due anni.

⁴⁷⁵ Per un approfondimento sul contenuto del permesso di soggiorno per motivi umanitari ed i diritti connessi si veda: Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'art. 5, comma 6, d. lgs. n. 286/98*, Scheda pratica a cura di C. L. Cecchini, L. Leo, L. Gennari, aggiornata a giugno 2018, disponibile a: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/07/2018_6_permesso_soggiorno_motivi_umanitari.pdf

⁴⁷⁶ Si vedano Cass. SU n. 11535/2009, SU n. 19393/2009. Più di recente: Cass. SU n. 5059/2017.

⁴⁷⁷ N. ZORZELLA, *La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo n. 1/2018, disponibile a:

del decreto legislativo 25/2008 (decreto procedure) aveva attribuito alle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale il compito di «trasmette[re] gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 5 comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286», laddove venisse «rilevata la sussistenza di gravi motivi di carattere umanitario»⁴⁷⁸. Anche l'articolo 33, comma 3 del medesimo decreto faceva esplicito riferimento alla protezione umanitaria, prevedendola con riferimento alla valutazione dei casi di revoca e di cessazione degli *status* di protezione da parte della Commissione nazionale per il diritto di asilo⁴⁷⁹.

Si trattava, inequivocabilmente, di una forma di protezione complementare, a completamento del sistema complessivo a tutela del diritto di asilo in Italia: prima una forma di protezione oltre lo *status* di rifugiato, successivamente una tutela residuale ed alternativa rispetto alle ulteriori ipotesi previste dalla protezione sussidiaria. Una tale configurazione appariva perfettamente compatibile con le previsioni del diritto europeo: l'articolo 6, comma 4, della direttiva Rimpatri⁴⁸⁰, adottata nel 2008 per dettare norme minime comuni a tutti gli Stati Membri in materia di espulsione dei cittadini di Paesi terzi irregolarmente presenti sul territorio dell'Unione, contempla la possibilità per gli Stati «di rilasciare per motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura un permesso di soggiorno autonomo o un'altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare a un cittadino di un paese

<https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2018-1/208-la-protezione-umanitaria-nel-sistema-giuridico-italiano>, pp. 7-8.

⁴⁷⁸ Si sottolinea che il sistema delineato dal decreto procedure non può ritenersi una novità assoluta. Infatti, contestualmente all'istituzione delle (allora denominate) Commissioni territoriali per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, era stato disegnato un sistema a norma del quale l'applicazione della protezione umanitaria poteva essere richiesta al questore. Le Commissioni, in sede di eventuale riconoscimento dello *status* di rifugiato e quindi di valutazione della domanda di asilo, potevano richiedere al questore l'applicazione dell'art. 5 co. 6 del Testo Unico, ai sensi 15 co. 2, lett. c) del d.p.r. n. 303/2004. Si veda anche l'art. 1-quater, co. 4 della legge Martelli, come introdotto dall'art. 32 co. 1, lett. b) della legge 189/2002. Tale assetto era stato confermato sia dall'introduzione della protezione sussidiaria – la quale non aveva scalfito la natura di norma di chiusura della protezione umanitaria – sia dalla revisione del procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale del decreto legislativo 25/2008.

⁴⁷⁹ Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'art. 5, comma 6, d. lgs. n. 286/98*, Scheda pratica a cura di C. L. Cecchini, L. Leo, L. Gennari, aggiornata a giugno 2018, disponibile a: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/07/2018_6_permesso_soggiorno_motivi_umanitari.pdf

⁴⁸⁰ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

terzo.» Analogamente, anche la Corte di giustizia dell'Unione Europea ha riconosciuto la possibilità che gli Stati membri riconoscano forme di protezione, in conformità al diritto d'asilo regolato dal diritto nazionale, ai soggetti esclusi dal riconoscimento dello *status* di rifugiato ai sensi della Direttiva 2004/83/CE⁴⁸¹.

La valutazione della sussistenza dei «seri motivi» da parte delle Commissioni territoriali era subordinata al mancato riconoscimento della protezione internazionale al richiedente asilo: dopo aver negato il riconoscimento dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria, la Commissione doveva valutare l'esistenza dei gravi motivi per cui riconoscere il diritto al permesso di soggiorno per motivi umanitari ed eventualmente trasmettere gli atti al questore ai fini del rilascio del documento di soggiorno⁴⁸².

Nell'ambito del sistema di protezione internazionale, la protezione umanitaria ha quindi giocato un ruolo fondamentale per tutte quelle situazioni che non vedevano soddisfatti i requisiti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria. Considerato il suo carattere aperto e residuale, essa ha rappresentato di fatto una delle forme di protezione statisticamente più riconosciute dalle Commissioni territoriali⁴⁸³. Pur preesistendo alla disciplina sulla protezione internazionale e pur costituendo un istituto giuridico a sé stante, l'articolo 5, comma 6 del Testo Unico non è mai stato applicato in maniera diffusa, «un po' per la resistenza delle questure a decidere in merito a domande presentate direttamente, un po' perché il TU immigrazione contempla[va] già varie ipotesi di riconoscimento del diritto al permesso di soggiorno in deroga alle ordinarie regole⁴⁸⁴ [...] ed anche per l'inesistenza di una specifica disciplina processuale⁴⁸⁵». Tuttavia, con l'avvento della normativa sulla protezione internazionale (decreti legislativi

⁴⁸¹ C-57/09.

⁴⁸² Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'art. 5, comma 6, d. lgs. n. 286/98*, Scheda pratica a cura di C. L. Cecchini, L. Leo, L. Gennari, aggiornata a giugno 2018, disponibile a: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/07/2018_6_permesso_soggiorno_motivi_umanitari.pdf

⁴⁸³ Si veda: N. ZORZELLA, *La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo n. 1/2018, disponibile a: <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2018-1/208-la-protezione-umanitaria-nel-sistema-giuridico-italiano>, pp. 19-20.

⁴⁸⁴ Ad esempio: art. 5, co. 5; art. 19, co. 2; art. 30, co. 1; art. 31, co. 3.

⁴⁸⁵ N. ZORZELLA, *La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo n. 1/2018, cit. p. 19.

251/2007 e 25/2008) e la riconosciuta possibilità delle Commissioni territoriali di valutare la sussistenza delle esigenze di cui all'articolo 5, comma 6, TU immigrazione ed eventualmente trasmettere gli atti alle questure, l'istituto ha potuto assumere il suo ruolo di clausola di salvaguardia del sistema di ingresso e soggiorno degli stranieri sul territorio italiano.

1.1.1.2. I presupposti della protezione umanitaria

I presupposti previsti dall'articolo 5, comma 6 TU immigrazione per il rilascio del permesso di soggiorno umanitario erano di ampia portata e non permettevano una descrizione aprioristica delle ipotesi rientranti nella norma. Quest'ultima, infatti, è stata volutamente costruita in maniera tale che potesse essere ricompresa qualsiasi esigenza, attuale ed anche futura, in particolare legata a motivi di carattere umanitario o ad obblighi gravanti sullo Stato.

Il richiamo agli obblighi costituzionali e internazionali era da ritenersi posto a garanzia dei diritti fondamentali della persona riconosciuti dalla Costituzione e dagli strumenti – Trattati e Convenzioni – internazionali in materia di diritti fondamentali della persona a cui l'Italia ha aderito⁴⁸⁶. Sebbene la definizione in concreto di quali diritti siano da considerarsi fondamentali e quali di questi debbano essere riconosciuti alla persona straniera non sia semplice, perché oggetto di dibattito dottrinario ed elaborazione giurisprudenziale costituzionale⁴⁸⁷, si evidenzia come la discussione non possa che partire dagli articoli 2 e 3 della Costituzione. L'articolo 2 riconosce a tutte le persone i diritti inviolabili e richiede l'adempimento degli obblighi di solidarietà sociale ed economica⁴⁸⁸ e l'articolo 3 completa tale quadro, prevedendo il principio di eguaglianza e il necessitato intervento della Repubblica per rimuovere i limitanti ostacoli di ordine economico e

⁴⁸⁶ Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'art. 5, comma 6, d. lgs. n. 286/98*, Scheda pratica a cura di C. L. Cecchini, L. Leo, L. Gennari, aggiornata a giugno 2018, disponibile a: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/07/2018_6_permesso_soggiorno_motivi_umanitari.pdf

⁴⁸⁷ Per un approfondimento circa il dibattito sui diritti da accordare allo straniero, si veda, ad esempio: A. RUGGERI, *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in *Consulta Online*, fascicolo 1/2015, disponibile a: <https://www.giurcost.org/studi/ruggeri46.pdf>; P. BONETTI, *I principi, i diritti, i doveri. Le politiche migratorie*, in B. NASCIMBENE (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, 2004; B. NASCIMBENE, *La capacità dello straniero: diritti fondamentali e condizione di reciprocità*, in *Riv. dir. intern. priv. proc.*, 2011, p. 307;

⁴⁸⁸ N. ZORZELLA, *La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo n. 1/2018, pp. 16-17.

sociale. In questo senso, la Corte costituzionale ha avuto modo di affermare che l'articolo 3 deve essere letto necessariamente in connessione con l'articolo 2, il quale non distingue tra cittadini e persone straniere, ed anche con l'articolo 10 comma 2 della Costituzione, che rinvia alle norme ed ai trattati internazionali tramite i quali, come si vedrà, «la protezione dei diritti fondamentali dello straniero è ampiamente assicurata»⁴⁸⁹. Sottolinea la Corte costituzionale che «se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare quei diritti fondamentali», cioè quei «diritti inviolabili dell'uomo, garantiti allo straniero anche in conformità dell'ordinamento internazionale»⁴⁹⁰. Benché, come sottolineato dalla Corte, non tutti i diritti fondamentali previsti dalla Costituzione debbano ritenersi in maniera assoluta attribuibili anche agli stranieri⁴⁹¹, è indispensabile che ad ogni straniero siano riconosciuti quei diritti definiti dalle norme internazionali in vigore per l'Italia e quindi costituzionalmente vincolanti. È lo stesso articolo 10 comma 2, come anticipato, a fare riferimento ai trattati internazionali quale metro di regolazione della condizione giuridica dello straniero e ciò assicura la titolarità di diritti e libertà fondamentali, molti dei quali già tutelati dalla Costituzione. Si tratta anzitutto dei diritti fondamentali riconosciuti dalla CEDU⁴⁹², a quelli inerenti al Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, alla Convenzione contro la tortura ed anche al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali. Tra questi si annoverano, tra gli altri⁴⁹³, il diritto alla vita⁴⁹⁴, il diritto a non essere

⁴⁸⁹ P. BONETTI, *Diritti fondamentali degli stranieri*, in *L'Altro Diritto* (Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità) 2011, disponibile a:

<http://www.altrodiritto.unifi.it/frontier/bonetti.htm>, cit. p. 1.

⁴⁹⁰ Corte cost. sent. 19-26 giugno 1969, n. 104.

⁴⁹¹ La tematica è complessa e non vuole essere questo il luogo per approfondirla. Si veda P. BONETTI, *Diritti fondamentali degli stranieri*, in *L'Altro Diritto* (Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità) 2011, disponibile a: <http://www.altrodiritto.unifi.it/frontier/bonetti.htm>

⁴⁹² Il cui articolo 14 precisa che: «Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione.» (Divieto di discriminazione).

⁴⁹³ Non si tratta di un elenco esaustivo dei diritti fondamentali. Per una rassegna articolata si veda: P. BONETTI, *Diritti fondamentali degli stranieri*, in *L'Altro Diritto* (Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità) 2011, disponibile a:

<http://www.altrodiritto.unifi.it/frontier/bonetti.htm>

⁴⁹⁴ Art. 27 ult. co. Cost., art. 1 CEDU, art. 6 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, Corte cost. n. 54/1979, n. 35/1997.

sottoposto a pene, trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti⁴⁹⁵, il diritto all'unità familiare e alla vita privata⁴⁹⁶, il diritto alla difesa⁴⁹⁷, il diritto all'abitazione⁴⁹⁸ ed anche il diritto ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia⁴⁹⁹. Tuttavia, si precisa che i diritti fondamentali attribuibili agli stranieri, scaturenti dagli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato, rilevano per l'applicazione dell'articolo 5 comma 6 TU immigrazione qualora sia accertato che questi non siano riconosciuti nel Paese d'origine, ossia siano negati in concreto. Soltanto in tal caso, infatti, subentra l'obbligo del rispetto degli obblighi gravanti sullo Stato, quindi l'obbligo di tutela posto dalla protezione umanitaria.

Considerazioni distinte merita la disposizione costituzionale che prevede il diritto di asilo: l'articolo 10, comma 3, Cost. L'asilo costituzionale è riconosciuto allo straniero «al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione Italiana». In virtù del richiamo dell'articolo 5, comma 6 TU immigrazione agli obblighi costituzionali, tale norma confluiva nel contenuto dell'istituto, assumendo persino un ruolo particolare in considerazione della portata e del significato posto dalla riserva ivi contenuta. Per tale ragione, in tale contesto è opportuno evidenziare che il diritto di asilo è un diritto fondamentale il quale riveste una funzione con riferimento alla protezione umanitaria⁵⁰⁰.

Al contrario, l'identificazione dei seri motivi «di carattere umanitario» ha risentito dell'assenza di specifiche disposizioni e della difficoltà di distinguerli dagli altri diritti fondamentali protetti dalla Carta costituzionale e dalle norme e trattati internazionali. Tuttavia, ciò che caratterizzava tale categoria era proprio la sua natura residuale e aperta rispetto agli altri presupposti: l'ampiezza dell'espressione e l'assenza di definizioni giuridiche offriva possibilità interpretative in grado di estendere le situazioni da tutelare. Si trattava, infatti, di una dispo-

⁴⁹⁵ Art. 3 CEDU, art. 7 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, artt. 13 c. 3 e 27 c. 3 Cost. e Convenzione di New York del 10 dicembre 1984 contro la tortura.

⁴⁹⁶ Artt. 29, 30, 31 Cost., art. 8 CEDU, art. 10 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, Corte Cost. nn. 28/1995, 203/1997, 202/2013.

⁴⁹⁷ Attiva e passiva; artt. 24, 25, 26, e 113 Cost.; art. 14 Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici; art. 13 CEDU.

⁴⁹⁸ Corte Cost. 404/1988; art. 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali.

⁴⁹⁹ Art. 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali.

⁵⁰⁰ La sua analisi sarà approfondita nel successivo paragrafo 1.3.

sizione estremamente elastica, suscettibile di dare rilevanza a «qualsivoglia esigenza concreta l'individuo possa richiedere, dando risposta a situazioni ritenute meritevoli di considerazione per motivi che, più correttamente, vanno riferiti all'obbligo di solidarietà espresso dall'art. 2 Cost.»⁵⁰¹ In tal senso, come si vedrà a proposito nell'analisi dell'evoluzione giurisprudenziale, l'approccio solidaristico dei «seri motivi di carattere umanitario» ha esteso l'istituto a protezione di differenti condizioni di vulnerabilità che, per essere tutelate, richiedono la possibilità di soggiornare regolarmente sul territorio.

1.1.1.3. Evoluzione applicativa e giurisprudenziale: i margini per una tutela per motivi ambientali o climatici

A fronte della qualificazione della protezione umanitaria quale istituto generale ed atipico e dell'evoluzione legislativa, sopra descritta, con relativi risvolti applicativi difficoltosi, è utile analizzare l'evoluzione della qualificazione della protezione suddetta nelle posizioni assunte dalla giurisprudenza. In particolare, saranno evidenziate quelle valutazioni inerenti alla tutela su condizioni di vulnerabilità ambientale, ritenute meritevoli del rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

L'assenza di una definizione chiara dei «seri motivi» di cui all'articolo 5, comma 6 TU immigrazione e, soprattutto, di un elenco tassativo delle fattispecie ivi rientranti ha determinato la rilevanza, in termini di protezione, di «caratteristiche personali dell'individuo che permettano di delineare una situazione di fragilità personale o [di] una vulnerabilità che necessiti tutela»⁵⁰². Tra queste, le esigenze di coloro che, a fronte di calamità naturali ed altri fattori ambientali rilevanti, se respinti, avrebbero visto in concreto negato l'esercizio di alcuni diritti fondamentali. La giurisprudenza di merito ha avuto modo di sottolineare come l'istituto della protezione umanitaria consentisse di tutelare

«situazioni soggettive, come i bisogni di protezione a causa di particolari condizioni di vulnerabilità dei soggetti richiedenti, ma anche oggettive, ossia relative al Paese di provenienza, come una grave instabi-

⁵⁰¹ Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'art. 5, comma 6, d. lgs. n. 286/98*, par. 2.2.

⁵⁰² *Ibid.*, par. 2.2.

lità politica, episodi di violenza o insufficiente rispetto dei diritti umani, carestie, *disastri naturali o ambientali e situazioni analoghe*⁵⁰³.»

In tal senso, anche la circolare della Commissione nazionale per il diritto di asilo del 2015, il cui oggetto faceva riferimento alle «ipotesi in cui ricorrono i requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari»⁵⁰⁴, ha confermato la rilevanza dei fattori ambientali per il riconoscimento della protezione umanitaria. Tra i cinque casi esemplificativi definiti dalla Commissione, infatti, figurava la presenza di «gravi calamità naturali o altri gravi fattori locali ostativi ad un rimpatrio in dignità e sicurezza»⁵⁰⁵. In tal modo, la Commissione ha esplicitamente riconosciuto l'operatività della protezione umanitaria nei casi in cui un individuo fosse costretto a lasciare il proprio Paese d'origine, o fosse impossibilitato a ritornarvi, in ragione di disastri naturali o altri fattori locali limitanti la dignità e la sicurezza dell'individuo stesso. Il carattere della gravità e il riferimento a gravi fattori locali tali da impedire un rimpatrio «in dignità», peraltro, hanno posto le basi per una tutela ancora più ampia delle condizioni di vulnerabilità ambientale, dando rilievo ai processi a lenta insorgenza tipici dei cambiamenti climatici⁵⁰⁶. Questi ultimi spesso non sono conseguenza di calamità naturali intese come catastrofi naturali contingenti ed eccezionali, ma frutto di fenomeni a carattere tendenzialmente progressivo, i quali pongono gli individui in contesti di vita poco dignitosi⁵⁰⁷.

⁵⁰³ Trib di Milano, ord. 16.9.2015, n. rg 8727/2015 (corsivo aggiunto).

⁵⁰⁴ Commissione nazionale per il diritto di asilo, circ. n. 3716/2015, disponibile a: goo.gl/KxdRHt

⁵⁰⁵ Le altre fattispecie di applicazione della protezione umanitaria enunciate dalla circolare erano: esposizione alla tortura o a trattamenti inumani e degradanti in caso di rimpatrio del richiedente (i cui riferimenti normativi facevano capo all'art. 3, della CEDU, all'art. 7 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, all'art. 3, della Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti ed anche alla sentenza della Corte EDU del 28.2.2008); gravi condizioni psico-fisiche o gravi patologie che non possono essere adeguatamente trattate nel Paese di origine; temporanea impossibilità di rimpatrio a causa dell'insicurezza del Paese o della zona di origine, non riconducibile alle previsioni dell'art. 14, lett. c), del d.lgs. n. 251/2007; situazione familiare del richiedente asilo che deve essere valutata ai sensi di quanto previsto dall'art. 8 della CEDU concernente il diritto al rispetto della vita privata e familiare.

Si evidenzia l'importanza dell'aggettivo “*gravi*”: sarà poi utile per comprendere le modifiche apportate dal decreto-legge 130/2020 con riferimento all'articolo 20-bis del TU immigrazione.

⁵⁰⁶ A. BRAMBILLA, *Bangladesh: cambiamento climatico, conflitti e migrazioni. Prove di tutela di un migrante climatico inconsapevole*, in S. ALTIERO, M. MARANO (a cura di), *Crisi ambientale e migrazioni forzate. L'ondata silenziosa oltre la fortezza europea*, Associazione A Sud CDCA - Centro Documentazione Conflitti Ambientali, 2016, p. 293.

⁵⁰⁷ Si rimanda alle considerazioni fatte nel capitolo I.

Rilevante, in tale contesto, è stata l'ordinanza del Tribunale di L'Aquila del 2018, la quale ha riconosciuto la protezione umanitaria ad un richiedente asilo proveniente dal Bangladesh, «motivando questa sua decisione a partire da una ricostruzione estremamente dettagliata degli sconvolgimenti ambientali causati dai cambiamenti climatici che avevano indotto il ricorrente a chiedere asilo politico in Italia»⁵⁰⁸. La decisione ha richiamato esplicitamente le problematiche legate agli eventi climatici disastrosi, annoverando tra le cause il *land grabbing*, la variazione nell'innalzamento del livello dell'acqua e la deforestazione. Si legge in un passo della motivazione:

«[...] può trovare applicazione la protezione umanitaria poiché il Bangladesh, durante il periodo delle piogge, viene sommerso per gran parte del suo territorio. Infatti, la deforestazione forzata degli ultimi 40 anni ha strappato via le barriere naturali che mitigavano l'azione delle onde, e anche a causa dei cambiamenti climatici in corso, si registrano già significative variazioni nell'innalzamento del livello dell'acqua»⁵⁰⁹.

Inoltre, l'ordinanza ha posto l'accento sulle conseguenze negative del cambiamento climatico e del riverberarsi delle stesse su categorie già vulnerabili, provocando lesioni del diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia⁵¹⁰. Nel contesto del Bangladesh, infatti, i «contadini e i piccoli proprietari che non hanno alcun mezzo per contrastarli [effetti climatici] e finiscono per perdere la loro unica fonte di sussistenza [...] sono costretti a migrare in cerca di nuovi terreni, generando conflitti nella popolazione a causa delle competizioni sulle terre»⁵¹¹. Tale ricostruzione del Tribunale di L'Aquila, che ha evidenziato le condizioni in cui il richiedente asilo versava nel Paese d'origine, ha fonda-

⁵⁰⁸ A. CIERVO, *Rifugiati invisibili: la possibilità di riconoscere una nuova categoria giuridica di richiedenti asilo*, in S. ALTIERO, M. MARANO (a cura di), *Crisi ambientale e migrazioni forzate. Nuovi esodi al tempo dei cambiamenti climatici*, Associazione A Sud CDCA - Centro Documentazione Conflitti Ambientali, 2018, cit. p. 163.

⁵⁰⁹ Ordinanza Tribunale di L'Aquila, nella causa civile di I grado iscritta al n. RG 1522/17.

⁵¹⁰ Che includa un'alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Si tratta del diritto protetto dall'art. 11 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, concluso a Nuova York il 16 dicembre 1966, il quale impone agli Stati parti di prendere «misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso.»

⁵¹¹ Nell'ordinanza viene citato il documento *Crisi ambientale e migrazioni forzate. L'ondata silenziosa oltre la fortezza europea*, Associazione A Sud CDCA - Centro Documentazione Conflitti Ambientali del 2016.

to le basi per il riconoscimento della protezione umanitaria ex articolo 5 comma 6 TU immigrazione, interpretato alla luce della Circolare ministeriale del 2015 «in cui sono stati evidenziati tra i motivi della concessione umanitaria anche le gravi calamità naturali o altri gravi fattori locali ostativi ad un rimpatrio in dignità e sicurezza⁵¹²». Ciononostante, a livello giurisprudenziale, la rilevanza delle considerazioni contenute nell'ordinanza sopra citata e del riconoscimento della protezione umanitaria in casi esplicitamente riferiti ai cambiamenti climatici ha rappresentato sostanzialmente un caso isolato. Difatti, la giurisprudenza di merito non ha fatto riferimento, in altre occasioni, agli effetti climatici, riconoscendoli quale causa *diretta* dello spostamento del richiedente o quale fattore ostacolante il suo rientro in sicurezza e dignità. Ciononostante, essa ha rappresentato il punto di partenza per un'interpretazione dei presupposti di cui all'articolo 5 comma 6 TU immigrazione orientata verso la protezione di vulnerabilità ambientali e climatiche, con riguardo non soltanto alle conseguenze degli eventi a rapida insorgenza, bensì anche ai processi a lenta insorgenza.

In tale direzione, nello stesso anno la Corte di Cassazione ha segnato un passaggio importante per tutela degli sfollati climatici. Con la sentenza n. 4455/2018, la Corte di Cassazione è intervenuta sul contenuto dell'articolo 5 comma 6 del TU immigrazione e sui criteri per una corretta applicazione delle disposizioni in materia di rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari⁵¹³. In particolare, la Corte ha chiarito il ruolo dell'integrazione sociale ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria: il parametro dell'inserimento sociale non è riconosciuto quale fattore esclusivo, bensì quale elemento concorrente la determinazione di una situazione di vulnerabilità che merita tutela alla luce del rischio di immettere un soggetto, «in conseguenza del rimpatrio, in un contesto sociale, politico o *ambientale*, quale quello del paese di origine, idoneo a costituire significativa ed effettiva compromissione dei suoi diritti fondamentali inviolabili». La Suprema Corte ha condotto il ragionamento sulla base del diritto alla vita privata di cui all'articolo 8 CEDU ed ha sottolineato come la vulnerabilità possa

⁵¹² Ordinanza Tribunale di L'Aquila, nella causa civile di I grado iscritta al n. RG 1522/17.

⁵¹³ C. FAVILLI, *La protezione umanitaria per motivi di integrazione sociale. Prime riflessioni a margine della sentenza della Corte di cassazione n. 4455/2018*, in *Questione giustizia*, Giurisprudenza e documenti, 2018, disponibile a: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-protezione-umanita>

essere accertata effettuando il bilanciamento tra l'integrazione sociale acquisita in Italia e la situazione oggettiva del Paese di origine del richiedente, correlata alla condizione personale che ne ha determinato la partenza, così da accertare l'effettiva deprivazione dei diritti umani a giustificazione dell'allontanamento. In un passaggio fondamentale ai fini dell'inquadramento della tutela con riferimento ai fattori climatici, ha chiarito la rilevanza di altre ipotesi di vulnerabilità, tra cui, segnatamente, quelle ambientali e quelle concernenti condizioni di estrema povertà⁵¹⁴. Il risultato è stato un importante avanzamento del concetto di vulnerabilità rilevante ai fini del riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari, suscettibile di rappresentare il fulcro dello scopo di tutela dei «seri motivi» e, allo stesso tempo, di fungere da fondamento per la protezione di svariate situazioni concernenti il contesto dei cambiamenti climatici. La Corte aveva già avuto modo di precisare che la protezione offerta dall'articolo 5 comma 6 TU immigrazione fosse suscettibile di coprire «tutta una serie di situazioni, da individuare caso per caso, in cui, pur non sussistendo i presupposti per il riconoscimento della tutela tipica (*status* di rifugiato e protezione sussidiaria), tuttavia non possa disporsi l'espulsione e debba perciò provvedersi all'accoglienza del richiedente che si trovi in una condizione di vulnerabilità⁵¹⁵». Sul contenuto del concetto di vulnerabilità, tuttavia, non si era espressa specificamente, individuando in quali contesti e in quali ipotesi potesse configurarsi. Nella sentenza 4455/2018 ne è emersa, invece, una descrizione accurata, suscettibile di trovare applicazione in ipotesi diverse tra loro ma accomunate dalla compromissione di diritti fondamentali della persona. In un passaggio della sentenza si legge:

«La condizione di “vulnerabilità” può [...] avere ad oggetto anche *la mancanza delle condizioni minime per condurre un'esistenza nella quale non sia radicalmente compromessa la possibilità di soddisfare i bisogni e le esigenze ineludibili della vita personale, quali quelli strettamente connessi al proprio sostentamento e al raggiungimento degli standards minimi per un'esistenza dignitosa*. L'allegazione di una situazione di partenza di vulnerabilità può, pertanto, non essere derivante soltanto da una situazione d'instabilità politico-sociale che esponga a situazioni di pericolo per l'incolumità personale, anche non rientranti nei parametri del D.Lgs. n. 251 del 2007, art. 14 o a condizioni di

⁵¹⁴ C. FAVILLI, *La protezione umanitaria per motivi di integrazione sociale. Prime riflessioni a margine della sentenza della Corte di cassazione n. 4455/2018*.

⁵¹⁵ Cass. n. 23604/2017.

compromissione dell'esercizio dei diritti fondamentali riconducibili alle discriminazioni poste a base del diritto al rifugio politico, ma non aventi la peculiarità della persecuzione personale potenziale od effettiva. La vulnerabilità può essere la conseguenza di un'esposizione seria alla lesione del diritto alla salute, non potendo tale primario diritto della persona trovare esclusivamente tutela nel D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 36 oppure può essere conseguente ad una situazione politico-economica molto grave con effetti d'impoverimento radicale riguardanti la carenza di beni di prima necessità, di natura anche non strettamente contingente, od anche discendere da una situazione geopolitica che non offre alcuna garanzia di vita all'interno del paese di origine (*siccità, carestie, situazioni di povertà inemendabili*)⁵¹⁶.»

Tali tipologie di vulnerabilità, ha sottolineato la Corte, richiedono un «accertamento rigoroso delle condizioni di partenza di privazione dei diritti umani nel Paese d'origine», considerata la *ratio* della protezione umanitaria «di non esporre i cittadini stranieri al rischio di condizioni di vita non rispettose del nucleo minimo di diritti della persona che ne integrano la dignità». Tale interpretazione del concetto di vulnerabilità, connesso comunque alla violazione di diritti fondamentali della persona, ha contribuito a rimarcare ancor di più la necessità di tutelare le situazioni corrispondenti ai processi climatici a lenta insorgenza, in grado di compromettere il soddisfacimento di bisogni ed esigenze legati al sostentamento ed a condizioni di vita dignitose. Per di più, la Corte ha richiamato esplicitamente l'ipotesi della *siccità* quale situazione insuscettibile di fornire garanzie di vita allo straniero nel Paese di appartenenza, la cui origine può dipendere dagli effetti del cambiamento climatico in alcune aree del pianeta. È evidente che iniziava a farsi spazio una consapevolezza sempre maggiore non solo a livello di dibattito pubblico, bensì all'interno della giurisprudenza stessa: il cambiamento climatico non è chiamato in causa soltanto quale matrice di eventi naturali disastrosi, ma origina eventi e situazioni che, sebbene non percepibili nella loro eccezionalità e grandezza, possono dare luogo a condizioni di vulnerabilità prevalentemente individuali.

In pronunce successive la Corte di Cassazione ha confermato il proprio orientamento, offrendo ulteriori spunti rispetto al concetto di vulnerabilità con riferimento al contesto dei cambiamenti climatici. Con la sentenza n. 7832/2019, la prima sezione della Corte di Cassazione si è pronunciata sul ricorso proposto da

⁵¹⁶ Cass. n. 4455/2018 (corsivo mio).

un cittadino bangladese avverso una sentenza della Corte d'Appello di Napoli, costretto a migrare in Italia, secondo quanto dedotto, anche a causa della «situazione climatica disastrosa del Paese di origine» legata all'aumento di salinità delle acque – con conseguenti ripercussioni negative sul consumo di acqua potabile e sull'agricoltura – e a politiche di deforestazione ad opera delle autorità governative. La Corte di cassazione, anche se da un punto di vista procedurale, ha rilevato la mancata deduzione nel giudizio di primo grado delle condizioni climatiche del Paese d'origine che avrebbero potuto portare al riconoscimento della protezione richiamata, ne ha sottolineato l'astratta rilevanza, suscettibile di dar luogo «a protezione di carattere umanitario ai sensi dell'art. 32, comma 5, D.L.vo n. 25 del 2008 e art. 5, comma 6, D.L.vo n. 296 del 1998, in adempimento degli obblighi costituzionali e convenzionali dello Stato italiano, in presenza di una specifica *situazione di particolare vulnerabilità soggettiva*⁵¹⁷». Anche nella sentenza n. 2563/2020 la Cassazione ha dato rilievo a quanto accaduto ad un altro cittadino bangladese, costretto ad abbandonare il Paese d'origine a causa «[del]la distruzione della propria casa derivante da un'alluvione nel 2012, ripetutasi nel 2017». Anche in tal caso, la Corte ha riconosciuto la possibilità di riconoscere il diritto al permesso di soggiorno per motivi umanitari, considerata la possibilità della circostanza invocata di incidere «sulla vulnerabilità del richiedente», quindi rilevante «se accompagnata da adeguate allegazioni e prove relative alla possibile lesione di primari diritti della persona, che possano esporre il richiedente al rischio di condizioni di vita non rispettose del nucleo minimo di diritti fondamentali che ne integrano la dignità⁵¹⁸». La condizione di vulnerabilità andava delineandosi, dunque, sotto il punto di vista dell'onere probatorio, essendo necessari, secondo quanto affermato dalla Cassazione nelle sentenze citate, oltre all'allegazione puntuale dei fatti alla base delle ragioni dell'allontanamento dal Paese d'origine, il collegamen-

⁵¹⁷ La Corte sottolinea come «Tale situazione è stata considerata meritevole di tutela anche nel nuovo sistema tipizzato di concessione dei permessi per ragioni umanitarie introdotto dal D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, in L. 1 dicembre 2018, n. 132 il cui art. 20 bis prevede appunto il rilascio di un permesso di soggiorno per calamità di durata semestrale (valido solo nel territorio nazionale e consente di svolgere attività lavorativa, ma non convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro) quando il Paese verso il quale lo straniero dovrebbe fare ritorno versa in una situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza.», Cass. civ. [ord.], 20-03-2019, n. 7832. Si avrà modo di affrontare le modifiche apportate dal dl 113/2018 e il contenuto del permesso di soggiorno per calamità di cui all'articolo 20-bis TU immigrazione nei paragrafi 1.1.2.

⁵¹⁸ Cass. civ. n. 2563 del 04/02/2020.

to degli stessi con gli eventi ambientali e climatici invocati e la dimostrazione di una lesione dei diritti fondamentali inerenti al rispetto della dignità della persona⁵¹⁹.

Il concetto di vulnerabilità come elaborato e sviluppato dalla Corte di Cassazione ha potuto offrire una prospettiva di tutela laddove vi fosse un collegamento con fattori ambientali e climatici suscettibili di dare luogo a contesti di vita poco dignitosi nel Paese d'origine. Difatti, nelle sentenze citate il richiamo alle situazioni climatiche dei Paesi è alla base, insieme ad altri fattori, del riconoscimento della protezione umanitaria ex articolo 5 comma 6 TU immigrazione⁵²⁰. Situazioni climatiche che, come può notarsi da quanto affermato nella 4455/2018 e ai fatti dedotti nelle ultime sentenze citate, hanno visto riconoscere la possibilità di protezione non solo a fronte di eventi naturali disastrosi bensì anche ad ipotesi legate a processi climatici a lenta insorgenza (*siccità, situazioni di povertà inemendabili* conseguenti, *aumento della salinità delle acque, alluvioni* ripetute). Se ne trae che l'evoluzione giurisprudenziale in tema della protezione umanitaria ha ritenuto di dover tutelare situazioni di vulnerabilità soggettive anche ambientali e climatiche, «attuali o accertate, come conseguenza discendente dal rimpatrio dello straniero⁵²¹», suscettibili di esporre il richiedente a violazione o impedimento dell'esercizio di diritti umani inalienabili; evoluzione compatibile con le condizioni contenute nell'articolo 5, comma 6 TU immigrazione.

1.1.2. La protezione per esigenze umanitarie successiva alle modifiche del decreto Salvini

⁵¹⁹ A. BRAMBILLA, M. CASTIGLIONE, *Migranti ambientali e divieto di respingimento*, in *Questione Giustizia*, Rubrica Diritti senza confini, disponibile a: https://www.questionegiustizia.it/articolo/migranti-ambientali-e-divieto-di-respingimento_14-02-2020.php

⁵²⁰ Con, lo si ricorda, oneri probatori in capo al richiedente.

⁵²¹ Cass. n. 4455/2018. Si evidenzia che, come anticipato con riguardo alla sentenza 4455/2018, l'integrazione sociale *non esaurisce* il contenuto della condizione di vulnerabilità necessaria ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria, essendo «necessaria una valutazione comparativa che consenta, in concreto, di verificare che ci si è allontanati da una condizione di vulnerabilità effettiva, sotto il profilo specifico della violazione o dell'impedimento all'esercizio dei diritti umani inalienabili.»

Con il decreto Salvini (decreto-legge 113/2018)⁵²² si è assistito all'eliminazione della protezione umanitaria così come descritta nei paragrafi precedenti. L'articolo 1 del decreto, infatti, ha abrogato il riferimento ai «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano» presente nell'articolo 5 comma 6 del TU immigrazione e, parallelamente, ha abrogato il corrispondente permesso di soggiorno di cui all'articolo 11 comma 1 lettera c-ter) del d.P.R. 394/1999. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari, prima istituito generale ed atipico, è stato sostituito da permessi tipizzati e rilasciabili al di fuori della procedura di asilo: per casi speciali (comprendente le ipotesi di protezione sociale, le vittime di violenza domestica e il particolare sfruttamento lavorativo)⁵²³, per cure mediche, per atti di particolare valore sociale e per calamità. Inoltre, l'eliminazione del riferimento ai «seri motivi» ha comportato la corrispondente modifica delle previsioni umanitarie all'interno del sistema di protezione internazionale: il rinvio al permesso di soggiorno di cui all'articolo 5, comma 6 dell'articolo 32, comma 3 del decreto procedure è scomparso e si è assistito all'emergere di un nuovo permesso di soggiorno denominato «per protezione speciale». Quest'ultimo non rappresentava (più) la tutela delle esigenze umanitarie all'interno del sistema di protezione internazionale, ma rinviava ai casi di cui all'art. 19, comma 1 e 1.1 TU immigrazione, i quali «ricalcano le condizioni dello *status* di rifugiato e dello *status* di protezione sussidiaria⁵²⁴». Difatti, il comma 1 dell'articolo in questione prevedeva il divieto di espulsione o respingimento verso uno Stato in cui lo straniero potesse essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali oppure in cui rischiasse di non essere protetto dalla persecuzione; il comma 1.1, d'altro canto, faceva riferimento al divieto di respingimento, espulsione o estradizione di una per-

⁵²² Si sottolinea la rilevanza di un precedente importante, il quale è indice di ciò che poi è accaduto successivamente alla protezione umanitaria con il decreto Salvini: si tratta della circolare n. 8819/2018 (Ministero dell'interno, disponibile a: <http://www.interno.gov.it/it/amministrazione-trasparente/disposizioni-general/atti-general/atti-amministrativi-general/circolari/circolare-n-prot-0008819-4-luglio-2018-riconoscimento-protezione-internazionale-e-tutela-umanitaria>)

⁵²³ I quali già esistevano all'interno della disciplina di ingresso e soggiorno dello straniero.

⁵²⁴ C. PADULA, *Quale sorte per il permesso di soggiorno umanitario dopo il dl 113/2018?*, Rubrica "Diritti senza confini" (collaborazione tra le riviste *Questione Giustizia* e *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*), cit., disponibile a: <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/permesso-umanitario-dopo-decreto-11-2018/>

sona verso uno Stato qualora esistessero fondati motivi di ritenere che vi fosse un rischio di sottoposizione a tortura, tenuto conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani.

Così facendo, il decreto-legge 113/2018 ha stravolto il sistema di protezione complementare prima offerto dall'ordinamento italiano. L'abrogazione dell'istituto generale ed atipico della protezione umanitaria ha comportato l'assenza di una clausola di salvaguardia a chiusura della disciplina di ingresso e soggiorno sul territorio e lo snaturamento dello scopo protettivo del permesso di soggiorno dapprima operante. La scomparsa del riferimento agli obblighi costituzionali e internazionali gravanti sullo Stato ne è una dimostrazione. Lo stesso si può dire rispetto alla previsione della durata (più breve) dei permessi di soggiorno tipizzati e della loro non convertibilità in permessi di soggiorno per motivi di lavoro: la protezione, dapprima legata alle necessità umanitarie individuali, è divenuta una misura sostanzialmente temporanea, il cui riconoscimento era legato a condizioni di vulnerabilità tipizzate.

All'indomani dell'entrata in vigore del decreto in questione e della relativa legge di conversione⁵²⁵ la revisione della disciplina in materia di immigrazione è stata oggetto di perplessità e parte della dottrina si è interrogata sui possibili profili di illegittimità costituzionale della stessa⁵²⁶. Il Presidente della Repubblica, nel messaggio di comunicazione dell'emanazione del decreto-legge, indirizzato al Presidente del Consiglio dei ministri, ha precisato l'irrelevanza dell'assenza di un richiamo esplicito agli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato, in quanto questi ultimi sarebbero comunque rimasti fermi. Nella comunicazione si legge:

«Al riguardo avverto l'obbligo di sottolineare che, in materia, come affermato nella Relazione di accompagnamento al decreto, restano fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato», pur se

⁵²⁵ L. n. 132/2018.

⁵²⁶ Si veda, per esempio, il documento redatto dall'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), *Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permessi di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza previste dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113* (15 ottobre 2018), disponibile a: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/ASGI_DL_113_15102018_manifestioni_illegittimita_costituzione.pdf; G. SANTORO (a cura di), *I profili di illegittimità del Decreto Salvini*, Coalizione Italiana Libertà e Diritti civili (CILD), Antigoni edizioni.

non espressamente richiamati nel testo normativo, e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'art. 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall'Italia⁵²⁷».

Stante la plausibile insindacabilità della scelta di eliminare un istituto generale, a protezione delle più varie e personali condizioni di vulnerabilità, l'assenza del richiamo degli obblighi costituzionali ed internazionali non poteva comportarne la loro irrilevanza, pena lo svuotamento di significato stesso dei diritti fondamentali previsti dalla Costituzione e dagli strumenti in materia di diritti umani a cui l'Italia ha aderito. Ciononostante, non può non evidenziarsi un problema pratico: l'inadeguatezza, o meglio l'insufficienza, degli strumenti utilizzabili a tutela delle situazioni di vulnerabilità non comprese dalle nuove ipotesi tipizzate.

1.1.2.1. La tutela degli sfollati climatici post decreto Salvini: il permesso di soggiorno per calamità ex art. 20-bis TU immigrazione

L'entrata in vigore del decreto Salvini ha posto, quindi, anche una serie di dubbi riguardanti il futuro della protezione a fronte di esigenze non tipizzate dalle modifiche apportate al Testo Unico immigrazione. Tra queste, le ipotesi riguardanti fattori ambientali e climatici: la posizione giurisprudenziale sensibile ad offrire una tutela più ampia, non soltanto riguardante disastri naturali e quindi eventi a rapida insorgenza, veniva evidentemente ostacolata per il venir meno della disposizione su cui si fondava l'interpretazione estensiva. Ciò che residuava a tutela delle esigenze ambientali era l'ipotesi tipica prevista dall'articolo 20-bis TU immigrazione⁵²⁸, la quale tuttavia ricomprendeva solo alcune particolari situazioni e ne circoscriveva la rilevanza a fronte di presupposti ben precisi. A norma dell'articolo 20-bis TU immigrazione (precedente alle modifiche intercorse con il decreto Lamorgese), il questore rilasciava il permesso per calamità «quando il Paese verso il quale lo straniero [avrebbe dovuto] fare ritorno [avesse versato] in una situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consent[isse] il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza». La durata prevista era di sei

⁵²⁷ Messaggio reperibile anche sul sito internet del Quirinale all'indirizzo: www.quirinale.it/elementi/18099

⁵²⁸ In realtà, come si vedrà nel paragrafo 1.2, l'articolo 20 del TU immigrazione (il quale non ha subito modifiche) è rilevante in materia di spostamenti causati dal cambiamento climatico; tuttavia, presenta delle limitazioni, le quali ne affievoliscono l'importanza.

mesi, ed era rinnovabile per un periodo ulteriore di sei mesi, se permanevano le condizioni di eccezionale calamità. Il permesso, inoltre, consentiva di svolgere attività lavorativa, ma non poteva essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

La circostanza dell'aver tipizzato l'ipotesi della calamità si presta a osservazioni anche di natura critica. Infatti, la disposizione, così costruita, non appariva idonea a tutelare tutte le ipotesi di spostamento causato dai cambiamenti climatici. In primo luogo, la durata semestrale del permesso evidenziava il carattere temporaneo della protezione, idoneo ad impedire l'espulsione di coloro che, a causa di situazioni di contingente ed eccezionale gravità, si trovavano nell'impossibilità di far rientro nel Paese d'origine in condizioni di sicurezza, tuttavia inadatto ad offrire una prospettiva di tutela confacente alle esigenze, spesso diversificate, degli sfollati climatici⁵²⁹. Inoltre, i presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno rappresentavano una limitazione per la rilevanza dei processi a lenta insorgenza, tipici degli effetti climatici, che non si configurano quali eventi eccezionali, data la loro natura non contingente, e non sempre incidono sulla situazione di sicurezza del Paese di origine, quanto più sulle «condizioni minime di esistenza»⁵³⁰. È evidente che, nell'attribuire i requisiti di eccezionalità e di assenza di condizioni di sicurezza in caso di rientro, il decreto-legge 113/2018, convertito con l. 132/2018, ha circoscritto l'operatività della disposizione agli eventi definiti a rapida insorgenza, ossia alle ipotesi di catastrofe naturale. Si evidenzia, tuttavia, che il decreto-legge 113/2018 non attribuiva una definizione di calamità, lasciando margini per un'interpretazione più o meno ampia del concetto e quindi delle ipotesi in cui il permesso poteva essere rilasciato nella prassi, con il rischio di una applicazione eterogenea della disposizione da parte delle diverse questure⁵³¹.

⁵²⁹ A. BRAMBILLA, M. CASTIGLIONE, *Migrazioni ambientali: libertà di circolazione vs. protezione?*, in *Cosmopolis*, sezione "Naufragio con spettatori: noi e i migranti", disponibile a: <https://www.cosmopolisonline.it/articolo.php?numero=XVII2019&id=3>.

⁵³⁰ *Ibid.*

⁵³¹ «La valutazione dei presupposti per la concessione del permesso di soggiorno per calamità è inoltre demandato direttamente al Questore, con il rischio, data l'assenza di criteri specifici, di disparità di trattamento sul territorio nazionale per casi tra loro analoghi.», A. BRAMBILLA, M. CASTIGLIONE, *Migranti ambientali e divieto di respingimento*, disponibile a: <https://www.asgi.it/notizie/migranti-ambientali-respingimento/>

Per tali motivi, il permesso di soggiorno ex articolo 20-bis del Testo Unico, previsto dal decreto Salvini, oltre al rischio di rappresentare una battuta d'arresto per quanto concerne la rilevanza degli eventi a rapida insorgenza, non poteva considerarsi lo strumento adeguato a tutela degli spostamenti causati dal cambiamento climatico.

1.1.3. La rilevanza del decreto-legge n. 130/2020: importanti novità per la tutela degli spostamenti ambientali e climatici

Con il decreto-legge n. 130/2020, denominato anche decreto Lamorgese⁵³², il Governo è intervenuto nuovamente sulla disciplina in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare. Il 18 dicembre 2020 è stato convertito, con modificazioni, in legge n. 173. Ai fini di completare il quadro sin qui illustrato e della rilevanza di alcune modifiche apportate ai decreti sicurezza, si analizzeranno i passaggi fondamentali del testo, in particolare riguardanti la protezione complementare, che risultano incidere sulla tutela degli sfollati climatici.

Alla luce di quanto osservato dal Presidente della Repubblica e, successivamente, dalla Corte costituzionale⁵³³, l'articolo 1 del decreto-legge 130/2020 reintroduce il riferimento agli «obblighi costituzionali o internazionali dello Stato». Ciononostante, non può parlarsi di vero e proprio ripristino della protezione umanitaria ex articolo 5, comma 6 TU immigrazione precedente alla modifica del decreto Salvini, mancando il richiamo ai «seri motivi di carattere umanitario». Si potrebbe sostenere che, dal punto di vista teorico, la portata della nuova protezione umanitaria non è inficiata da tale assenza, considerato che la tutela di una vasta lista di diritti, derivanti dalla Carta costituzionale e dai Trattati e dalle Convenzioni in materia di diritti umani a cui l'Italia ha aderito, è compresa nello spettro degli obblighi costituzionali o internazionali gravanti sullo Stato⁵³⁴. Dal punto di vi-

⁵³² Decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

⁵³³ Si è visto nel paragrafo 1.1.1.2.

⁵³⁴ Webinar – Associazione per gli Studi Giuridici dell'Immigrazione (ASGI) del 5 novembre 2020, *Quali modifiche ai decreti sicurezza?*, intervento di G. Crescini.

sta applicativo, tuttavia, la mancata reintroduzione del permesso di soggiorno di cui all'articolo 11 comma c-ter del decreto legislativo 394/1999, quindi di un permesso di soggiorno corrispondente alla previsione dell'articolo 5 comma 6 TU immigrazione, riduce la rilevanza di una tale considerazione. Così come descritta sino ad ora, la “nuova” protezione sembra non adatta ad offrire le medesime tutele che scaturivano dall'applicazione dell'articolo 5 comma 6 precedente alla modifica apportata dal decreto Salvini e dalla corrispondente previsione del permesso di soggiorno per motivi umanitari rilasciabile dal Questore. Ciò nonostante, possono assumere notevole rilievo le modifiche apportate dal dl 130/2020 all'articolo 19 comma 1.1. del TU immigrazione, in quanto l'ampliamento delle ipotesi tutelate dalla protezione speciale può supplire all'assenza di un permesso di soggiorno per tutti i casi non ricompresi nelle ipotesi tipizzate oppure astrattamente riconducibili agli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato. La modifica all'articolo 19, infatti, opera l'estensione del divieto di respingimento e di espulsione anche al rischio di subire trattamenti inumani e degradanti⁵³⁵ e al diritto al rispetto della vita privata e familiare della persona⁵³⁶, rendendo di fatto rilevante una disposizione dapprima coincidente con la tutela offerta dallo *status* di rifugiato e dalla protezione sussidiaria⁵³⁷. In particolare, l'esplicito riferimento ai termini dell'articolo 8 CEDU è da accogliersi con particolare favore. Infatti, ciò che è stato costruito dall'evoluzione giurisprudenziale e dalla prassi delle Commissioni territoriali e delle questure circa la comparazione tra integrazione sociale ed effettiva condizione di vulnerabilità individuale ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria, è positivizzato con riferimento ad un preciso divieto di allontanamento correlato all'esplicito richiamo del diritto al rispetto della vita privata e familiare. Si sottolinea, inoltre, come la disposizione definisca chiaramente tutti i parametri della comparazione da effettuare ai fini del riconoscimento del permes-

⁵³⁵ Richiamando i termini dell'articolo 3 CEDU.

⁵³⁶ Richiamando i termini dell'articolo 8 CEDU.

Si veda: Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), *Osservazioni e proposte emendative ASGI al d.l. n. 130/2020 in materia di immigrazione e asilo del 4 novembre 2020, Alcune luci e molte ombre nel decreto-legge n. 130/2020 in materia di immigrazione e asilo: è indispensabile fare subito modifiche importanti*, disponibile a: <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/11/valutazioni-ed-emendamenti-ASGI-al-d.l.-n.-130-2030-4-11-2020-fin-1.pdf>

⁵³⁷ Si rimanda al par. 1.1.2. di questo capitolo.

so di soggiorno per protezione speciale⁵³⁸: l'autorità amministrativa o giudiziaria dovrà valutare, da una parte, «le ragioni di sicurezza nazionale ovvero di ordine e sicurezza pubblica», dall'altra, la «natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato», il «suo effettivo inserimento sociale in Italia», la «durata del suo soggiorno nel territorio nazionale», nonché «l'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine⁵³⁹».

Inoltre, una modifica approvata in sede referente ha richiamato, circa il divieto di respingimento ed espulsione previsto dall'articolo 19 TU immigrazione, il rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano, secondo la dicitura impiegata per novellare l'articolo 5, comma 6 del Testo Unico. Infatti, l'articolo 19 TU immigrazione ora prevede che «non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'estradizione di una persona verso uno Stato [...] qualora ricorrano gli obblighi di cui all'articolo 5, comma 6». Tale modifica si collega a quanto previsto dall'articolo 32, comma 3 del decreto legislativo 25/2008⁵⁴⁰, il quale dispone:

«Nei casi in cui non accoglie la domanda di protezione internazionale e ricorrano i presupposti di cui all'articolo 19, commi 1 e 1.1., del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per il rilascio di un permesso di soggiorno che reca la dicitura “protezione speciale”, salvo che possa disporsi

⁵³⁸ «(invece necessariamente alquanto sfumati nella vecchia formula della Cassazione, prestatasi infatti a dubbi ed equivoci nella pratica applicazione)», C. DE CHIARA, *Il diritto di asilo e il d.l. 130/2020: progressi e occasioni mancate*, in *Rubrica Diritti senza confini* (collaborazione fra le Riviste *Questione Giustizia* e *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*), disponibile a: <https://www.asgi.it/notizie/asilo-dl-130-2020-progressi-e-occasioni-mancate/>, cit. par. 2.

⁵³⁹ Si sottolinea che è possibile anche un'altra interpretazione della disposizione in esame: secondo Crescini, gli elementi indicati potrebbero essere suscettibili di valutarsi singolarmente, venendo meno il principio del bilanciamento, il quale non è esplicitato. In altre parole, i requisiti potrebbero risultare tra loro equivalenti, senza la necessità di bilanciarli: d'altronde, la Corte di cassazione stessa ha valutato la possibilità di una simile ipotesi nelle sentenze n. 1104/2020 e n. 23718/2020. Webinar – Associazione per gli Studi Giuridici dell'Immigrazione (ASGI) del 5 novembre 2020, *Quali modifiche ai decreti sicurezza?*, intervento di G. Crescini.

⁵⁴⁰ Anche l'articolo 32, comma 3 del decreto legislativo 25/2008 è stato modificato dal dl 130/2020: al primo periodo, la parola «annuale» è stata sostituita dalla seguente: «biennale»; al secondo periodo, le parole «ma non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro» sono state sostituite dalle seguenti: «, fatto salvo quanto previsto in ordine alla convertibilità dall'articolo 6, comma 1-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

l'allontanamento verso uno Stato che provvede ad accordare una protezione analoga».⁵⁴¹

Inoltre, si collega a quanto previsto dal nuovo comma 1.2 dell'articolo 19 TU immigrazione, aggiunto dal decreto-legge 130/2020:

«Nelle ipotesi di rigetto della domanda di protezione internazionale, ove ricorrano i requisiti di cui ai commi 1 e 1.1, la Commissione territoriale trasmette gli atti al Questore per il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale. Nel caso in cui sia presentata una domanda di rilascio di un permesso di soggiorno, ove ricorrano i requisiti di cui ai commi 1 e 1.1, il Questore, previo parere della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, rilascia un permesso di soggiorno per protezione speciale.»⁵⁴²

Il ripristino della formula che richiama gli obblighi costituzionali ed internazionali risulta essere utile per quanto concerne la tutela di coloro i quali si spostano a causa del cambiamento climatico, in particolare a causa dei processi a lenta insorgenza. Difatti, da quanto analizzato nel paragrafo 1.1.1.2., tale riferimento rimanda ad una lista di diritti fondamentali della persona e quindi si erge a protezione di condizioni di vulnerabilità ad essi collegate. Di centrale importanza è da considerarsi la modifica introdotta al disegno di legge di conversione del decreto-legge 130/2020, la quale ha aggiunto l'inciso «o qualora ricorrano gli obblighi di cui all'articolo 5, comma 6» all'articolo 19, comma 1.1 TU immigrazione. In tal modo, esiste uno strumento utilizzabile praticamente: il permesso di soggiorno per protezione speciale, rilasciabile dal questore i) laddove le Commissioni territoriali non accolgano la domanda di protezione internazionale, ma ricorrano i presupposti di cui all'articolo 19, commi 1 e 1.1. TU immigrazione e procedano quindi alla trasmissione degli atti; ii) oppure, nel caso in cui sia presentata una domanda di rilascio di un permesso di soggiorno, ove ricorrano i requisiti di cui ai commi 1 e

⁵⁴¹ Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

⁵⁴² Decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

1.1, previo parere della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale.

1.1.3.1. La modifica del permesso di soggiorno per calamità

Si evidenzia, inoltre, che il dl 113/2020 non ha eliminato le ipotesi tipizzate dal decreto Salvini, ma ne ha modificato la portata: «nell’ottica di una flessibilizzazione del regime dei permessi di soggiorno⁵⁴³», è stata estesa la durata dei permessi di soggiorno per protezione speciale a due anni ed è stata prevista la convertibilità in permesso di soggiorno per lavoro della maggior parte degli altri permessi. Tra questi, assume rilevanza per l’oggetto del presente studio il permesso di soggiorno per calamità, che ha subito una modifica significativa per la tutela degli sfollati climatici. Infatti, l’articolo 1, comma 1 lett. f) del decreto Lamorgese ha sostituito nell’art. 20-bis del TU immigrazione l’espressione «contingente ed eccezionale» con la parola «grave». Se prima il questore doveva rilasciare un permesso di soggiorno qualora il Paese d’origine avesse versato in una situazione di *contingente ed eccezionale* calamità tale da non consentire il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza, la modifica sopra citata fa sì che sia sufficiente una *grave* calamità. Nel disegno di legge per la conversione del dl 130/2020⁵⁴⁴ si legge che «l’intervento emendativo ripristina la formula già affermata nella prassi amministrativa, che dava rilievo alla calamità qualificata come grave». In effetti,

⁵⁴³Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione (ASGI), *Osservazioni e proposte emendative ASGI al d.l. n. 130/2020 in materia di immigrazione e asilo del 4 novembre 2020, Alcune luci e molte ombre nel decreto-legge n. 130/2020 in materia di immigrazione e asilo: è indispensabile fare subito modifiche importanti*, disponibile a: <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/11/valutazioni-ed-emendamenti-ASGI-al-d.l.-n.-130-2030-4-11-2020-fin-1.pdf>, cit. p. 1.

⁵⁴⁴Disegno di legge: "Conversione in legge del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale" (2727). Disponibile a: https://www.camera.it/leg18/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=18&codice=leg.18.pdl.camera.2727.18PDL0118490&back_to=https://www.camera.it/leg18/126?tab=2-e-leg=18-e-idDocumento=2727-e-sede=-e-tipo=

Poi modificato dalla dicitura: “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale” (2040).

come analizzato nel paragrafo 1.1.1.3., la Commissione Nazionale, nella circolare del 2015, faceva riferimento a «*gravi calamità naturali* o altri gravi fattori locali ostativi ad un rimpatrio in dignità e sicurezza» e la giurisprudenza di merito si era allineata ad una tale interpretazione, dando rilievo, ad esempio, alla circostanza di ripetute alluvioni nel Paese d'origine ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria tenuto conto della previsione del permesso di soggiorno per calamità di cui all'articolo 20-bis TU immigrazione⁵⁴⁵.

La sostituzione delle parole «contingente ed eccezionale» con la parola «grave» riferita alla situazione di calamità necessaria al riconoscimento del permesso di soggiorno ex articolo 20-bis TU immigrazione prospetta una protezione più ampia per gli sfollati climatici. Infatti, la nuova formulazione si presta a comprendere non solo fenomeni transitori ed eccezionali, ma anche quelle modifiche all'ecosistema più gradualmente (definiti processi a lenta insorgenza) generate dal cambiamento climatico. Difatti, la sussistenza del carattere di gravità di un determinato fenomeno può riguardare non soltanto situazioni ricollegabili a disastri naturali (terremoti, esondazioni, tsunami), bensì anche quelle conseguenze climatiche (innalzamento del livello del mare, aumento di salinità delle acque, siccità) che non consentono il rientro dello straniero in condizioni di dignità e sicurezza. Il rimpatrio del richiedente lo reimmetterebbe in un contesto di vita poco dignitoso (alluvioni ripetute con conseguenze sull'attività finalizzata al sostentamento della persona, scarsità delle risorse, conflitti conseguenti), per via della minaccia al godimento e all'esercizio di diritti umani fondamentali della persona.

L'apertura della disciplina di ingresso e soggiorno dello straniero sul territorio italiano verso una tutela (più) esplicita degli spostamenti indotti da fattori ambientali e climatici è stato oggetto di alcune perplessità nell'iter per la conversione in legge del dl 130/2020. È accaduto per quanto concerne l'ampliamento delle fattispecie ricomprese nell'articolo 19, commi 1 e 1.1 TU immigrazione e relativamente alla modifica dell'articolo 20-bis TU immigrazione, apportata dal decreto Lamorgese. La modifica all'articolo 20-bis, in particolare, è stata oggetto di proposte emendative nel corso delle discussioni in seno sia alla Camera dei de-

⁵⁴⁵ Cass. civ. [ord.], sez. I, 04-02-2020, n. 2563. Si veda il paragrafo 1.1.1.3.

putati sia al Senato. Interessanti appaiono alcuni interventi, i quali riflettono come il tema sia dibattuto.

Se, da una parte, la modifica è stata accolta con favore, col plauso di coloro che ne sottolineano la portata innovativa e l'apertura verso il (dovuto) collegamento tra migrazioni (forzate) e cambiamenti climatici, dall'altra, molte critiche e dubbi sono stati riportati all'attenzione dall'opposizione, soprattutto sul significato e l'ampiezza dell'aggettivo «grave» riferito a calamità. L'Onorevole Pollastrini (PD) ha sottolineato, per esempio, la rilevanza del rafforzamento del principio di respingimento verso uno Stato in cui sussistono violazioni sistematiche di diritti umani e in cui «le condizioni ambientali e climatiche non consentono una sussistenza»; di medesimo avviso, l'Onorevole Muroli (LeU), la quale ha evidenziato come le modifiche siano necessitate dal collegamento tra «la giustizia climatica» e «la giustizia sociale», in quanto «i migranti ambientali sarebbero il «dramma del nostro secolo»⁵⁴⁶. Al contrario, esponenti dell'opposizione hanno rilevato l'ambiguità del riferimento alle calamità gravi, suscettibili di un'interpretazione eccessivamente ampia o quantomeno maggiormente discrezionale, con l'inevitabile conseguenza di un aumento di flussi migratori («effetto farfalla»)⁵⁴⁷.

⁵⁴⁶ Le citazioni sono riprese dagli interventi riportati nel seguente documento: XVIII Legislatura, Resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta n. 434 di venerdì 27 novembre 2020, disponibile a: <https://www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0434&tipo=stenografico#sed0434.stenografico.tit00040.sub00010>

⁵⁴⁷ Ci si riferisce all'intervento, ad esempio, dell'Onorevole Paolini (Lega): «si dichiara preoccupato che si manifesti un «effetto farfalla» sul fronte dell'emigrazione. Basterà infatti una calamità nel Paese di origine a giustificare l'immigrazione nel nostro Paese, senza nessuna possibilità da parte dei magistrati di negare il diritto all'ingresso a chi lamenti una calamità nel suo Paese di origine, con effetti incontrollabili», Camera dei deputati 474. XVIII Legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (I), seduta del 18 novembre 2020, disponibile a:

<https://www.camera.it/leg18/824?tipo=C&anno=2020&mese=11&giorno=18&view=&commissione=01&pagina=data.20201118.com01.bollettino.sede00070.tit00020#data.20201118.com01.bollettino.sede00070.tit00020>;

dell'Onorevole Bordonali (Lega): «“Grave calamità”. Mi spiegate cosa intendete per “grave calamità”? Perché dalle parole della collega precedentemente si è capito cosa avete creato e perché avete inserito solo “gravi calamità”, perché voi accoglierete i cosiddetti migranti climatici. In Africa, ovviamente, c'è un problema di siccità e la siccità, sì, è una grave calamità, non è contingente, non è eccezionale, quindi tutti i migranti climatici arriveranno nel nostro Paese.»; dello stesso avviso, l'Onorevole Bartolozzi (FI): «abbiamo chiesto più volte, tutti i parlamentari di opposizione, cosa il Governo intendesse per “calamità”. Io ho fatto delle semplificazioni, chiedendo lumi anche al Viceministro Mauri, dicendo: ma scusate, ma la siccità è una grave calamità naturale? L'essondazione di un fiume è grave calamità naturale? Lo smottamento di una collina è grave calamità naturale?», XVIII Legislatura, Resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta n. 434 di venerdì 27 novembre 2020, disponibile a:

In merito a queste ultime posizioni, si sottolineano le proposte emendative 1.124, 1.125 (Lucaselli, Donzelli, Prisco), rigettate in sede referente, riguardanti l'articolo 20-bis del TU immigrazione, le quali si proponevano di dettagliare il concetto di «grave calamità», aggiungendo le parole «naturale, tale da deliberare da parte dello stato di provenienza la dichiarazione dello stato di emergenza nazionale». Tali proposte, di fatto, volevano far ricadere i margini di tutela entro lo spettro della previsione precedente, rispetto alla quale rilevavano «eccezionali e contingenti calamità».

Anche in seno al Senato le perplessità inerenti alla modifica del permesso per calamità non hanno tardato ad essere poste in discussione. In particolare, il Senatore Angussori (Lega), relatore di minoranza, ha espresso dubbi circa l'espansione di tutela con riferimento agli effetti climatici nella relazione orale del disegno di legge:

«I permessi per calamità, già previsti dal decreto Salvini, erano legati a casi eccezionali e per calamità eccezionali e contingenti, come ad esempio il terremoto di Haiti o lo tsunami in Indonesia. Nel testo che stiamo esaminando si è scelto di eliminare il riferimento a “gravi e contingenti”, lasciando quindi la dicitura “gravi calamità”. Rimane pertanto da stabilire *quali siano le gravi calamità cui si allude*, perché potrebbe verosimilmente trattarsi anche di siccità, di caldo eccessivo o di altre condizioni ambientali caratteristiche di alcuni Paesi. In questo modo potremo avere una nuova fattispecie di migranti: *i migranti climatici*. C'è da pensare attentamente a questo concetto. L'80 per cento dell'Africa subsahariana ha problemi di siccità, ma non sembra attuabile la migrazione dei 2,5 miliardi di persone che vivono in zone disagiate del nostro pianeta verso le nostre coste, né tantomeno una loro successiva regolarizzazione⁵⁴⁸» (corsivo aggiunto).

<https://www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0434&tipo=stenografico#sed0434.stenografico.tit00040.sub00010>

⁵⁴⁸ Anche la senatrice Stefani (L-SP-PSd'Az) «[...] era previsto nel caso in cui la calamità riguardava eventi contingenti ed eccezionali, ora si tratta solo di eventi gravi. Che cos'è una calamità grave? La siccità è una calamità grave? È da considerarsi una calamità o una situazione che si è consolidata e che ormai è nella natura di un territorio? Non vogliamo che questi termini vengano utilizzati al fine di interpretare la norma più estensivamente e che ciò si traduca in permessi di lavoro.» Queste le parole del senatore Balboni (FdI): «Basterà invocare una qualunque calamità, anche di modesta gravità, di cui ovviamente il mondo è pieno: un'estate troppo secca, un'inondazione, un raccolto andato a male o persino che nel proprio Paese non ci si può curare bene come in Italia.» Si veda: Senato della Repubblica XVIII Legislatura, 285ª seduta pubblica resoconto stenografico, venerdì 18 dicembre 2020. Disponibile a:

Di contrario avviso, invece, il senatore Verducci (PD):

«La questione migratoria è un fatto epocale e non sarà fermata da nessun muro, perché le cause che la generano sono più forti dei muri, e sono guasti come guerre e *calamità*, guasti di un modello di sviluppo spesso predatorio di cui siamo responsabili e che l'Occidente ha imposto al resto del mondo. E va governata senza mai derogare allo Stato di diritto, alla nostra identità democratica⁵⁴⁹».

L'iter di conversione del decreto-legge permette di fare alcune considerazioni in merito alla portata delle novità apportate con riferimento alla tutela di coloro che si spostano a causa dei cambiamenti climatici. La volontà del legislatore sembra essere quella di offrire una tutela maggiore rispetto alle ripercussioni dei fenomeni ambientali, sino a ricomprendere quelli che non si presentano quali eccezionali e contingenti, ma gravi. La gravità di una calamità, come anticipato, potrebbe ricoprire le situazioni inerenti ai processi a lenta insorgenza (che non rilevavano nell'originale formulazione dell'articolo 20-bis TU immigrazione). Al contrario di quanto possa dirsi in merito ai concetti di eccezionalità e contingenza, quello di gravità può essere suscettibile di rimandare ad eventi che colpiscono in modo *individuale* il soggetto e che, quindi, prescindono da una valutazione soltanto generale delle condizioni del Paese di origine, bensì presuppongono un giudizio comparativo tra queste ultime e la condizione personale del richiedente. È anche quest'ultima, infatti, che potrebbe riempire di significato la nozione di «grave calamità», riportandola alla situazione *in concreto* da tutelare. Tuttavia, le perplessità evidenziate dall'opposizione, che si riferiscono prevalentemente all'astrattezza e alla generalità del permesso per calamità, non soltanto riflettono quanto il fenomeno sia attualmente dibattuto, ma permettono di riflettere sulla possibile applicazione dello strumento nel contesto oggetto di studio. Infatti, soltanto la prassi applicativa e giurisprudenziale, alla luce dell'interpretazione del concetto di gravità, potrà rispondere al quesito: gli sfollati climatici possono contare sulla tutela offerta dall'articolo 20-bis TU immigrazione?

http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=18&id=1187526&part=doc_dc

⁵⁴⁹ *Ibid.*

1.2. I limiti della protezione temporanea ex articolo 20 TU immigrazione

Una breve analisi merita la protezione offerta dall'articolo 20 del TU immigrazione, le cui misure straordinarie di accoglienza possono essere adottate anche in occasione di «disastri naturali». Quest'ultimo riferimento fa sì che l'istituto rilevi ai fini della tutela rispetto a fattori ambientali, tuttavia si evidenzia l'esistenza di alcuni limiti ostativi alla sua applicazione con riferimento alle diverse situazioni riguardanti gli spostamenti indotti dai cambiamenti climatici.

L'articolo 20 del TU immigrazione prevede l'adozione di «misure di protezione temporanea da adottarsi [...] per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea». Si tratta di un istituto che, sebbene di carattere temporaneo, non coincide con la protezione temporanea prevista dall'ordinamento europeo⁵⁵⁰ e presenta caratteristiche differenti rispetto alle altre ipotesi di protezione umanitaria del Testo Unico e, in particolare, al permesso di soggiorno per calamità di cui all'articolo 20-bis. Con la protezione temporanea prevista dalla direttiva 2001/55/CE ha in comune il carattere collettivo della tutela, ma se ne distingue per la non necessaria dichiarazione di «afflusso massiccio» da parte delle istituzioni dell'Unione Europea e perché prescinde dalla definizione di «sfollati» di cui all'articolo 2 della direttiva citata⁵⁵¹. Rispetto al concetto di protezione umanitaria e, segnatamente, al permesso di soggiorno per calamità di cui all'articolo 20-bis del TU immigrazione, la protezione temporanea per esigenze umanitarie differisce per lo spiccato carattere politico della tutela. Le misure di protezione temporanea, infatti, sono stabilite «con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con i Ministri degli affari esteri, dell'interno, per la solidarietà sociale e con gli altri Ministri eventualmente interessati» e nei limiti delle risorse preordinate allo scopo nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche migratorie di cui all'articolo 45 del Testo Unico. Inoltre, non ne condivi-

⁵⁵⁰ Si veda: A. DI MURO, L. DI MURO, *Il diritto dell'immigrazione. Guida aggiornata alla Legge n. 46/2017 Decreto "Minniti-Orlando"*, Giappichelli Editore, 2017, p. 107.

⁵⁵¹ Servizio Studi del Senato, nota breve n. 80 – giugno 2015, *Protezione temporanea, protezione umanitaria, protezione temporanea per motivi umanitari* (a cura di L. Borsi), disponibile a: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00926327.pdf>

de il carattere individuale di tutela⁵⁵² e, difformemente dalla formulazione adottata dal nuovo decreto-legge 130/2020⁵⁵³, allude soltanto alla protezione di «chi è costretto a lasciare il proprio Paese d'origine a causa di disastri naturali» o di «coloro i quali non possono tornare nel Paese d'origine in ragione di eventi naturali improvvisi⁵⁵⁴». Quest'ultimo profilo è rilevante laddove rappresenta una limitazione alla tutela compiuta degli spostamenti indotti dai cambiamenti climatici escludendo i processi a lenta insorgenza; infatti, il richiamo ai soli disastri naturali sembra offrire una copertura ai soli eventi climatici definibili a rapida insorgenza.

1.3. Riflessioni sull' (in) attuazione dell'asilo costituzionale

L'analisi condotta sino ad ora, come l'intera disciplina di ingresso e soggiorno degli stranieri nel territorio italiano⁵⁵⁵, non può prescindere da alcune considerazioni in merito alla portata ed al significato che il diritto di asilo costituzionale ha rivestito e riveste nel nostro ordinamento. Tanto più che le riflessioni con riferimento alla nuova disciplina di ingresso e soggiorno dello straniero, disegnata dal decreto-legge 130/2020, ha fatto venire alla luce questioni (non nuove) riguardanti la sua attuazione.

Il diritto di asilo trova la sua fonte nell'articolo 10, comma 3 della Costituzione, il quale riconosce protezione allo straniero «al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana». Così delineata, la disposizione consente una tutela molto ampia sul territorio italiano per coloro che, nel Paese d'origine, non possano godere in modo effettivo delle libertà democratiche stabilite dalla nostra Carta costituzionale. Cio-

⁵⁵² Con la protezione temporanea per esigenze umanitari «viene data copertura giuridica alla richiesta di assistenza e asilo provvisorio, proveniente da *esodi di massa o afflusso di sfollati* in occasione di conflitti o disastri naturali.», A. DI MURO, L. DI MURO, *Il diritto dell'immigrazione. Guida aggiornata alla Legge n. 46/2017 "Decreto Minniti-Orlando"*, Giappichelli Editore, 2017., p. 107 (corsivo aggiunto).

⁵⁵³ Come si è visto nel paragrafo 1.1.3.1., il dl 130/2020 ha comportato la modifica dell'art. 20-bis del TU immigrazione.

⁵⁵⁴ A. BRAMBILLA, *Migrazioni indotte da cause ambientali: quale tutela giuridica nell'ambito dell'ordinamento giuridico europeo e nazionale?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* Fascicolo n. 2/2017, cit. p. 14.

⁵⁵⁵ L'analisi condotta nel presente lavoro non offre il quadro completo di tutela dello straniero sul territorio italiano. Infatti, manca l'analisi nello specifico dell'attuazione dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria, nonché dei permessi di soggiorno diversi da quelli esposti.

nonostante, la portata del diritto di asilo costituzionale è stata vanificata dall'assenza di una legge specificamente chiamata ad attuare la riserva posta dall'articolo 10 comma 3. Assenza che, per molti anni, ha condotto parte della dottrina e della giurisprudenza ad inquadrare la disposizione tra le norme programmatiche della Costituzione, ossia bisognosa, per essere concretamente applicata, di un intervento legislativo mirato⁵⁵⁶. In senso contrario, tuttavia, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite, con la sentenza n. 4674/1997, ha affermato «il carattere precettivo e la conseguente operatività della disposizione costituzionale», i quali

«sono da ricondurre al fatto che essa, seppure in una parte necessita di disposizioni legislative di attuazione, delinea con sufficiente chiarezza e precisione la fattispecie che fa sorgere in capo allo straniero il diritto di asilo, individuando nell'impedimento dell'esercizio delle libertà democratiche la causa di giustificazione del diritto ed indicando l'effettività quale criterio di accertamento della situazione ipotizzata»⁵⁵⁷.

Il diritto costituzionale di asilo è stato così considerato un «vero e proprio diritto soggettivo all'ottenimento dell'asilo, anche in mancanza di una legge che, del diritto stesso, specifichi le condizioni di esercizio e le modalità di godimento»⁵⁵⁸. Tuttavia, nella medesima sentenza, la Corte, sottolineando una netta distinzione tra rifugio politico ed asilo politico⁵⁵⁹, ne ha delineato i differenti contenuti: soltanto il primo gode di un particolare *status* giuridico, mentre il secondo – considerata l'assenza di una legislazione d'attuazione – garantisce il solo ingresso nel territorio dello Stato. Nonostante tale differenza, in un primo momento, la Corte ha affermato un sostanziale allineamento, sul piano procedimentale, dei due istitu-

⁵⁵⁶ M. BENVENUTI, *Il diritto di asilo nell'ordinamento giuridico italiano. Un'introduzione*, CEDAM, 2007, pp. 31-32. Sottolinea Benvenuti che «la parte della dottrina più sensibile al mutato assetto costituzionale ha da subito – e poi crescendo – affermato [...] a) che l'art. 10, co. 3, Cost. debba configurarsi come disposizione immediatamente precettiva, dal momento che “se pure in parte necessitasse di disposizioni legislative di applicazione, essa contiene tuttavia, senza possibilità di dubbio, una disciplina completa di alcune parti dell'istituto ed una precisa delimitazione dei poteri di legge.», p. 35.

⁵⁵⁷ Cass. SU, n. 4674/97, citata da N. ZORZELLA, *La protezione umanitaria del sistema giuridico italiano*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo n. 1/2018, p. 2.

⁵⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁵⁹ Su cui si tornerà nel paragrafo successivo.

ti⁵⁶⁰: «nella legislazione nazionale», ha sostenuto la Corte, «non mancano formulazioni normative tali da indurre a ritenere che la domanda di asilo debba essere assistita dalle medesime formalità previste per la richiesta del riconoscimento dello *status* di rifugiato»⁵⁶¹. In un secondo momento, tuttavia, il giudice di legittimità è pervenuto «a un drastico *revirement* in merito all'essenza e al valore del diritto di asilo costituzionale⁵⁶²». Quest'ultimo è stato ritenuto funzionale al riconoscimento dello *status* di rifugiato, o meglio il diritto dello straniero all'ingresso nel territorio dello Stato al fine di essere ammesso alla procedura di esame della domanda di riconoscimento della qualifica di rifugiato⁵⁶³. Appare evidente che l'applicazione del diritto costituzionale di asilo risentiva di una sovrapposizione tra istituti di diversa provenienza, a causa dei dubbi circa il suo ruolo all'interno della disciplina di ingresso e soggiorno degli stranieri sul territorio italiano. Per il tramite della protezione umanitaria tale contaminazione non ha tardato a divenire sempre più lampante. Difatti, il riferimento al rispetto degli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato di cui all'articolo 5 comma 6 TU immigrazione ha radicato l'attuazione del diritto di asilo costituzionale per il tramite di una distinta forma di tutela, la quale si presentava quale complementare rispetto alle altre forme di protezione di derivazione europea. In particolare, la Corte di Cassazione ha affermato una sostanziale «identità di natura giuridica del diritto alla protezione umanitaria, del diritto allo *status* di rifugiato e del diritto di asilo costituzionale, in quanto situazioni tutte riconducibili alla categoria dei diritti umani fondamentali.»⁵⁶⁴ È nel 2012 che la Cassazione, superando l'approccio funzionalistico, ha individuato la veste del diritto di asilo costituzionale, ritenendolo «oggi [...] interamente attuato e regolato, attraverso la previsione delle situazioni finali previste nei tre istituti di protezione»: lo *status* di rifugiato, la protezione sussidiaria e la

⁵⁶⁰ M. BENVENUTI, *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, in *Questione Giustizia*, 2/2018, disponibile a: https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/la-forma-dell-acqua-il-diritto-diasilo-costituzionale-traattuazione-applicazione-eattualita_531.php

⁵⁶¹ Cass., sez. I, sent. n. 8423/2004.

⁵⁶² M. BENVENUTI, *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, in *Questione Giustizia*, 2/2018.

⁵⁶³ Cass., sez. I, sent. n. 25028/2005.

⁵⁶⁴ Cass., sez. un., ord. n. 19393/2009, citata in M. BENVENUTI, *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*.

protezione temporanea⁵⁶⁵. Da tale affermazione la Corte ha fatto discendere l'inesistenza di «alcun margine di residuale diretta applicazione del disposto di cui all'art. 10, terzo comma, Cost., in chiave processuale o strumentale» e quindi l'impossibilità di un diretto riconoscimento del diritto di asilo. Un tale epilogo era conseguenza del sistema pluralistico di protezione internazionale venutosi a creare a seguito della compiuta attuazione del Sistema europeo comune di asilo e, probabilmente, conseguenza del ruolo che la protezione umanitaria aveva assunto nell'ordinamento giuridico italiano.

Se tale era l'orientamento della giurisprudenza di legittimità vigente la protezione umanitaria ex articolo 5 comma 6 del TU immigrazione, la quale contribuiva a dare piena attuazione al diritto di asilo costituzionale, il dl 113/2018 – comportante l'abolizione dell'istituto generale ed atipico – ha comportato il sorgere di nuove dinamiche riguardanti il ruolo del diritto di asilo costituzionale. Parte della dottrina⁵⁶⁶ si è interrogata sulla legittimità costituzionale delle nuove norme in materia di protezione per esigenze umanitarie, in ragione dell'eliminazione del riferimento al rispetto degli obblighi costituzionali, tra cui quelli derivanti dal diritto di asilo, e internazionali vigenti per l'Italia. Tra le perplessità esposte è emersa proprio l'impossibilità di completa attuazione dell'articolo 10, comma 3 della Costituzione, alla luce dell'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari «senza la contestuale introduzione di istituti aventi un'ampiezza complessivamente identica (sia per il tipo di presupposti, sia per il trattamento del titolare)». Situazione tale da riaprire «lo spazio per azioni giudiziarie destinate a successo per fare accertare il diritto di asilo garantito dall'art. 10, comma 3 Cost. non più completamente attuato dal legislatore». È in tal modo che si è prospettata la

⁵⁶⁵ F. GALLO, *La protezione complementare dopo il dl 113/2018: inquadramento sistematico, questioni di legittimità costituzionale*, in *Questione Giustizia*, disponibile a: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-protezione-complementare-dopo-il-dl-1132018-inq-05-07-2019.php>

⁵⁶⁶ Si veda il documento redatto dall'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), *Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permessi di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza previste dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (15 ottobre 2018)*, disponibile a: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/ASGI_DL_113_15102018_manifesti_illegittimita_costituzione.pdf; G. SANTORO (a cura di), *I profili di illegittimità del Decreto Salvini*, Coalizione Italiana Libertà e Diritti civili (CILD), Antigoni edizioni, 2018; C. PADULA, *Quale sorte per il permesso di soggiorno umanitario dopo il dl 113/2018?*, in *Questione Giustizia*, Diritti senza confini, disponibile a: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/quale-sorte-per-il-permesso-di-soggiorno-umanitario-dopo-il-dl-1132018-21-11-2018.php>

possibilità che il vulcano silente tornasse ad eruttare: la possibilità, cioè, che il giudice potesse riconoscere allo straniero – non rientrante nelle categorie della protezione internazionale, né in nessuna delle nuove categorie e al quale fosse in concreto impedito l’esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana – il proprio diritto di asilo ex articolo 10 comma 3⁵⁶⁷.

In merito a quanto asserito da parte della dottrina, merita evidenziare alcuni passaggi della sentenza 24 luglio 2019, n. 194 della Corte costituzionale, i quali hanno portato alla luce considerazioni apparentemente di senso opposto⁵⁶⁸. La Corte costituzionale, chiamata a decidere una serie di ricorsi promossi da alcune Regioni italiane inerenti questioni di legittimità delle modifiche apportate dal dl 113/2018, ha dichiarato inammissibili le questioni aventi ad oggetto l’art. 1. Infatti, secondo la Corte, «l’effettiva portata dei nuovi permessi speciali» poteva valutarsi «solo in fase applicativa, nell’ambito della prassi amministrativa e giurisprudenziale» e «l’interpretazione e l’applicazione dei nuovi istituti, in sede sia amministrativa che giudiziale» dovevano, in ogni caso essere «tenute al rigoroso rispetto della Costituzione e dei vincoli internazionali, nonostante l’abrogazione dell’esplicito riferimento agli “obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano”». Un’interpretazione costituzionalmente conforme, ossia l’«applicazione del dato legislativo in conformità agli obblighi costituzionali e internazionali», poteva quindi scongiurare «il paventato effetto restrittivo rispetto alla disciplina previgente⁵⁶⁹». In merito a quanto affermato dalla Corte costituzionale, può evidenziarsi che lo spazio per un’applicazione diretta del diritto di asilo sembrava sostanzialmente diminuire, o meglio non “risorgere” affatto, considerato l’invito a interpretare la nuova disciplina conformemente a Costituzione, quindi in modo conforme anche all’articolo 10 comma 3.

⁵⁶⁷ Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione (ASGI), *Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permessi di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza previste dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113* (15 ottobre 2018), p. 8.

⁵⁶⁸ D. GENOVESE, *Tra asilo costituzionale e integrazione sociale: nuove prospettive di protezione dopo il d.l. n.113/2018*, Rubrica *Diritti senza confini* (collaborazione tra le riviste *Diritto Immigrazione e Cittadinanza* e *Questione Giustizia*), 17-04-2020, disponibile a: <https://www.asgi.it/notizie/protezione-dopo-113-2018/>

⁵⁶⁹ Corte cost. n. 194/2019.

Può dirsi, ad ogni modo, che tale momento sarebbe stato adatto ad una riconsiderazione del diritto di asilo costituzionale, in ragione perlomeno della plausibile difficoltà dell'amministrazione e della giurisprudenza, non tanto di prendere atto della riserva imposta dall'articolo in questione, quanto di attuarla concretamente alla luce dei nuovi strumenti introdotti dal dl 113/2018.

A fronte della pronuncia delle Sezioni Unite che ha affermato l'irretroattività del decreto Salvini⁵⁷⁰, convertito in l. n. 132/2018, rispetto alle domande di riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari proposte prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina, l'applicazione della protezione umanitaria così come delineata precedentemente ha oscurato, temporaneamente, le riflessioni circa una possibile diretta applicabilità del diritto di asilo. Infatti, la maggior parte dei casi trattati all'indomani della nuova disciplina erano riconducibili a fatti verificatisi anteriormente all'abrogazione della protezione. Anche l'avvento del decreto Lamorgese, il quale ha permesso un'espansione della tutela degli stranieri (sia per quanto concerne il ripristino di una parte della formulazione originale dell'articolo 6, comma 5 del Testo Unico, sia per quanto riguarda l'aggiunta delle ipotesi di divieto di respingimento⁵⁷¹) può comportare l'eclissi di una applicazione diretta dell'asilo costituzionale. Si evidenzia, infatti, il timore che la giurisprudenza faccia ulteriori passi indietro, considerata l'esistenza di nuovi (o rinnovati) strumenti e che, quindi, il diritto di asilo rimanga sostanzialmente inattuato⁵⁷².

1.3.1. Il contenuto dell'asilo costituzionale: paragoni con le altre forme di protezione internazionale

L'analisi condotta nel precedente paragrafo ha mostrato come il diritto d'asilo costituzionale, nonostante le considerazioni della dottrina e l'evoluzione della giurisprudenza di legittimità, non sia mai stato completamente attuato. Infat-

⁵⁷⁰ Cass. n. 4890/2019; Cass. SU n. 29470/2019. Per un approfondimento circa l'irretroattività del d.l. 113/2018 si veda: G. SERRA, *La Corte di cassazione e l'irretroattività del dl 113/2018: spunti interpretativi futuri sul permesso di soggiorno per motivi umanitari*, Rubrica Diritti senza confini (collaborazione fra le riviste *Questione Giustizia* e *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*), disponibile a: <https://www.asgi.it/notizie/cassazione-protezione-umanitaria-decreto-salvini-non-retroattiva/>.

⁵⁷¹ Si veda il paragrafo 1.1.3.

⁵⁷² Webinar – Associazione per gli Studi Giuridici dell'Immigrazione (ASGI) del 5 novembre 2020, *Quali modifiche ai decreti sicurezza?*, intervento di S. Fachile.

ti, se si assume l'interpretazione secondo cui l'articolo 10, comma 3 della Costituzione trovi attuazione tramite le tre forme di protezione offerte (lo *status* di rifugiato, la protezione sussidiaria, la protezione umanitaria, poi tramutata in casi tipizzati e ad oggi "mista"), si può comprendere come in realtà si tratti di un'attuazione indiretta che, appunto, esclude un riconoscimento diretto del diritto di asilo. Al fine di comprendere la portata delle conseguenze di una simile conclusione, è necessario interrogarsi sul contenuto dell'articolo 10, comma 3, ossia su quello che potrebbe offrire se fosse applicato quale istituto a sé stante e su ciò che, invece, rimane sostanzialmente sulla carta.

Nel 1997, la Cassazione ha avuto modo di sottolineare la distinzione tra rifugio politico, categoria derivante dalla Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati, e asilo costituzionale:

«Il precetto costituzionale e la normativa sui rifugiati politici, infatti, non coincidono dal punto di vista soggettivo, perché la categoria dei rifugiati politici è meno ampia di quella degli aventi diritto all'asilo, in quanto la citata Convenzione di Ginevra prevede *quale fattore determinante per la individuazione del rifugiato, se non la persecuzione in concreto, un fondato timore di essere perseguitato, cioè un requisito che non è considerato necessario dall'art. 10, terzo comma, Cost*⁵⁷³.»

Come evidenziato dalla Suprema Corte, il riconoscimento dello *status* di rifugiato presuppone l'esame della sussistenza del «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»⁵⁷⁴, requisito che non è necessario ai fini del riconoscimento del diritto di asilo ex articolo 10, comma 3, Cost. Il medesimo discorso vale per quanto concerne l'introduzione, all'interno dell'ordinamento giuridico europeo, della protezione sussidiaria, per il cui riconoscimento è necessaria la sussistenza di fondati motivi di ritenere che il richiedente corra un rischio effettivo di subire un grave danno, laddove ritornasse nel Paese d'origine⁵⁷⁵. «Grave danno» che concerne ipotesi tipizzate, e non il generale impedimento di diritti fondamentali nel Paese d'origine. Altra caratteristica che con-

⁵⁷³ Cass. SU n. 4674/1997. (Corsivo aggiunto).

⁵⁷⁴ Art. 1A(2) della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati (si rimanda al capitolo II). La stessa definizione è ripresa dalla direttiva 2011/95/UE (attuata in Italia per il tramite del decreto legislativo 251/2007).

⁵⁷⁵ Art. 14 dlgs. 251/2007.

traddistingue tali forme di protezione rispetto a quanto previsto dall'articolo 10, comma 3, Cost. concerne la rilevanza dell'imputabilità degli atti persecutori o del danno grave ad un soggetto da ritenersi *responsabile*, la cui analisi non è richiesta sulla base di quanto prescritto dalla disposizione costituzionale⁵⁷⁶.

Per il tramite della protezione umanitaria, come delineata precedentemente alle modifiche apportate dal decreto Salvini (e successivamente dal decreto Lamorgese), si è assistito ad un avvicinamento a quanto effettivamente previsto dall'articolo 10, comma 3 della Costituzione. Difatti, il riconoscimento della protezione umanitaria e il rilascio del permesso di soggiorno da parte delle questure, anche quale conseguenza della trasmissione degli atti da parte della Commissione territoriale, erano legati alla sussistenza di esigenze umanitarie o al dovuto rispetto di obblighi costituzionali e internazionali dello Stato. L'interpretazione dei presupposti della disposizione, come analizzato nel paragrafo 1.1.1.2., si dirigeva nel senso del riconoscimento della protezione quantomeno laddove nel Paese d'origine fosse negato l'esercizio dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta costituzionale⁵⁷⁷ così come dei diritti previsti dagli strumenti internazionali a cui l'Italia ha aderito. Così delineata, la protezione umanitaria sembrava essere lo strumento attraverso cui l'articolo 10, comma 3 Cost. poteva espletare la sua funzione, o meglio finiva per essere "incorporato" in tale strumento⁵⁷⁸. Le medesime considerazioni possono farsi con riferimento alla reintroduzione, nella disciplina di ingresso e soggiorno dello straniero sul territorio italiano, del richiamo al rispetto degli obblighi costituzionali ed internazionali dello Stato, ad opera del decreto Lamorgese.

Viste le premesse, si ritiene utile individuare il contenuto del diritto di asilo, per comprenderne la portata e per illustrare se la protezione per esigenze uma-

⁵⁷⁶ M. BENVENUTI, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, CEDAM, 2007, p. 211.

⁵⁷⁷ Si sottolinea, qui, la rilevanza del dibattito dottrinario e giurisprudenziale circa l'individuazione in concreto dei diritti fondamentali garantiti a prescindere dallo status, di cui è accennato, con un rimando ad altre fonti, nel paragrafo 1.1.1.2.

⁵⁷⁸ Lo stesso può dirsi con riferimento alla nuova disciplina, in cui si assiste al ritorno del riferimento al «rispetto degli obblighi costituzionali e internazionali» e poteva dirsi anche con riferimento alla disciplina vigente post decreto Salvini, considerato quanto affermato dalla Corte costituzionale.

nitare (passata e attuale), possa intermediarne l'applicazione o, in ogni caso, offrire considerazioni in merito al significato dell'articolo 10, comma 3 Cost.

Il diritto di asilo consiste nella protezione dello straniero «al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione Italiana». L'esame sul riconoscimento di tale diritto, quindi, verte «sulla situazione di fatto di carattere *individuale, concreta ed attuale* che ha spinto uno straniero ad entrare in contatto con l'ordinamento italiano fuggendo da quello di appartenenza e/o provenienza a causa di una situazione di complessiva illibertà⁵⁷⁹». Ciò presuppone una valutazione sia soggettiva, riferita alla condizione personale dello straniero cui anche solo una libertà democratica risulti effettivamente compressa⁵⁸⁰, sia oggettiva, inerente al significato dell'effettivo impedimento quale atto o fatto di varia natura⁵⁸¹. Circa il concetto di «libertà democratiche», il quale in ogni caso non può considerarsi predefinito⁵⁸², ci si deve riferire, *prima facie*, a ciò che l'Assemblea costituente ha inteso ricomprendere, cioè le libertà fondamentali garantite dalla Carta costituzionale⁵⁸³. Tra queste vi sono, ad esempio, la libertà personale (articolo 13, Cost.), la libertà di domicilio (articolo 14, Cost.), la libertà di circolazione e soggiorno, di uscita e di ritorno nel proprio Paese, senza restrizioni illegali o per ragioni politiche (articolo 16, Cost.), la libertà di manifestazione del pensiero (articolo 21, Cost.), il diritto alla difesa (articoli 24 e 111,

⁵⁷⁹ M. BENVENUTI, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, CEDAM, 2007, cit. p. 55 (corsivo aggiunto). Benvenuti sottolinea come «una simile considerazione» sia «rafforzata dalla preferenza accordata nel corso del dibattito costituente per una tipologia di valutazione concreta e negativa della situazione personale del richiedente asilo.»

⁵⁸⁰ Per un approfondimento circa la presa in considerazione dell'impedimento dell'effettivo esercizio di anche *una sola* delle libertà democratiche si veda: M. BENVENUTI, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, pp. 67-71. Benvenuti evidenzia come «in ragione ora della funzione che anche questa [una] libertà può essere chiamata a (non) svolgere in un assetto ordinamentale definito, ora del particolare momento o contesto in cui si intende (senza successo) farla a valere, ora della (mancata) incidenza della sola libertà sulla personale dimensione di *homme situé* di cui che ne sia impedito l'effettivo esercizio va preferita l'interpretazione per cui anche una sola delle libertà democratiche può essere presa in considerazione ai fini del riconoscimento del diritto di asilo.»

⁵⁸¹ P. BONETTI, *Diritti fondamentali degli stranieri*, in *L'Altro Diritto* (Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità) 2011, disponibile a: <http://www.altrodiritto.unifi.it/frontier/bonetti.htm>.

⁵⁸² M. ACIERNO, *La protezione umanitaria nel sistema dei diritti umani*, in *Questione Giustizia* 2/2018, par. 2., disponibile a: https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/la-protezione-umanitaria-nelsistema-deidiritti-umani_536.php

⁵⁸³ P. BONETTI, *Diritti fondamentali degli stranieri*, in *L'Altro Diritto* (Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità) 2011, disponibile a: <http://www.altrodiritto.unifi.it/frontier/bonetti.htm>.

Cost.), ma anche il diritto alla vita, il quale si configura come presupposto per l'esercizio di tutte le altre libertà e tutti gli altri diritti⁵⁸⁴. Tuttavia, esse non fanno capo ad un catalogo predeterminato, sulla base di quanto ricavato da una lettura originalista del testo costituzionale. Inoltre, alla luce dell'esposizione delle stesse ad un «grado di vulnerabilità ben superiore a quello relativo al periodo nel quale la nostra Costituzione è stata composta, all'interno della vastità del fenomeno migratorio più recente»⁵⁸⁵, e della loro intersecazione con altri diritti (*prima facie* non ritenuti fondamentali) il cui godimento è il presupposto perché esse possano dirsi non impedito, il significato delle libertà democratiche può definirsi tendenzialmente mutevole. Sottolinea Acierno come

«la *condicio iuris* posta dall'art. 10, terzo comma, Cost., per il riconoscimento del diritto d'asilo abbia carattere aperto, dal momento che l'impedimento all'esercizio delle libertà democratiche, disancorata dall'eredità dei totalitarismi storicamente determinati che hanno influito sulla sua formulazione, ha il carattere di una clausola generale, *in sintonia con la peculiarità dei diritti della persona, costantemente letti ed interpretati dalla Corte costituzionale "nell'alveo di una civiltà giuridica in evoluzione sempre più attenta ai valori di libertà e dignità delle persone"*⁵⁸⁶.»

Una considerazione in tal senso va fatta alla luce di quanto asserito dalla Corte di cassazione, con la sentenza n. 4455/2018, in merito all'accertamento di una condizione di vulnerabilità ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria – considerata, come anticipato, attuazione dell'articolo 10, comma 3. Secondo la Corte, infatti, può avere rilevanza l'assenza, nel Paese d'origine, «delle condizioni minime per condurre un'esistenza nella quale non sia radicalmente compromessa la possibilità di soddisfare i bisogni e le esigenze ineludibili della vita personale, quali quelli strettamente connessi al proprio sostentamento e al raggiungimento degli standards minimi per un'esistenza dignitosa». Evidenzia Silvestri come tale visione sia il frutto di una consapevolezza diversa in merito all'effettivo godimento delle libertà fondamentali riconosciute dalla Costituzione, poiché

⁵⁸⁴ *Ibid.*, si veda l'elenco presente al paragrafo VI.2.

⁵⁸⁵ M. ACIERNO, *La protezione umanitaria nel sistema dei diritti umani*, in *Questione Giustizia* 2/2018, par. 2, disponibile a: https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/la-protezione-umanitaria-nelsistema-deidiritti-umani_536.php

⁵⁸⁶ *Ibid.*, cit. par. 1 (corsivo aggiunto).

«Si va facendo strada nella giurisprudenza l'idea [...] che i diritti fondamentali non possono essere artificiosamente distinti, quanto alla protezione degli stranieri, in civili, politici e sociali, in quanto le “libertà democratiche”, di cui parla l'art. 10, terzo comma, della Costituzione italiana, hanno un senso se la persona *abbia un minimo di condizioni di sussistenza, indispensabili alla tutela della sua dignità*⁵⁸⁷».

Se, da una parte, tale considerazione sembra aprire uno spiraglio di luce verso la consapevolezza che la tutela della dignità umana nella sua ampiezza non può prescindere dalla protezione di tutti quei diritti che concernono le condizioni di vita della persona, dall'altra, essa rimane(va) confinata (nemmeno in maniera immediata) alla procedura di riconoscimento della protezione umanitaria, considerata l'(in) attuazione dell'asilo costituzionale per mezzo della stessa. Quest'ultima, così come delineata dall'articolo 5, comma 6, del Testo Unico (precedentemente alle modifiche intercorse con il decreto Salvini), come anticipato, attraverso il riferimento al rispetto degli obblighi costituzionali, “assorbe” il diritto fondamentale all'asilo contenuto nell'articolo 10, comma 3, Cost. È questo il senso che la Corte di Cassazione ha attribuito alla compiuta attuazione dell'asilo costituzionale per il tramite dell'intero sistema di protezione dello straniero.

In effetti, se il riferimento ai seri motivi di carattere umanitario ed al rispetto degli obblighi costituzionali ed internazionali – il cui tenore letterale ne suggerisce la natura di norma aperta – fosse stato interpretato nel senso più ampio possibile, ossia di tutela di coloro i quali, nel Paese di origine, avessero visti violati i propri diritti fondamentali, allora esso avrebbe potuto fungere da corretto intermediario per l'attuazione dell'asilo costituzionale. Si trattava, evidentemente, tralasciando le perplessità circa l'attuazione di una norma costituzionale per il tramite di strumenti anche di carattere internazionale, di una questione più che altro interpretativa e, conseguentemente, applicativa. Difatti, laddove la protezione umanitaria avesse espletato correttamente la funzione di norma a chiusura della disciplina di ingresso degli stranieri e quindi a tutela delle situazioni rientranti nell'articolo 10, comma 3, Cost. (di effettivo impedimento delle libertà democra-

⁵⁸⁷ G. SILVESTRI, *Il diritto fondamentale di asilo e alla protezione internazionale*, Rubrica Dritti senza confini (collaborazione fra le Riviste *Questione Giustizia* e *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*), 2018, disponibile a: <https://www.asgi.it/notizie/asilo-protezione-internazionale-silvestri/> (corsivo aggiunto).

tiche costituzionali), allora le considerazioni circa l'attuazione diretta dell'asilo costituzionale sarebbero state meno rilevanti, considerata l'ampia tutela prevista⁵⁸⁸. Ebbene, un simile discorso sembrava essere sfumato all'indomani dell'introduzione del decreto Salvini e all'abolizione della protezione umanitaria: senza tale clausola di salvaguardia delle condizioni di vulnerabilità degli stranieri, legate alla compromissione di diritti umani (*rectius*, fondamentali) nel Paese di origine⁵⁸⁹, il diritto di asilo poteva dirsi ugualmente attuato? Considerata l'esigenza, sorta all'indomani dell'emanazione della nuova disciplina, prima di sottolineare la rilevanza del rispetto degli obblighi costituzionali ed internazionali, poi di ripristinare la formula che ad essi alludeva⁵⁹⁰, può constatarsi che il diritto di asilo, per il tramite dei soli istituti dello *status* di rifugiato e della protezione sussidiaria, era da considerarsi sostanzialmente incompiuto. Da qui la necessità di integrarne l'applicazione con altri strumenti, quantomeno con il richiamo agli obblighi costituzionali di cui il diritto di asilo è parte integrante. In tal senso, il decreto Lamorgese ha permesso di riallineare quanto prescritto dall'articolo 10, comma 3, Cost. e il contenuto delle protezioni offerte nell'ordinamento italiano, così da restituire significato a quanto sottolineato dalla Corte di Cassazione circa la completa attuazione del diritto di asilo per il tramite delle forme di tutela previste.

⁵⁸⁸ Di avviso contrario Zorzella, la quale sottolinea come «la stessa qualificazione di misura residuale ed atipica della protezione umanitaria, affermata dalla unanime giurisprudenza sia di legittimità che di merito, è incompatibile con la previsione costituzionale dell'art. 10, co. 3 Cost., in quanto il suo valore giuridico, costituzionale, sarebbe inferiore a quello recato dalle norme ordinarie, quali quelle della protezione internazionale. L'asilo costituzionale, in altri termini, voluto dai costituenti come garanzia massima, ineliminabile e imprescindibile per la democrazia dello Stato e l'universalismo delle libertà costituzionali, diventa disposizione residuale, cioè inferiore nella scala giuridica a fattispecie previste da leggi ordinarie.» Si veda: N. Zorzella, *La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo n. 1/2018, pp. 28-29.

⁵⁸⁹ In particolare, in assenza del riferimento esplicito agli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato.

⁵⁹⁰ Tale riflessione è di De Chiara, il quale sottolinea che «[...] il ripristino di quell'inciso è, a mio parere, estremamente significativo per l'interprete: sta infatti a dimostrare che il legislatore, in continuità con quella giurisprudenza, riconosce, appunto, la incompiutezza della realizzazione del diritto di asilo, voluta dal costituente, se affidata ai soli istituti dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria, e la necessità, dunque, che questi vengano integrati da altri istituti.», C. DE CHIARA, *Il diritto di asilo e il d.l. 130/2020: progressi e occasioni mancate*, in *Rubrica Diritti senza confini* (collaborazione fra le Riviste *Questione Giustizia* e *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*), disponibile a: <https://www.asgi.it/notizie/asilo-dl-130-2020-progressi-e-occasioni-mancate/>.

1.3.2. *Il diritto di asilo costituzionale quale tutela a fronte di fenomeni ambientali e climatici*

Quello che qui interessa – al di là dell’analisi comparativa delle forme di protezione internazionale, quelle interne e il diritto di asilo – è sottolineare come l’articolo 10, comma 3, Cost., alla luce di una nuova consapevolezza del significato delle «libertà democratiche», possa costituire uno strumento di tutela nell’ambito degli spostamenti causati da fenomeni ambientali e climatici. In particolare, come si è visto, la portata delle libertà democratiche, o meglio dell’impedimento dell’effettivo esercizio delle stesse quale causa di giustificazione del diritto di asilo costituzionale, potrebbe essere suscettibile di ricomprendere una lista di diritti indispensabili per il godimento di condizioni di vita dignitose. Tale apertura interpretativa può essere d’auspicio per la tutela di condizioni di vulnerabilità (intese nel senso di impedimento dell’esercizio di diritti) inerenti non solo agli eventi a rapida insorgenza tipici del cambiamento climatico, bensì anche ai processi lenti scaturenti dal medesimo. Peraltro, il fatto che, al contrario di quanto previsto con riferimento allo *status* di rifugiato e alla protezione sussidiaria, il solo presupposto per il riconoscimento del diritto soggettivo all’asilo risieda nella valutazione dell’effettivo impedimento di anche uno soltanto dei diritti fondamentali previsti dalla Costituzione è ciò che può fare la differenza per quanto concerne una tutela *effettiva* rispetto alle situazioni ricollegabili agli eventi climatici. Il diritto di asilo costituzionale, quindi, così come delineato e così come potrebbe essere interpretato (alla luce delle considerazioni sul significato di «libertà democratiche»), rappresenta uno strumento adeguato alla tutela degli sfollati climatici. Difatti, il giudizio comparativo tra quanto previsto dalla Carta costituzionale e quanto impedito nel Paese di origine, in termini di diritti fondamentali, è proprio ciò che garantisce una tutela a tutte le svariate situazioni di vulnerabilità causate dal cambiamento climatico e che fa sì che sia sufficiente la prova dell’avvenuto impedimento dell’esercizio di una libertà fondamentale garantita dalla Costituzione⁵⁹¹.

⁵⁹¹ Il cui esame presuppone, come anticipato, una valutazione sia soggettiva, riferita alla condizione personale dello straniero cui anche solo una libertà democratica risulti effettivamente compres-

Di contrario avviso, parte della dottrina, distinguendo la situazione degli stranieri beneficiari del diritto di asilo da quella dei migranti economici, ritiene che gli sfollati climatici rientrino in quest'ultima categoria. Benvenuti, infatti, evidenzia la «differenza di carattere strutturale tra la situazione di chi fugge dal proprio paese perché impedito nell'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana» e quella di «chi, invece, lo abbandona per motivi economico-sociali o che, altrimenti, risulta sfollato per cause umane ma non direttamente incidenti sul proprio effettivo esercizio di tali libertà o che [...] giunge in Italia *per trovare riparo da eventi naturali* (catastrofi, epidemie, *mutamenti climatici*, ecc.)⁵⁹²». Aggiunge, inoltre, che per tali categorie di stranieri – che si trovano, quindi, ad «abbandonare il proprio Paese a seguito di una situazione di *invivibilità* diversa da quella delineata dall'art. 10, co. 3, Cost.» – si debbano predisporre misure diverse («soluzioni umanitarie e assistenziali») rispetto al diritto di asilo, così da non affievolirne l'ancoraggio alla causa di giustificazione data dall'impedimento dell'esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione⁵⁹³.

Tuttavia, come sottolineato in precedenza, coloro i quali sono costretti ad abbandonare il Paese d'origine a causa di fenomeni ambientali e climatici (sia a rapida insorgenza sia a lenta insorgenza) si trovano⁵⁹⁴ in una condizione di vulnerabilità, originata dal contesto di vita poco dignitoso, o meglio privo delle risorse per consentire loro una sopravvivenza dignitosa. A quest'ultima corrisponde l'impedimento dell'esercizio di diritti umani, i quali conferiscono significato allo stesso godimento delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione⁵⁹⁵. È tale

sa, sia oggettiva, inerente al significato dell'effettivo impedimento quale atto o fatto di varia natura (e quindi alla condizione oggettiva anche del Paese di origine).

⁵⁹² Benvenuti fa riferimento, nelle note, proprio alla categoria dei “rifugiati ambientali”. Si veda: M. BENVENUTI, *Il diritto di asilo nell'ordinamento giuridico italiano. Un'introduzione*, CEDAM, 2007, pp. 100-101 (corsivo mio).

⁵⁹³ *Ibid.*, cit. p. 101.

⁵⁹⁴ Oppure si (ri)troverebbero, se rimpatriati, in tale condizione di vulnerabilità.

⁵⁹⁵ Secondo quell'interpretazione, di cui si è parlato nel paragrafo 1.3.1., secondo cui i «diritti fondamentali non possono essere artificiosamente distinti, quanto alla protezione degli stranieri, in civili, politici e sociali, in quanto le “libertà democratiche”, di cui parla l'art. 10, terzo comma, della Costituzione italiana, hanno un senso se la persona *abbia un minimo di condizioni di sussistenza, indispensabili alla tutela della sua dignità*», G. SILVESTRI, *Il diritto fondamentale di asilo e alla protezione internazionale*, Rubrica *Diritti senza confini* (collaborazione fra le Riviste *Questione Giustizia e Diritto Immigrazione e Cittadinanza*), 2018, disponibile a: <https://www.asgi.it/notizie/asilo-protezione-internazionale-silvestri/> (corsivo aggiunto).

prospettiva che potrebbe rendere il diritto di asilo costituzionale, se attuato, una strada per offrire una forma di tutela per le situazioni di vulnerabilità degli sfollati climatici.

2. *La “soluzione” italiana a confronto con altre soluzioni nazionali*

L’analisi del paragrafo 1 ha evidenziato come l’ordinamento giuridico italiano non sia del tutto sprovvisto di una tutela a fronte di esigenze ambientali e climatiche. Infatti, sebbene la farraginoso evoluzione legislativa lasci dubbi irrisolti e possibilità di tutela non ancora confermate nella prassi, il riferimento esplicito alle condizioni di vulnerabilità anche ambientali nella giurisprudenza, la tipizzazione di un (rinnovato) permesso di soggiorno per calamità e la disciplina attuale con riferimento all’articolo 5, comma 6 TU immigrazione (e il rimando al rispetto degli obblighi costituzionali e internazionali dell’articolo 19 TUi) rende l’Italia uno dei Paesi membri dell’Unione Europea più evoluti dal punto di vista della tutela a fronte degli spostamenti indotti dai cambiamenti climatici⁵⁹⁶.

Attualmente, la soluzione italiana comprende in sé più strade di tutela: i) *in primis*, il rinnovato permesso di soggiorno per calamità, il quale, come visto, potrebbe tutelare gli individui a fronte di eventi naturali disastrosi ma anche dei processi a lenta insorgenza; ii) il riferimento agli obblighi costituzionali e internazionali, quale clausola di salvaguardia laddove nel Paese di origine siano negati in concreto diritti fondamentali del soggetto richiedente, tra i quali si possono annoverare alcuni diritti compromessi dagli effetti climatici; iii) la protezione temporanea ex articolo 20 TU immigrazione che, sebbene limitata dal carattere collettivo e temporaneo della tutela, può rappresentare una possibilità di tutela a fronte di un afflusso massiccio di sfollati climatici; iv) da ultimo, la (completa) attuazione dell’asilo costituzionale ex articolo 10 comma 3 della Costituzione rappresenta non solo il *fil rouge* che collega le ipotesi sopra menzionate, ma potrebbe rappre-

⁵⁹⁶ Se si fa riferimento al documento European Migration Network (EMN), *Comparative Overview of National Protection Statutes in EU and Norway. EMN Synthesis Report for the EMN 2019 Study*, May 2020, al paragrafo 7. (Protection statutes available for climate change reasons and natural disasters) e ai paragrafi dedicati alle protezioni complementari nazionali, l’Italia risalta per il tramite del riconoscimento del permesso di soggiorno per calamità e per quanto offerto, a livello di protezione umanitaria, precedentemente al decreto Salvini.

sentare una possibile via di tutela a fronte di una vasta gamma di vulnerabilità conseguenti alla negazione dell'esercizio di libertà democratiche.

2.1. *La protezione offerta dai Paesi membri dell'Unione Europea*

Sebbene in molti Paesi membri dell'Unione Europea siano contemplati meccanismi di protezione complementare, più o meno simili a quanto previsto dall'ordinamento giuridico italiano, soltanto alcuni di essi fanno o hanno fatto riferimento esplicitamente a fattori ambientali e climatici. È il caso, ad esempio, della Finlandia e della Svezia, che prevedevano dei meccanismi di tutela nei confronti delle vittime di catastrofi ambientali, sospesi però in conseguenza del maggior numero di arrivi nel periodo dal 2015 al 2016⁵⁹⁷. La Finlandia prevedeva il rilascio di un permesso di soggiorno umanitario laddove il soggetto richiedente non avesse i requisiti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria, ma che non potesse fare ritorno nel Paese d'origine a causa di una catastrofe ambientale. La sezione 88a (1) della Legge sugli stranieri⁵⁹⁸ recita:

«Aliens residing in the country are issued with a residence permit on the basis of a need for protection if the requirements for granting asylum under section 87 are not met but the aliens are in their home country or country of permanent residence under the threat of death penalty, torture or other inhuman treatment or treatment violating human dignity, or if they cannot return there because of an armed conflict or environmental disaster.»

Oltre a tale disposizione, frutto della previsione di un meccanismo di protezione complementare, la Finlandia richiamava esplicitamente (come accade nell'ambito

⁵⁹⁷ Hush sottolinea che «Finland's Parliament repealed its humanitarian protection provisions in the spring of 2016. Essentially, the repeal struck every mention of humanitarian protection from the Act. It impacted both pending and granted applications. Persons who had already received residence permits on humanitarian grounds could only remain in Finland if they had some other basis for remaining, such as studies or work. Temporary protection under Article 109 was not repealed. Sweden instituted a temporary repeal instead, in effect from July 20, 2016 to July 19, 2019. Under this temporary rollback, persons otherwise in need of protection (including environmental migrants) no longer have any right to a residence permit, while persons accorded refugee or alternative protection status are eligible only for temporary residence permits.», E. HUSH, *Developing a European Model of International Protection for Environmentally-Displaced Persons: Lessons from Finland and Sweden*, in *Columbia Journal of European Law, Preliminary Reference Blog*, 7 settembre 2017, disponibile a: <http://cjel.law.columbia.edu/preliminary-reference/2017/developing-a-european-model-of-international-protection-for-environmentally-displaced-persons-lessons-from-finland-and-sweden/>; Studio EU 2020, p.77.

⁵⁹⁸ Aliens Act 301/2004, disponibile a: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040301.pdf>.

dell'ordinamento italiano) i disastri ambientali con riferimento alla concessione della protezione temporanea. Quest'ultima era riconosciuta a coloro che

«need international protection and who cannot return safely to their home country or country of permanent residence, because there has been a massive displacement of people in the country or its neighbouring areas as a result of an armed conflict, some other violent situation or an environmental disaster⁵⁹⁹.»

Detta protezione aveva durata per un periodo non superiore a tre anni e poteva essere disposta soltanto con una decisione da parte del governo finlandese. Tipologie simili di tutela erano offerta dalla Svezia, che definisce «*person otherwise in need of protection*» chi si trova al di fuori del proprio Paese d'appartenenza perché impossibilitato a tornarvi a causa di un disastro naturale⁶⁰⁰. A questi poteva essere riconosciuto un permesso di soggiorno⁶⁰¹ oppure, in caso di rifiuto del primo, una protezione di tipo temporaneo, legata tuttavia a requisiti stringenti⁶⁰². Come anticipato, le soluzioni offerte da Finlandia e Svezia non sono più operative; tuttavia, si evidenzia come nell'ambito dell'ordinamento giuridico europeo i fattori ambientali e climatici abbiano influenzato le discipline di ingresso e soggiorno degli stranieri. Altro esempio in questo senso è rappresentato dalla legge cipriota sull'asilo, che stabilisce un divieto di espulsione per i rifugiati o i titolari di protezione sussidiaria

«to any country where his life or freedom will be endangered or he will be in danger of being subjected to torture or inhuman or degrading treatment or punishment or persecution for reasons of sex, race, religion, nationality, membership of a particular social group or politi-

⁵⁹⁹ Sezione 109 (1) dell'Aliens Act 301/2004.

⁶⁰⁰ Cap. 4, Sezione 2 (3), Aliens Act (2005:716), disponibile a: <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/06/61/22/bfb61014.pdf>.

⁶⁰¹ Si evidenzia che sussistevano dei limiti: il permesso poteva essere rifiutato laddove «in view of his or her criminal activities there are special grounds for not granting the alien a residence permit or if there are exceptional grounds for not granting such a permit in view of what is known about the alien's previous activities or with regard to national security», Cap. 5, Sez. 1 (2), Aliens Act (2005:716).

⁶⁰² Cap. 5, Sez. 15a, Aliens Act (2005:716): «A temporary residence permit may be granted [...] if the alien is staying here and 1. for at least six months has had employment that meets the requirements specified in Chapter 6, Section 2, first paragraph and refers to a period of at least one year from the time of the application, or 2. under Section 3, first paragraph, points 1-4, Section 3a, first paragraph, point 1 or second paragraph has strong ties to a person who has been granted a residence permit under point 1.»

cal opinion or because of armed conflict *or environmental destruction*⁶⁰³.»

Altri Paesi dell'Unione Europea, peraltro, benché sprovvisti di un richiamo esplicito ai fattori ambientali, prevedono meccanismi di protezione complementare nazionali, le cui disposizioni sono indipendenti dalle misure previste dal diritto internazionale e dal sistema di asilo europeo⁶⁰⁴. Tra questi, si annoverano *status* nazionali che possono essere riconosciuti sulla base di esigenze umanitarie⁶⁰⁵. Queste ultime, in molti casi, non sono tipizzate né definite⁶⁰⁶, lasciando aperta la possibilità di un'interpretazione estensiva suscettibile di ricomprendere anche fenomeni ambientali e climatici⁶⁰⁷. Il Belgio, ad esempio, dispone di una procedura di autorizzazione al soggiorno nel territorio dello Stato per ragioni di tipo umanitario: l'articolo 9-bis, Immigration Act⁶⁰⁸, prevede la possibilità di protezione per coloro che non possiedono i requisiti per il riconoscimento delle altre forme di tutela (*status* di rifugiato e protezione sussidiaria), tuttavia non ne tipizza i requisiti. Difatti, le situazioni di ciascun richiedente sono valutate caso per caso, in conformità al diritto internazionale ed europeo in materia di diritti umani⁶⁰⁹. Nel 2009, il Segretario di Stato per l'asilo e la migrazione ha chiarito la portata dei *ground* per l'ottenimento del nulla-osta a rimanere sul territorio belga per esigenze umanitarie, sottolineando la rilevanza di «“pressing humanitarian situations”, intended as a violation of international human rights treaties in case of removal of the person concerned⁶¹⁰.» Sebbene il documento sia stato successivamente annullato dal *Council of State* belga, l'amministrazione ha continuato ad interpretare la discipli-

⁶⁰³ Art. 29 (4) Refugee Law of 2000 a Law to provide for the recognition of refugees and for the better Implementation of the Convention relating to the Status of Refugees

⁶⁰⁴ European Migration Network (EMN), *Comparative Overview of National Protection Statuses in EU and Norway*. EMN Synthesis Report for the EMN 2019 Study, May 2020, p. 5.

⁶⁰⁵ *Ibid*, p. 6.

⁶⁰⁶ In generale, « the grounds for the national protection statuses remain largely undefined in national legislation. This leaves a significant margin of discretion to competent authorities, potentially creating challenges for authorities in assessing applications, as well as for applicants when lodging a claim for national protection.», *ibid*, cit. p. 4.

⁶⁰⁷ Per esempio: Repubblica Ceca: Sez. 66 (1) Act on the Residence of Foreign Nationals (1999); Belgio: Art. 9-bis Immigration Act (1980); Spagna: Artt. 37b e 46.3 of the Act on Asylum (1995).

⁶⁰⁸ Modificato da una legge del 15 settembre 2006 ed entrato in vigore il 1° giugno 2007.

⁶⁰⁹ European Migration Network (EMN), *Comparative Overview of National Protection Statuses in Belgium 2010-2019*, April 2020, p. 23.

⁶¹⁰ *Ibid*, cit. p. 27 (corsivo aggiunto).

na sulla base dei suddetti criteri⁶¹¹, in assenza di un'esplicita tipizzazione dei presupposti di eleggibilità. In tal modo, la procedura prevista dall'articolo 9-bis, Immigration Act, è suscettibile di ricoprire svariate situazioni, la cui valutazione di meritevolezza di protezione avviene discrezionalmente, caso per caso, da parte dell'*Immigration Office*⁶¹². Anche la Repubblica Ceca contiene, all'interno della disciplina concernente l'accoglienza e il soggiorno degli stranieri sul territorio, una previsione di carattere umanitario, in cui non sono definiti chiaramente i requisiti per il riconoscimento della relativa protezione. In particolare, è previsto un permesso di soggiorno permanente rilasciabile «for humanitarian reasons»⁶¹³, suscettibile, considerata la sua natura «vague», di ricoprire «various situations»⁶¹⁴. Altri Paesi, inoltre, prevedono forme di protezione complementare correlate al principio di *non-refoulement*, espandendo le ipotesi rispetto a quanto previsto dalle norme di derivazione europea (segnatamente, la disciplina della protezione sussidiaria). Si fa riferimento, ad esempio, alla Repubblica Ceca, la quale ha esteso il divieto di respingimento «if the foreign national's departure from the country would contradict the international obligations»⁶¹⁵ dello Stato. Inoltre, in merito al divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti (articolo 3 CEDU), ipotesi di *non-refoulement* prevista dalla protezione sussidiaria europea, si è sottolineato nel capitolo II come alcune pronunce della Corte EDU e una decisione del Comitato

⁶¹¹ *Ibid.*, p. 27. Si evidenzia che il Council of State belga ha ulteriormente chiarito la portata dei criteri, sottolineandone la natura *non-binding*: *l'Immigration Office* non avrebbe dovuto applicarli «as legally binding conditions».

⁶¹² *Ibid.*, p. 32. *L'Immigration Office*, infatti, «grants or refuses authorisation to stay on a discretionary basis. The exceptional circumstances justifying the application on the territory are assessed on an individual basis. The foreign national needs to demonstrate that it was impossible or particularly difficult to return to his or her country of origin or country of legal residence to apply for authorisation to stay.»

⁶¹³ Paragrafo 66, Act on the Residence of Foreign Nationals (1999). Si evidenzia che tale permesso di soggiorno può essere richiesto anche «without having been continuously resident» sul territorio. Si veda il documento *Guide for aliens in the czech republic*, disponibile a: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/?action=media.download&uuid=299EF809-CED3-CD58-1BE6696977EDA0F6>

⁶¹⁴ European Migration Network (EMN), *EMN Ad-Hoc Query on ES Ad hoc Query on Humanitarian Protection* – Requested by ES EMN NCP on 2nd June 2017, disponibile a: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/2017.1197_-_es_ad_hoc_query_on_humanitarian_protection.pdf

⁶¹⁵ National subsidiary protection based on international obligations, Section 14a, paragraph 2(d) of the Asylum Act (2006), European Migration Network (EMN), *Comparative Overview of National Protection Statuses in EU and Norway. EMN Synthesis Report for the EMN 2019 Study*, May 2020, cit. p. 32.

ONU possano contribuire all'evoluzione di un'interpretazione comprendente situazioni legate al mutamento ambientale, così da

«giungere al riconoscimento della protezione sussidiaria *ex art.* 14 lett. b) d.lgs 251/07 [...] a chi fugge dagli effetti dei cambiamenti climatici (o da eventi disastrosi) qualora, all'esito di un attento e individuale scrutinio, sia possibile ritenere che quest'ultimi siano dipesi in maniera preponderante da un atto intenzionale o da una consapevole omissione altrimenti evitabile dello Stato di appartenenza⁶¹⁶».

2.2. Altre ipotesi legate allo spostamento indotto da fenomeni ambientali e climatici al di fuori dell'Unione Europea

Nel paragrafo precedente si è visto che i Paesi membri dell'Unione Europea contemplan forme di protezione complementare che possono offrire tutela – sebbene nella maggior parte dei casi essa non sia esplicitata – a coloro i quali si spostano a causa di fenomeni ambientali e climatici. L'analisi si è concentrata soprattutto su approcci di tipo protettivo, inerenti ad una tutela (di tipo umanitario, basata sul principio di *non-refoulement* oppure a carattere temporaneo) a cui corrisponde un determinato *status*, alla stregua di quanto previsto dalla disciplina in materia di protezione internazionale di derivazione europea. Al di fuori dell'Unione Europea, si registrano tipologie di tutela differenti. Nel capitolo II (paragrafo 1.1.3.), ad esempio, si è visto che alcuni Paesi (segnatamente, America Latina e Unione africana) hanno esteso la definizione di rifugiato sino a ricomprendere ipotesi che non sono contemplate, nemmeno implicitamente, dalla Convenzione di Ginevra e la cui interpretazione potrebbe rappresentare l'applicazione di forme di tutela a coloro che si spostano a causa di fenomeni ambientali e climatici⁶¹⁷. Si analizzeranno di seguito le soluzioni offerte dall'ordinamento statunitense e canadese, il cui carattere è temporaneo e la cui rilevanza risiede

⁶¹⁶ A. BRAMBILLA, M. CASTIGLIONE, *Migranti ambientali e divieto di respingimento*, in *Questione Giustizia*, Rubrica Diritti senza confini, disponibile a: https://www.questionegiustizia.it/articolo/migranti-ambientali-e-divieto-di-respingimento_14-02-2020.php, cit. par. 3.

Si rimanda al paragrafo (2.1.1.2.) del capitolo II.

⁶¹⁷ Sebbene, come si è visto, tale interpretazione potrebbe fornire una tutela rispetto ad eventi a rapida insorgenza, meno per quanto concerne i processi a lenta insorgenza. Si rimanda al paragrafo 1.1.3. del Capitolo II.

nell'esplicito riferimento ai disastri naturali; inoltre, si analizzerà l'approccio utilizzato dall'ordinamento neozelandese, le cui "misure" sono indirizzate ad una categoria di sfollati climatici definita: coloro i quali abitano le isole del Pacifico.

Il meccanismo di protezione temporanea previsto dagli Stati Uniti (Temporary Protection Status – TPS) contempla la possibilità di tutela collettiva delle popolazioni nei cui Paesi d'appartenenza «there has been earthquakes, flood, drought, epidemic or other disasters in the state resulting in a substantial, but temporary, disruption of living conditions in the area affected». Nonostante il richiamo esplicito ai fattori ambientali, il TPS presenta caratteristiche limitanti laddove si voglia fornire tutela a coloro i quali cercano rifugio negli Stati Uniti in conseguenza degli effetti del cambiamento climatico. Infatti, si tratta di un meccanismo di difficile applicazione, che considera soltanto le condizioni oggettive del Paese d'origine e che ha carattere tipicamente collettivo. Il Procuratore Generale avvia una procedura di determinazione del Paese i cui cittadini sono meritevoli di protezione temporanea, basato sulla sussistenza di tre presupposti: il verificarsi di terremoti, inondazioni, siccità, epidemie o altri disastri naturali tali da comportare un sostanziale peggioramento delle condizioni di vita degli individui; l'impossibilità (o meglio, inabilità) del Paese straniero di gestire adeguatamente il ritorno in sicurezza dei propri cittadini; la richiesta, da parte del Paese in questione, di protezione⁶¹⁸. Una soluzione simile a quella adottata dagli Stati Uniti è presente nella legislazione canadese Immigration and Refugee Protection, la quale prevede la sospensione del provvedimento di allontanamento quando il Ministro lo imponga «with respect to a country or a place if the circumstances in that country or place pose a generalized risk to the entire civilian population as a result of [...] b) an environmental disaster resulting in a substantial temporary disruption of living conditions». Trattasi di un meccanismo di protezione temporanea che può essere annullata laddove le circostanze menzionate «no longer pose a generalized risk to the entire civilian population⁶¹⁹».

Un approccio differente, di tipo non protettivo bensì di regolazione dei flussi migratori, è stato pensato dalla Nuova Zelanda. Il Pacific Access Category

⁶¹⁸ Immigration and Nationality Act (INA) par. 244b, 8 USC par. 1254a (b).

⁶¹⁹ Immigration and Refugee Protection Regulations, SOE/2002-27 (Canada), par. 230 (1) e (2).

(PAC) Visa, creato nel 2002, era stato introdotto per garantire alle popolazioni del Pacifico di migrare e risiedere nel territorio neozelandese, in mancanza dei requisiti di accesso ad altri meccanismi di ingresso⁶²⁰. Ad oggi il PAC può assicurare la residenza ad un numero predefinito di cittadini delle isole del Pacifico ogni anno: 75 cittadini di Kiribati, 75 cittadini di Tuvalu, 210 cittadini di Tonga e 250 provenienti dalle Fiji⁶²¹. I requisiti per fare domanda, tuttavia, sono rigidi e precludono la possibilità di residenza a molti soggetti: i richiedenti devono avere dai diciotto ai quarantacinque anni, superare un test di conoscenza della lingua inglese e soddisfare requisiti di tipo economico e di salute⁶²². Si tratta evidentemente di un approccio non tanto di tipo protettivo, quanto di regolazione delle migrazioni inerenti alle popolazioni delle isole del Pacifico, le quali sebbene siano largamente colpite dagli effetti climatici⁶²³, non rappresentano la totalità delle ipotesi di spostamento causato dagli effetti climatici.⁶²⁴

3. *La tutela italiana quale esempio per una prospettiva di tutela: focus sul concetto di vulnerabilità*

La soluzione italiana, confrontata con altre soluzioni adottate a livello nazionale, appare dotata di strumenti di tutela per coloro che si spostano a causa di fenomeni ambientali e climatici. In particolare, il permesso di soggiorno per calamità di cui all'articolo 20-bis TU immigrazione, così come rinnovato dal decreto-legge n. 132/2018 rappresenta un *unicum* a livello europeo ed anche internazionale. Si tratta, infatti, di un istituto che non ha eguali, considerata la formula

⁶²⁰ H. FARQUHAR, "Migration with dignity": towards a New Zealand response to climate change displacement in the Pacific, in *Victoria University of Wellington Law Review*, Vol. 46, Issue 1, July 2015, p. 46.

⁶²¹ Si evidenzia che tuttora il PAC è stato sospeso a causa del COVID-19. Si veda: <https://www.immigration.govt.nz/new-zealand-visas/apply-for-a-visa/visa-factsheet/pacific-access-category-resident-visa>

⁶²² Informazioni disponibili al link: <https://www.immigration.govt.nz/new-zealand-visas/apply-for-a-visa/visa-factsheet/pacific-access-category-resident-visa#criteria>

⁶²³ Si veda il capitolo I.

⁶²⁴ «It is aimed specifically at Pacific Island countries which are particularly vulnerable to climate change and provides a migration pathway for people who do not meet the regular requirements for residency. The ballot process means that all migrants have an equal chance of being invited to apply for residence. Further reform of the scheme would, however, improve its utility as a climate change migration tool.», H. FARQUHAR, "Migration with dignity": towards a New Zealand response to climate change displacement in the Pacific, p. 13.

«gravi calamità», suscettibile di ricomprendere non solo eventi naturali disastrosi, bensì anche i processi a lenta insorgenza tipici del cambiamento climatico.

Scopo del paragrafo (e, anche, dell'intero lavoro svolto sinora) è individuare quali spunti per una soluzione universale della tutela delle migrazioni ambientali e climatiche sono presenti, esplicitamente ed implicitamente, nella disciplina offerta dall'ordinamento italiano. Oltre al permesso di soggiorno per calamità, si terrà in considerazione la farraginoso evoluzione normativa della disciplina di ingresso e soggiorno dello straniero, in particolare della protezione umanitaria, ai fini di mostrare come a livello nazionale molto ancora può farsi⁶²⁵. Ci si soffermerà, in modo particolare, sull'interpretazione della condizione di *vulnerabilità* ad opera della Corte di Cassazione. Quest'ultima, infatti, offre l'opportunità di proporre alcune considerazioni in merito ai problemi di categorizzazione riguardanti gli spostamenti ambientali e climatici e in merito alla possibile soluzione, internazionale o regionale, adottabile. Il concetto di vulnerabilità, come si cercherà di dimostrare, è utile, da un lato, per ridimensionare, o meglio ridisegnare, il confine tra migrazione forzata e migrazione volontaria, dall'altro, ai fini di offrire una tutela più ampia, comprendente sia gli eventi a rapida insorgenza sia i processi a lenta insorgenza, entrambi tipici degli effetti del cambiamento climatico. Sebbene il concetto richiamato sia frutto dell'evoluzione giurisprudenziale riguardante l'applicazione della protezione umanitaria ex articolo 5, comma 6 TU immigrazione previgente alle modifiche del dl 113/2018, esso potrebbe tornare ad essere centrale in considerazione del ripristino della formula degli «obblighi costituzionali ed internazionali dello Stato» e della nuova ipotesi di divieto di *refoulement* di cui all'articolo 19, comma 1.1, TU immigrazione (riferito al diritto al rispetto della vita privata e familiare). In aggiunta, tale nozione potrebbe acquisire rilevanza per quanto concerne una possibile tutela in ambito sia europeo sia internazionale. In tal senso, se ne evidenzieranno le potenzialità ai fini della categorizzazione

⁶²⁵ La costruzione di una protezione per esigenze umanitarie (simile a quella prevista nel contesto italiano, ma anche in altri contesti nazionali) suscettibile di comprendere svariate situazioni riferite alla compromissione di diritti umani può essere una soluzione, ma si presenta il rischio di discipline diverse, modi differenti di affrontare il problema, a seconda del livello di sensibilità al e sensibilizzazione del tema degli spostamenti indotti dai cambiamenti climatici (sempre che soluzioni nazionali vengano adottate). Si tratta del medesimo discorso fatto, nel capitolo 2, con riferimento al processo che ha portato alla previsione della protezione sussidiaria a livello europeo: quello di livellare tutti gli Stati membri.

degli sfollati climatici e allo scopo di offrire un approccio di tutela sullo stesso improntato.

3.1. Introduzione sul concetto di vulnerabilità

La nozione di «vulnerabilità» è permeata, da tempo, da problematicità inerenti alla sua ampiezza e, allo stesso tempo, vaghezza semantica⁶²⁶ e al suo essere utilizzata diversamente in diversi ambiti di studio e di riflessione. Tuttavia, *prima facie*, essa fa riferimento «alla possibilità di subire un *vulnus*, una ferita: [...] richiama un concetto, peraltro articolabile a livelli differenti, di sostanziale debolezza, di mancanza di difese, di fragilità»⁶²⁷. Gli ambiti in cui è utilizzata spaziano a seconda di ciò che si suppone possa essere suscettibile di essere “ferito”, materialmente o in senso figurato: *in primis*, le persone, ma anche i territori soggetti al rischio di disastri ambientali (per esempio, terremoti o inondazioni) o più esposti alle variazioni del clima, gli edifici, le fragilità legate al mondo bancario e al mondo economico. Quando è utilizzata per connotare le persone, in particolare, essa «rimanda alla loro natura corporea, relazionale ed emotiva, alla loro feribilità in senso ampio, così come al loro essere costrette in una condizione di marginalità, oppressione o sfruttamento», la quale assume diversi connotati «a seconda delle situazioni e delle dinamiche politiche, economiche, culturali»⁶²⁸ ed anche ambientali che la determinano.

In particolare, il concetto di vulnerabilità *umana* è oggetto, ormai da due decenni⁶²⁹, di analisi riguardanti, da un lato, l'utilizzo del termine in svariati campi dell'esperienza, dall'altro, il ripensamento di alcune teorie dell'etica, della politica e del diritto, prendendo in esame diverse dimensioni – tra cui «concetti portanti e

⁶²⁶ T. CASADEI, *La vulnerabilità in prospettiva critica*, in O. GIOLO, B. PASTORE (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Carocci editore, 2018, p. 73.

⁶²⁷ A. JORI, *Vulnerabilità e storia della filosofia. To pathei mathos: imparare attraverso la sofferenza*, in O. GIOLO, B. PASTORE (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Carocci editore, 2018, cit. p. 37.

⁶²⁸ A. FURIA, S. ZULLO, *Introduzione*, in A. FURIA, S. ZULLO (a cura di), *La vulnerabilità come metodo. Percorsi di ricerca tra pensiero politico, diritto ed etica*, Carocci editore, 2018, cit. p.9.

⁶²⁹ Per l'analisi dell'origine del concetto di vulnerabilità e l'utilizzo dello stesso nelle teorie filosofiche e giuridico-politiche precedenti si vedano tutti i contributi presenti in: O. GIOLO, B. PASTORE (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Carocci editore, 2018; A. FURIA, S. ZULLO (a cura di), *La vulnerabilità come metodo. Percorsi di ricerca tra pensiero politico, diritto ed etica*, Carocci editore, 2018.

trasversali all'idea di soggetto morale e soggetto di diritto»⁶³⁰ – e conducendo il discorso attraverso le lenti di una rinnovata visione universale e ontologica della vulnerabilità⁶³¹. Si è così fatta strada un'idea di vulnerabilità, non più incatenata ad un'accezione fondamentalmente individualizzante, bensì fondata sull'assunto “tutti sono vulnerabili” e sull'idea che essa possa tuttavia manifestarsi diversamente e particolarmente in relazione all'ambiente culturale, economico, giuridico, sociale e geo-politico dell'individuo⁶³². Se è vero che l'essere umano è di per sé, ontologicamente vulnerabile, è anche vero che il contesto in cui si trova, le relazioni che intrattiene, l'ambiente cui fa riferimento, possono esporlo a particolari forme di vulnerabilità, sempre diverse e graduate dalle circostanze. Trattasi di una dimensione contestuale e relazionale della vulnerabilità, tale per cui «anche se siamo tutti vulnerabili, non siamo tutti *ugualmente* vulnerabili⁶³³». Essa, tuttavia, differisce da quella visione particolaristica e, segnatamente, grupale. Difatti, meno centrali sono le condizioni *oggettive* di un individuo o di un gruppo di individui (l'età, il sesso, la malattia, ecc.), le quali hanno dato vita ad una stigmatizzazione di categorie di soggetti ritenuti deboli, incapaci di auto-determinarsi e, spesso, di auto-disciplinarsi. In particolare, Santoro evidenzia come quest'ultima visione di vulnerabilità abbia tracciato una «dicotomizzazione inferiorizzante»⁶³⁴, in grado di essere superata soltanto laddove ci si orienti sulla base di un nuovo punto di vista: l'universalità della vulnerabilità umana quale concezione che «epura l'uso di questa nozione dallo stigma negativo», quale «bussola che orienti le poli-

⁶³⁰ S. ZULLO, *Definire e comprendere la vulnerabilità sul piano normativo: dalla teoria al metodo critico?*, in A. FURIA, S. ZULLO (a cura di), *La vulnerabilità come metodo. Percorsi di ricerca tra pensiero politico, diritto ed etica*, Carocci editore, 2018, cit. p. 43.

⁶³¹ O. GIOLO, B. PASTORE, *Premessa*, in O. GIOLO, B. PASTORE (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Carocci editore, 2018, pp. 11-12; O. GUARALDO, *La vulnerabilità come paradigma fondativo*, in O. GIOLO, B. PASTORE (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Carocci editore, 2018, pp.63-65; G. TALAMO, *Vulnerabilità ontologica e misurazione ex ante: un contributo dalla letteratura economica*, in O. GIOLO, B. PASTORE (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Carocci editore, 2018, pp. 220-222.

⁶³² S. ZULLO, *Definire e comprendere la vulnerabilità sul piano normativo: dalla teoria al metodo critico?*, pp. 45-46.

⁶³³ D. M. TARAMUNDI, *Un nuovo paradigma per l'uguaglianza? La vulnerabilità tra condizione umana e mancanza di protezione*, in M. G. BERNARDINI, B. CASALINI, O. GIOLO, L. RE (a cura di), *Vulnerabilità: etica, politica, diritto*, IF Press, 2018, cit. p. 197.

⁶³⁴ E. SANTORO, *Postfazione. Vulnerabilità fra teoria politica e testi normativi: un linguaggio nuovo per dire cose vecchie o un nuovo strumento teorico?*, in A. FURIA, S. ZULLO (a cura di), *La vulnerabilità come metodo. Percorsi di ricerca tra pensiero politico, diritto ed etica*, Carocci editore, 2018, cit. p. 140.

cies pubbliche»⁶³⁵ ed elemento atto a comprendere l'origine eminentemente istituzionale delle sue manifestazioni particolari. Da tale punto di vista, il concetto di vulnerabilità va oltre il dato linguistico, oltre anche l'intento di categorizzazione e l'utilizzo in termini di protezione del "più debole", per fungere da strumento euristico, suscettibile di «examine hidden assumptions and biases folded that shaped its original social and cultural meanings», in modo tale da ricostruire «critical perspectives on political and societal institutions, including law»⁶³⁶.

Tali riflessioni inerenti al significato della nozione di vulnerabilità hanno pervaso diversi ambiti di studio, tra cui quello del diritto. Nel linguaggio giuridico, la *categoria* della vulnerabilità ha acquisito centrale importanza in tempi recenti⁶³⁷, comparando anche nelle normative e *policies* internazionali ed europee⁶³⁸. Tuttavia, la nozione ha assunto dimensioni molto differenti, talora collettiva, grupppale ed anche oggettiva (il minore, la donna, il disabile), talaltra soggettiva ed individuale, collegata al contesto specifico in cui un soggetto viene a trovarsi (il soggetto è in una posizione di vulnerabilità *a causa* di uno o più fattori specifici), a seconda di ciò che il diritto intende descrivere e tutelare. I settori in cui la nozione ha rilevato sono essenzialmente quello della tratta degli esseri umani⁶³⁹,

⁶³⁵ *Ibid*, cit. p. 140. Santoro illustra le teorie di M. A. Fineman, autrice statunitense che rilegge in chiave nuova il concetto di vulnerabilità per trarne conclusioni teoriche su di un nuovo paradigma di giustizia e di concezione dello Stato, il quale dovrebbe anzitutto articolare «misure di intervento per chiunque e non solo per specifici gruppi, (almeno) implicitamente, stigmatizzati» e «spingere verso l'attuazione di politiche e interventi statali capaci di comprendere i privilegi dei "pochi" e le disegualianze perpetrate nel corso della storia, e privilegiare l'eguaglianza sostanziale a discapito di quella formale.» Per le teorie di Fineman si veda: M. A. FINEMAN, *The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition*, in *Yale Journal of Law and Feminism*, I, 2008, pp. 9-15; Id., *Vulnerability and Social Justice*, in *Valparaiso University Law Review*, 53, 2019, pp. 1-34; M. A. FINEMAN, A. GREAR, *Vulnerability. Reflection on a New Ethical Foundation for Law and Politics*, Ashgate, Aldershot, 2013.

⁶³⁶ M. A. FINEMAN, *The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition*, 20 *Yale J.L. & Feminism* 1, 9 (2008–2009), cit. p. 9 (corsivo aggiunto).

⁶³⁷ M. VIRGILIO, *La vulnerabilità nelle fonti normative italiane e dell'Unione Europea: definizioni e contesti*, in O. GIOLO, B. PASTORE (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Carocci editore, 2018, p. 161.

⁶³⁸ L. RE, *Introduzione. La vulnerabilità tra etica, politica e diritto*, in M. G. BERNARDINI, B. CASALINI, O. GIOLO, L. RE (a cura di), *Vulnerabilità: etica, politica, diritto*, IF Press, 2018, p. 17.

⁶³⁹ Per un esame più approfondito del concetto di vulnerabilità nelle discipline inerenti la tratta degli esseri umani si veda: E. SANTORO, *Postfazione. Vulnerabilità fra teoria politica e testi normativi: un linguaggio nuovo per dire cose vecchie o un nuovo strumento teorico?*, in A. FURIA, S. ZULLO (a cura di), *La vulnerabilità come metodo. Percorsi di ricerca tra pensiero politico, diritto ed etica*, Carocci editore, 2018, pp. 131-161.

quello del diritto penale⁶⁴⁰ (relativamente alle vittime e persone offese dal reato) e quello inerente alla protezione internazionale.

In merito a quest'ultimo campo, la vulnerabilità si presta a categorizzare gli individui, contrapponendo situazioni meritevoli di tutela e situazioni, per cui obblighi di solidarietà (*rectius*, di protezione) non sono necessitati, relegate a non avere uno spazio nelle *policies* internazionali, regionali e (spesso) nazionali. La vulnerabilità, come si vedrà, funge da labile confine con riferimento alla possibilità di soggiornare legalmente in uno Stato, quindi al riconoscimento di uno *status* giuridico ed anche alle condizioni di accoglienza eventualmente dovute. In aggiunta, essa spesso qualifica quelle situazioni che richiedono una tutela o di una tutela maggiore, in ragione delle caratteristiche di fragilità e debolezza dei richiedenti asilo interessati. Infatti, si evidenzia come nella maggior parte dei casi l'accezione risulti essere legata a caratteristiche personali ed oggettive del soggetto, prescindendo dal carattere *ontologico* della vulnerabilità. A livello internazionale, quest'ultimo sembra essere connotato alla definizione di *vulnerability* delle Nazioni Unite: «[...] a state of high exposure to certain risks, combined with a reduced ability to protect or defend oneself against those risks and cope with their negative consequences.⁶⁴¹» Ne risulta una vulnerabilità legata al rischio di subire danni in relazione all'ambiente circostante e all'assenza delle risorse per contrastarne le conseguenze. In particolare, tale condizione non è fissa, bensì «a dynamic and relative concept, varying over time and across space», suscettibile di variare «from one stage of life to another», «according to situations and circumstances⁶⁴²».

La stessa interpretazione, tuttavia, non è impiegata nell'ambito dell'Unione europea, dove la vulnerabilità è utilizzata nella sua dimensione oggettiva e gruppal, ai fini di identificare i “gruppi vulnerabili” da tutelare in modo

⁶⁴⁰ Si sottolinea che la Decisione quadro del Consiglio del 15 marzo 2001 relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale (2001/220/GAI) è uno dei primi testi normativi europei a fare riferimento a soggetti vulnerabili, stabilendo che gli Stati membri debbano assicurare alle «vittime particolarmente vulnerabili» un trattamento specifico che «risponda in modo ottimale alla loro situazione».

⁶⁴¹ UN, *Report on the World Social Situation*, Department of Economic and Social Affairs, 2001, p. 14. Documento disponibile a: <https://www.un.org/development/desa/dspd/world-social-report/2001-report-on-the-world-social-situation.html>.

⁶⁴² *Ibid*, p. 14 (corsivo aggiunto).

adeguato in tutti gli Stati membri⁶⁴³. Ad evocarla per la prima volta è il Programma di Stoccolma (Consiglio europeo 2010/C/115/01), in cui viene sottolineata la necessità di tener conto delle “particolari esigenze delle persone vulnerabili” e di fornire maggiore protezione ai “gruppi vulnerabili” (minori, gruppi rom, donne vittime di violenze o di mutilazioni genitali, vittime della criminalità)⁶⁴⁴. Lo stesso processo di attuazione del Sistema europeo comune di asilo (CEAS) utilizza nei medesimi termini la nozione di vulnerabilità. La direttiva qualifiche (quella del 2003, ma anche la versione del 2011), infatti, identifica soggetti o gruppi di soggetti che necessitano di particolari tutele e lo stesso avviene per quanto concerne la direttiva accoglienza. Quest’ultima, inoltre, fornisce un elenco (sebbene non esaustivo) di coloro che abbisognano di particolari condizioni di accoglienza:

«i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta degli esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, quali le vittime di mutilazioni genitali femminili.⁶⁴⁵»

Sebbene il riferimento alle persone che hanno subito forme di violenza possa rimandare ad una dimensione situazionale della vulnerabilità, cioè alla valutazione delle condizioni di esistenza dei soggetti, il fatto che le condizioni di accoglienza riguardino «una “questione di “trattamento”, piuttosto che di “riconoscimento”⁶⁴⁶» rende tale valutazione rilevante soltanto *ex post*: da qui la rilevanza di un gruppo comunque predeterminato.

L’avvento della protezione definibile complementare, in grado di offrire una protezione più vasta rispetto allo *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, ha aperto la strada alla copertura di situazioni meritevoli di considerazione alla luce di ragioni di carattere umanitario e di presa di coscienza per quanto concerne l’effettiva tutela dei diritti umani contemplati negli strumenti

⁶⁴³ S. SPADA, *Vulnerabilità strutturali e potenzialità di tutela per le persone richiedenti protezione internazionale*, in A. FURIA, S. ZULLO (a cura di), *La vulnerabilità come metodo. Percorsi di ricerca tra pensiero politico, diritto ed etica*, Carocci editore, 2018, pp. 72-73.

⁶⁴⁴ *Ibid.*, p. 73.

⁶⁴⁵ Art. 21 della direttiva 2013/33/UE.

⁶⁴⁶ S. SPADA, *Vulnerabilità strutturali e potenzialità di tutela per le persone richiedenti protezione internazionale*, cit. p. 74.

internazionali e regionali. Lo stesso può dirsi, nell'ambito degli Stati membri dell'Unione europea, per quanto concerne le tutele alternative rispetto alla protezione sussidiaria. In particolare, il legame tra compromissione dei diritti umani e protezione sulla base, per esempio, del divieto di *refoulement* ha permesso, in generale, di porre l'accento sulla dimensione ontologica e situazionale della vulnerabilità. Quest'ultima è una caratteristica innata di ogni essere umano, ma può *potenzialmente* manifestarsi a livelli e gradi differenti, a seconda del contesto e di fattori che talvolta originano da azioni del Paese di origine, ma anche da omissioni o circostanze fortuite (ad esempio, un disastro naturale, le cui conseguenze, tuttavia, possono esacerbarsi a causa proprio dell'inazione delle istituzioni). In generale, l'idea di base è che ogni individuo può essere "ferito" laddove siano violati i suoi diritti fondamentali⁶⁴⁷. Ciò è alla base di quanto costruito, per esempio, dalla giurisprudenza della Corte EDU. In particolare, la Corte si è servita negli anni del concetto di vulnerabilità, sebbene coniugandolo di volta in volta in maniera differente, a seconda del ruolo dello stesso nell'ambito della tutela dei diritti umani. In particolare, esso è stato spesso coniugato in una accezione collettiva, ma è stato anche utilizzato per qualificare condizioni individuali di vulnerabilità; in alcuni casi, la Corte ha considerato persino «il *sentimento* di vulnerabilità di un soggetto», «segno dell'uso del concetto quale strumento per la concreta identificazione di situazioni a rischio per la violazione dei diritti più che di individuazione del titolare del diritto in astratto⁶⁴⁸».

3.2. *Il concetto fluido di vulnerabilità nel contesto italiano*

Dal punto di vista dell'ordinamento giuridico italiano, la protezione umanitaria ex articolo 5, comma 6 TU immigrazione (precedente alle modifiche del

⁶⁴⁷ E. SANTORO, *Postfazione. Vulnerabilità fra teoria politica e testi normativi: un linguaggio nuovo per dire cose vecchie o un nuovo strumento teorico?*, p. 132.

⁶⁴⁸ E. PARIOTTI, *Vulnerabilità e qualificazione del soggetto: implicazioni per il paradigma dei diritti umani*, O. GIOLO, B. PASTORE (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Carocci editore, 2018, cit. p. 154.

Per un approfondimento sull'utilizzo del concetto di vulnerabilità nella giurisprudenza della Corte EDU si veda: Y. EL TAMIMI, *The Protection of Vulnerable Groups and Individuals by the European Court of Human Rights*, in *European Journal of Human Rights*, 2016/5; L. PERONI, A. TIMMER, *Vulnerable Groups: the Promise of an Emergent Concept in European Human Rights Convention Law*, in *International Journal of Constitutional Law*, No. 11, 2013; I. TRUSCAN, *Considerations of vulnerability: from principles to action in the case law of the European Court of Human Rights*, in *Retfærd: Nordic Journal of Law and Justice*, No. 3/142, 2013.

2018) ha permesso il riconoscimento di situazioni di vulnerabilità, anche al di là di riferimenti normativi: i «seri motivi» di carattere umanitario e derivanti dagli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato rappresentavano un catalogo tendenzialmente aperto di situazioni cui offrire tutela. La disposizione, infatti, era suscettibile di ricoprire

«tutta una serie di situazioni, da individuare caso per caso, in cui, pur non sussistendo i presupposti per il riconoscimento della tutela tipica (*status* di rifugiato e protezione sussidiaria), tuttavia non possa disporsi l'espulsione e debba perciò provvedersi all'accoglienza del richiedente *che si trovi in una condizione di vulnerabilità*⁶⁴⁹».

Il fatto che il linguaggio utilizzato dalla Corte di Cassazione alluda ad una “condizione” di vulnerabilità in cui “*si trova*” il richiedente è esplicativo della dimensione situazionale invocata: la protezione umanitaria mirava a proteggere il soggetto da manifestazioni della vulnerabilità, di grado e natura differenti, che ben potevano essere enfatizzate da caratteristiche personali, ma che trovavano la loro *ratio* nella concreta condizione di fragilità dell'individuo.

In particolare, a partire dalla sentenza n. 4455/2018⁶⁵⁰ la condizione di vulnerabilità è stata menzionata da parte della Corte di Cassazione, nell'ambito di applicazione della protezione umanitaria, per due complementari finalità. Da una parte, il riferimento alla vulnerabilità è stato utilizzato dalla Corte per ridimensionare il parametro dell'integrazione sociale dello straniero nella valutazione della sussistenza dei presupposti per il riconoscimento della protezione per esigenze umanitarie. Difatti, se precedentemente si era diffuso un approccio orientato ad offrire protezione in presenza di prove dell'inserimento sociale del migrante, la Corte ha successivamente precisato che esse potevano soltanto concorrere a determinare una situazione di vulnerabilità meritevole di protezione. La prova dell'integrazione dello straniero sul territorio italiano, cioè, non giustificava di per sé, isolatamente, il riconoscimento della protezione umanitaria, bensì «si inseri[va] [...] in una valutazione complessiva che d[oveva] tendere a far emergere una

⁶⁴⁹ Cass. civ. [ord.], sez. VI, 09-10-2017, n. 23604.

⁶⁵⁰ Di cui si è già parlato nel paragrafo 1.1.1.3.

situazione di vulnerabilità⁶⁵¹». Dall'altra, il concetto di vulnerabilità è stato utilizzato per ancorare, ancora una volta, i presupposti dell'articolo 5, comma 6 TU immigrazione ai diritti fondamentali della persona e quindi, alle disposizioni che concernono la loro tutela. Infatti, la Corte, nel caso di specie, ha fatto riferimento all'articolo 2 della Costituzione in quanto al principio del rispetto della dignità e all'articolo 8 CEDU sul diritto al rispetto della vita privata e familiare, sottolineando ad ogni modo la natura aperta e residuale della protezione umanitaria, suscettibile di ricomprendere un «catalogo (aperto) dei diritti della persona⁶⁵²». La Corte, inoltre, ha condotto ad un'interpretazione della nozione di vulnerabilità non ancorata a caratteristiche oggettive dell'individuo, bensì legata al contesto ed alle sue condizioni di vita, quindi fluida, non immobile, cangiante. In tal modo, le situazioni di vulnerabilità da tutelare si manifestano diversamente e si atteggiavano a seconda di vari indici, ma rimangono unite da un nucleo al quale corrisponde l'effettiva compromissione di diritti fondamentali della persona. Per sottolineare tale dimensione *relazionale* della vulnerabilità, la Corte si è ispirata a quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, della legge n.110 del 2017, il quale, introducendo il comma 1.1 all'articolo 19, ha comportato un ampliamento delle condizioni di riconoscimento del diritto alla protezione sussidiaria, aggiungendo il fondato motivo di essere sottoposti a tortura e comunque imponendo espressamente di tenere conto nel giudizio da svolgere delle «violazioni sistematiche e gravi dei diritti umani». Infatti, la Corte ne ha evidenziato il contenuto e «l'attenzione rivolta non tanto alla enucleazione di condizioni soggettive di vulnerabilità quanto alla verifica del livello di tutela o, al contrario, di violazione dei diritti umani nel Paese di origine» e sottolinea «l'insufficienza della situazione di vulnerabilità intesa in senso astratto e non calata nella complessiva condizione del richiedente tratta da in-

⁶⁵¹ G. CONTI, *Il criterio dell'integrazione sociale quale parametro rilevante per il riconoscimento della protezione umanitaria (Nota a sentenza n. 4455 del 2018 della Corte di Cassazione)*, in *Federalismi.it – Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*. Focus Human Rights 2/2018, cit. p. 10. Disponibile a: <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/11/il-criterio-dellintegrazione-sociale.pdf>

Favilli evidenzia come l'integrazione sociale dello straniero si ponesse quale elemento sintomatico delle vulnerabilità legittimanti il riconoscimento della protezione umanitaria. Si veda: C. FAVILLI, *La protezione umanitaria per motivi di integrazione sociale. Prime riflessioni a margine della sentenza della Corte di cassazione n. 4455/2018*, in *Questione Giustizia*, Giurisprudenza e commenti, 2018. Disponibile a: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-protezione-umanitaria-per-motivi-di-integrazion-14-03-2018.php>

⁶⁵² Cass. n. 4455/2018.

dici soggettivi e oggettivi»⁶⁵³, ricavabile anche dal comma 2 dello stesso articolo. Così disegnata, la condizione di vulnerabilità poteva essere rinvenuta soltanto alla luce di una valutazione individuale, da condurre caso per caso, indagandone quindi l'origine, il grado ed anche le conseguenze. Nel caso di specie, la Corte ha fatto riferimento alla situazione potenzialmente vulnerabile causata dalla lesione dei diritti contenuti nell'articolo 8 CEDU, da valutare partendo dalla situazione oggettiva del Paese di origine del richiedente, correlata alla condizione personale che ha determinato la ragione della sua partenza. Tuttavia, significativamente, ha richiamato altre possibili manifestazioni di vulnerabilità nella loro dimensione contestuale. In particolare, la vulnerabilità non viene intesa soltanto in relazione alla violazione di diritti alla vita e all'incolumità personale⁶⁵⁴, bensì con riferimento ad un'«esposizione seria alla lesione del diritto alla salute», ad una «situazione politico-economica molto grave con effetti d'impoverimento radicale riguardanti la carenza di beni di prima necessità, di natura anche non strettamente contingente» e ad una «situazione geo-politica che non offre alcuna garanzia di vita all'interno del paese di origine (siccità, carestie, situazioni di povertà inemendabili)»⁶⁵⁵. In modo significativo, la Corte ha ritenuto che la condizione di vulnerabilità potesse avere ad oggetto anche la mancanza delle condizioni minime per condurre un'esistenza dignitosa⁶⁵⁶, sottolineando tuttavia la necessità di un accertamento rigoroso delle condizioni di privazione dei diritti umani nel Paese d'origine e allo stesso tempo evidenziando la *ratio* della protezione umanitaria: «non esporre i cittadini stranieri al rischio di condizioni di vita non rispettose del nucleo minimo di diritti della persona che ne integrano la *dignità*.»⁶⁵⁷ Ai fini del riconoscimento della protezione, infatti, occorre una dimostrazione dell'effettiva condizione di vulnerabilità.

⁶⁵³ *Ibid.*

⁶⁵⁴ «L'allegazione di una situazione di partenza di vulnerabilità può, pertanto, non essere derivante soltanto da una situazione d'instabilità politico-sociale che esponga a situazioni di pericolo per l'incolumità personale, anche non rientranti nei parametri dell'art. 14 d.lgs n. 251 del 2007 o a condizioni di compromissione dell'esercizio dei diritti fondamentali riconducibili alle discriminazioni poste a base del diritto al rifugio politico, ma non aventi la peculiarità della persecuzione personale potenziale od effettiva.», *ibid.*

⁶⁵⁵ *Ibid.*

⁶⁵⁶ Il passaggio significativo, già richiamato precedentemente, fa riferimento alla «la mancanza delle condizioni minime per condurre un'esistenza nella quale non sia radicalmente compromessa la possibilità di soddisfare i bisogni e le esigenze ineludibili della vita personale, quali quelli strettamente connessi al proprio sostentamento e al raggiungimento degli standards minimi per un'esistenza dignitosa.»

⁶⁵⁷ *Ibid.*

bilità del richiedente, «[...] sotto il profilo specifico della violazione o dell'impedimento all'esercizio dei diritti umani inalienabili» ai quali sarebbe nuovamente esposta se la protezione non fosse riconosciuta e fosse così allontanato verso il Paese d'origine⁶⁵⁸».

Tale nozione di vulnerabilità fluida e relazionale è stata ripresa più volte dalla Corte di Cassazione, successivamente alla sentenza n. 4455/2018, sempre con riferimento all'applicazione della protezione umanitaria e, nella maggior parte dei casi, in relazione al bilanciamento da effettuare ai fini del suo riconoscimento. Soltanto nell'anno 2020, ricercando la parola *vulnerabilità* nelle sentenze della Corte di Cassazione si trovano circa tremila risultati⁶⁵⁹, molti dei quali (la maggior parte) fanno capo a sentenze inerenti alla protezione internazionale. Sebbene non manchino allusioni alla dimensione oggettiva della vulnerabilità (in particolare, con riferimento alla caratteristica della minore età⁶⁶⁰), nella maggior parte dei casi è ripreso quanto stabilito dalla Corte di Cassazione nella sentenza 4455 ed è quindi la dimensione relazionale della vulnerabilità a risaltare⁶⁶¹. Tuttavia, la nuova disciplina introdotta dal decreto Salvini, convertito con legge 1° dicembre 2018, n. 132, ha comportato l'abolizione del permesso di soggiorno per motivi umanitari, rendendo «ancor più difficile il riconoscimento di condizioni non dignitose di vita

⁶⁵⁸ C. FAVILLI, *La protezione umanitaria per motivi di integrazione sociale. Prime riflessioni a margine della sentenza della Corte di cassazione n. 4455/2018*, cit. par. 2.

⁶⁵⁹ Ricerca effettuata tramite la banca dati online di Foro Italiano.

⁶⁶⁰ Si veda, ad esempio, Cass. civ. [ord.], sez. II, 01-09-2020, n. 18188: «In tema di protezione umanitaria, il giudice, ai fini dell'accoglimento della domanda, deve valutare la minore età del richiedente al momento del suo ingresso in Italia, trattandosi di condizione personale di particolare vulnerabilità la quale, al pari di altre (come lo stato di gravidanza, l'età avanzata, la disabilità etc.), determina, pur in mancanza di un concreto rischio per la vita, l'integrità fisica o la libertà individuale, il pericolo, in caso di rimpatrio, di una significativa ed effettiva compromissione dei diritti fondamentali inviolabili del richiedente.» Si veda anche: Cass. civ. [ord.], sez. II, 14-08-2020, n. 17185; Cass. civ. [ord.], sez. I, 17-06-2020, n. 11743.

⁶⁶¹ La Corte di cassazione ha nominato il concetto di vulnerabilità con riguardo al principio del bilanciamento enunciato a partire dalla sentenza n. 4455/2018, specificandone ulteriormente il significato, la portata e la corretta applicazione in sede di valutazione degli elementi rilevanti per il riconoscimento della protezione umanitaria. In particolare, lo ha arricchito enunciando un altro principio, quello di "comparazione attenuata": «quanto più intensa è la vulnerabilità accertata in giudizio, tanto più è consentito al giudice di valutare con minor rigore il *secundum comparationis*, non potendo, in particolare, escludersi il rilievo preminente della gravità della condizione accertata solo perché determinatasi durante la permanenza nel paese di transito (nella specie la corte, accogliendo il ricorso, ha ritenuto che la violenza sessuale e l'induzione alla prostituzione subite in Libia dalla ricorrente fossero indice di una situazione di così grave vulnerabilità da rendere intollerabile l'abbandono forzato del paese di accoglienza).» (Cass. civ. [ord.], sez. I, 20-01-2020, n. 1104).

dei soggetti, quasi a volerle tacitare⁶⁶²». Se prima vi era la possibilità del riconoscimento di una vulnerabilità più fluida, la nuova normativa sembrava essere essenzialmente «*vulnerability blind*»⁶⁶³: l'eliminazione della protezione umanitaria, insieme con altre caratteristiche della nuova disciplina – in particolare, le procedure accelerate di frontiera, la lista dei paesi terzi sicuri, la previsione per quanto concerne l'iscrizione anagrafica dei richiedenti – ha prodotto l'erosione della possibilità «dell'individuazione/riconoscimento/emersione delle vulnerabilità»⁶⁶⁴ ed anche della tutela delle stesse. Le ipotesi tipiche previste dal decreto Salvini, sia in sede amministrativa sia in sede di procedura di esame della domanda di protezione internazionale, hanno reso, di fatto, il concetto di vulnerabilità meno confacente alle esigenze individuali di coloro che richiedono protezione e insuscettibile di rappresentare il fulcro per il riconoscimento di una qualche tutela.

Con il recente decreto Lamorgese, convertito, con modificazioni, in legge 18 dicembre 2020, n. 173, riaffiora la rilevanza del concetto di vulnerabilità. In particolare, tale considerazione si fonda su due modifiche normative, suscettibili entrambe di richiedere una valutazione in termini di condizioni di vulnerabilità. Si tratta, *in primis*, del rinnovato riferimento agli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato – quindi del ritorno della protezione umanitaria sebbene in altra veste – che potrà, in sede applicativa, dare rilevanza a situazioni di vulnerabilità diverse rispetto alle ipotesi tipizzate dal decreto Salvini. Inoltre, la modifica apportata all'articolo 19 TU immigrazione, con cui vengono estese le ipotesi di divieto di respingimento con riferimento al diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 8 CEDU), sembra presupporre un giudizio comparativo (alla stregua dei principi elaborati dalla Corte di Cassazione, a partire dalla sentenza della I sezione civile n. 4455 del 23 febbraio 2018) della situazione di vulnerabilità in cui si troverebbe il richiedente asilo, se venisse allontanato dal territorio italiano. Si tratta della valutazione del rischio di violazione dell'articolo 8 CEDU, il quale implica l'analisi della vita privata del richiedente asilo in Italia, comparata con la situazione personale vissuta prima della partenza ed alla quale si troverebbe

⁶⁶² S. SPADA, *Vulnerabilità strutturali e potenzialità di tutela per le persone richiedenti protezione internazionale*, cit p. 76.

⁶⁶³ *Ibid.*, cit. p. 77.

⁶⁶⁴ *Ibid.*, cit. p.77.

esposto in caso di rimpatrio, tenuto conto «della natura ed effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale», nonché «dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese di origine.»⁶⁶⁵

3.3. *Vulnerabilità e spostamenti causati da fenomeni ambientali e climatici*

La vulnerabilità umana con riferimento a fenomeni ambientali e climatici è legata a manifestazioni differenti, le quali hanno ripercussioni sulla probabilità che le condizioni di vita possano peggiorare nel tempo («*livelihood vulnerability*»⁶⁶⁶), spesso con riferimento alle condizioni economiche degli individui (vulnerabilità alla povertà⁶⁶⁷) ed allo stesso godimento di diritti fondamentali della persona.

Per analizzare come la vulnerabilità abbia un ruolo descrittivo e prescrittivo nell'ambito degli effetti del cambiamento climatico e degli spostamenti conseguenti, occorre una premessa. L'idea per cui la totalità degli esseri umani è incline all'essere vulnerabile e per cui l'utilizzo della nozione stessa di vulnerabilità (anche associata ai diritti umani) è utile ad un *revirement* di paradigma, in grado di orientare le *policies* pubbliche, è interessante ai fini dell'elaborazione di nuove teorie sociali, politiche, giuridiche. Ciò nondimeno, si evidenzia che il concetto di vulnerabilità, osservato da un altro punto di vista, può servire ad altri scopi: in alcuni casi il potenziale del concetto nella sua dimensione *relazionale* può offrire spunti per la tutela di soggetti in determinate circostanze. Le manifestazioni della vulnerabilità, che originano dall'ambiente che circonda il soggetto, dalle relazioni che intrattiene e da ciò che, in generale, può capitargli, possono sì essere ridotte *ab initio*, proprio grazie ad un approccio diverso con riferimento alle *policies* da

⁶⁶⁵ Secondo quanto disposto dall'art. 1 del decreto-legge 130/2020, il quale ha introdotto (articolo 19, comma 1-bis, TU immigrazione) l'ipotesi di divieto di respingimento «qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, a meno che esso sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica.» Nel disegno di legge si evidenzia la chiarezza dell'intento di tener conto della giurisprudenza della Corte di cassazione elaborata in materia, a partire dalla sentenza della I sezione civile n. 4455 del 23 febbraio 2018. L'introduzione dell'esplicito riferimento all'articolo 8 CEDU all'art. 19 del TU immigrazione ha elaborato dei criteri puntuali per la valutazione del rischio di violazione del diritto alla vita privata e familiare.

⁶⁶⁶ G. TALAMO, *Vulnerabilità ontologica e misurazione ex ante: un contributo dalla letteratura economica*, cit. p. 220

⁶⁶⁷ *Ibid.*, cit. p. 220.

adottare. Tuttavia, se esse esistono ora e sono l'ostacolo primario del principio di eguaglianza e, in particolare, del godimento di diritti umani indispensabili a condizioni di vita dignitose, complementariamente devono essere approcciate in termini di tutela⁶⁶⁸. Infatti, «l'universalità della vulnerabilità come condizione ontologica si coniuga senza contraddizione con la particolarità delle diverse manifestazioni concrete e dei diversi gradi della vulnerabilità⁶⁶⁹», i quali necessitano di essere analizzati e, in un certo qual modo, tutelati. Nonostante il rischio di cadere nella costruzione di categorie escludenti o vittimizzanti, ad oggi le logiche di regolazione del fenomeno migratorio, legate a retoriche securitarie e alla concessione dell'asilo – o, più in generale, di protezione – soltanto laddove chi lo richiede dimostri la sussistenza di (stringenti) presupposti, sono contraddistinte dalla categorizzazione dei fenomeni. Da un lato, infatti, tale “pratica”⁶⁷⁰ può distinguere arrogantemente situazioni meritevoli di tutela e situazioni che non lo sono, sulla base di requisiti che spesso non si allineano alle esigenze di protezione attuali. Dall'altro, tuttavia, il racchiudere circostanze in scatole descrittive che hanno accesso a un certo *status* – in termini di accoglienza e di godimento di un paniere di diritti – è forse l'unico modo attraverso il quale talune esigenze possono beneficiare della considerazione adeguata, proprio alla luce delle logiche di regolazione dei processi migratori citate. In altre parole: è il cane che si morde la coda. Lo stesso può dirsi attraverso la logica di codificazione dei diritti umani: il processo di specificazione, tipico degli strumenti che sanciscono i diritti umani, mira a disegnare il contenuto delle norme attributive di diritti e le corrispondenti modalità di garanzia con riferimento a categorie di soggetti più esposte al rischio di violazione di diritti o bisognose di specifiche misure di tutela⁶⁷¹ e quindi non sfugge alla logica della categorizzazione⁶⁷². Tuttavia, il concetto di vulnerabilità, in en-

⁶⁶⁸ *Ibid.* Pariotti sottolinea come «l'eguaglianza connessa alla pari dignità di ogni individuo richiede forme specifiche di tutela, che comportano non solo non interferenza ma anche obblighi positivi e azioni proattive e preventive, le quali, inoltre, non riguardano solo la libertà negativa ma anche la rimozione e la prevenzione dello svantaggio nelle condizioni di vita materiali.»

⁶⁶⁹ E. PARIOTTI, *Vulnerabilità e qualificazione del soggetto: implicazioni per il paradigma dei diritti umani*, O. GIOLO, B. PASTORE (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Carocci editore, 2018 cit. p. 150.

⁶⁷⁰ Lo si è anticipato nel capitolo I.

⁶⁷¹ E. PARIOTTI, *Vulnerabilità e qualificazione del soggetto: implicazioni per il paradigma dei diritti umani*, p. 151.

⁶⁷² Si evidenzia, tuttavia, che anche la teoria dei diritti umani ha subito – e sta subendo – un cambio di rotta ideologico sulla base della visione ontologica della vulnerabilità. Quest'ultima, infatti,

trambi i contesti, può supplire alle conseguenze negative legate alla concettualizzazione di categorie: la centralità della situazione *individuale* del soggetto può spostare lo sguardo sulla concretezza delle condizioni di vita, della minaccia ai diritti in determinati contesti e, conseguentemente, sulla necessità di tutela⁶⁷³. Consente, quindi, di «tenere conto di elementi contestuali del caso concreto», offrendo «una specifica opportunità di tutela a soggetti che rientrino in casi di particolare complessità», ad esempio «i casi di vulnerabilità intersezionale⁶⁷⁴»⁶⁷⁵.

Proprio sulla base di tale premessa, le considerazioni di seguito sono improntate a offrire un punto di vista utile concretamente, in merito ad un fenomeno che, attualmente, per acquisire rilevanza ed essere tutelato, necessita della costruzione di una categoria giuridica⁶⁷⁶.

In effetti, il concetto di vulnerabilità nel contesto degli spostamenti causati dal cambiamento climatico è utile a due scopi. Il primo concerne il rendere meno sfumato il confine tra spostamenti forzati e volontari⁶⁷⁷. In particolare, ci si riferisce a quei processi a lenta insorgenza che, a causa delle eterogenee implicazioni sulle condizioni di vita delle persone, vengono nella maggior parte dei casi collegati a migrazioni di tipo *volontario*. Da qui la difficoltà di costruire una categoria suscettibile di ricoprire anche tali fenomeni. La nozione di vulnerabilità, in questo

da una parte è servita a sottolineare i difetti che da sempre contraddistinguono il campo dei diritti umani (in particolare, la non effettività in termini di protezione concreta e il fatto di utilizzare logiche protettive nei confronti di soggetti “deboli”), dall’altra a teorizzare una nuova visione del paradigma, in grado di fungere da faro per la disciplina dei diritti umani.

⁶⁷³ Si evidenzia che, in questo caso, si fa riferimento al concetto di vulnerabilità quale strumento per l’identificazione di situazioni particolari in cui taluni soggetti sono esposti al rischio di violazione di diritti umani o subiscono una violazione degli stessi. Pariotti sottolinea, inoltre, come l’idea della vulnerabilità possa andare oltre, ossia possa essere utilizzato quale strumento euristico attraverso il quale individuare “beni e valori da proteggere” mediante i diritti. Si veda: E. PARIOTTI, *Vulnerabilità e qualificazione del soggetto: implicazioni per il paradigma dei diritti umani*, p. 152.

⁶⁷⁴ Per *vulnerabilità intersezionale* si intende la situazione in cui la vulnerabilità di un soggetto è rappresentata da più fattori, i quali interagiscono tra loro in modo da non poter più essere distinti e separati. Tale definizione è ispirata a quanto asserito da Bello in merito al concetto di discriminazione intersezionale. Si veda B. G. BELLO, *Discriminazione multiple e intersezionalità: queste sconosciute!*, scheda di approfondimento dell’Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione (ASGI), maggio 2015, disponibile a: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/05/Approfondimento-Barbara-Giovanna-Bello_-Maggio-2015.pdf

⁶⁷⁵ *Ibid.*, cit. p. 158

⁶⁷⁶ L’elaborazione delle stesse muove dalle osservazioni svolte nel paragrafo 3.2., con riferimento all’utilizzo di un concetto di vulnerabilità relazionale, contestuale, “fluida”.

⁶⁷⁷ W. KALIN, *Conceptualising Climate-Induced Displacement*, in J. MCADAM (a cura di), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, 2010, p. 96.

caso, soccorre alla problematicità di considerare coloro i quali si spostano a causa di processi a lenta insorgenza alla stregua di coloro i quali fuggono dal Paese di origine in seguito a disastri naturali. I processi a lenta insorgenza, i cui effetti non sono immediatamente percepibili come nel caso di catastrofi naturali, sono suscettibili di compromettere il godimento di diritti umani, legati soprattutto al peggioramento delle condizioni di vita dell'individuo in una maniera che non ne consente il riconoscimento della dignità umana. È in questo modo che coloro i quali si trovano a dover affrontare le conseguenze degli effetti climatici "lenti", possono trovarsi in una condizione di vulnerabilità (quindi, situazionale). Tale condizione viene a manifestarsi per il riverberarsi degli effetti del cambiamento climatico sulle loro condizioni di vita e per l'esacerbazione degli stessi a causa del contesto sociale, politico ed economico del territorio interessato. In tal senso, la ricostruzione della Corte di cassazione nella sentenza n. 4455 del 2018 consente di porre l'accento su tali tipologie di vulnerabilità, le quali difatti possono:

«avere ad oggetto [...] la mancanza delle condizioni minime per condurre un'esistenza nella quale non sia radicalmente compromessa la possibilità di soddisfare i bisogni e le esigenze ineludibili della vita personale, quali quelli strettamente connessi al proprio sostentamento e al raggiungimento degli standards minimi per un'esistenza dignitosa⁶⁷⁸.»

Ergo: condizioni di vulnerabilità che concernono l'effettiva compromissione di diritti della persona, in particolare con riferimento alla dignità umana. Un simile utilizzo del concetto muove proprio dall'assunto per il quale trattasi di una situazione di vulnerabilità *fluida*: non concerne caratteristiche individuali⁶⁷⁹ (anche se esse possono comunque rilevare quali fattori di incremento), bensì riguarda tanto talune condizioni da definirsi oggettive (con riferimento ad un determinato effetto ambientale/climatico in un determinato territorio) quanto la storia personale dell'individuo, i cui diritti umani possono essere compromessi (oppure lo sono effettivamente). Se, quindi, può constatarsi l'esistenza di un confine tra migrazione forzata e volontaria, esso risiede in tale condizione di vulnerabilità *strettamente personale* in cui un individuo viene a trovarsi.

⁶⁷⁸ Cass. n. 4455/2018, già citata, più volte, nel corso della trattazione.

⁶⁷⁹ Come anticipato in precedenza: l'essere donna, minore, disabile.

3.3.1. *Proteggere sulla base della condizione di vulnerabilità causata dagli effetti climatici*

Collegare i diritti umani e, in particolare, la dignità umana al concetto di vulnerabilità «significa assumere quest'ultima come indicatore qualitativo e/o quantitativo idoneo a generare impegni etici, obblighi giuridici e politici, responsabilità sociali»⁶⁸⁰. In tal senso, il concetto di vulnerabilità può essere utilizzato ai fini di circoscrivere le situazioni, con riferimento al caso *concreto*, meritevoli di tutela in termini di accoglienza e soggiorno in Paesi diversi da quelli interessati dagli effetti del cambiamento climatico. Concretamente, tale visione ha un significato preciso in termini regolatori: identificare quale presupposto per il divieto di respingimento e/o per la definizione di uno strumento a cui sia corrisposto uno *status*, una condizione di vulnerabilità legata alla compromissione di diritti umani nell'ambito delle conseguenze negative del cambiamento climatico, processi a lenta insorgenza compresi.

Le conseguenze di tale punto di vista fanno capo a due ordini di considerazioni. Da una parte, il linguaggio giuridico utilizzato eviterebbe di porre *ab initio* problemi di interpretazione e, quindi, di applicazione stessa di una certa disciplina con riferimento, come anticipato, a problemi ambientali e climatici che hanno effetti non immediatamente percepibili, ma che possono inficiare concretamente le condizioni di vita di taluni soggetti. Difatti, utilizzando la vulnerabilità quale parametro – anche in termini di linguaggio giuridico, ossia di costruzione di una categoria seppur “fluida” – si potrebbe evitare che il riferimento agli spostamenti causati da fenomeni ambientali e climatici possa richiamare soltanto eventi naturali disastrosi. Questi ultimi non sarebbero quindi le uniche circostanze in grado di far scattare un obbligo di protezione perché evidentemente gravi e quindi suscettibili di giustificare una breccia nella sovranità degli Stati. Invece, il presupposto legato ad una condizione di vulnerabilità, la cui valutazione prende in considerazione vari fattori (oggettivi e soggettivi) inerenti alla situazione individuale di chi abbisogna di protezione, è un parametro *concreto*, legato all'effettiva compromis-

⁶⁸⁰ B. PASTORE, *Soggettività giuridica e vulnerabilità*, in O. GIOLO, B. PASTORE (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Carocci editore, 2018, cit. p. 134.

sione di diritti umani. Non si tratterebbe, quindi, di “misurare” la vulnerabilità degli individui esposti agli effetti del cambiamento climatico in modo automatico (come si fa per calcolare il livello di vulnerabilità dei Paesi esposti agli effetti climatici⁶⁸¹), bensì di valutare la situazione *concreta* in cui essi si trovano o potrebbero trovarsi in seguito ad un respingimento.

Tale impostazione non è dissimile a quanto previsto dall’ordinamento giuridico italiano. Infatti, il riferimento al rispetto degli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato pone dinanzi a un giudizio in termini di concreto impedimento di diritti fondamentali costituzionali e previsti da strumenti internazionali in materia, il cui esito positivo è suscettibile di garantire il riconoscimento di un permesso per soggiornare sul territorio italiano. Lo stesso può dirsi, ancor più marcatamente, con riferimento alla possibilità che il diritto di asilo costituzionale possa essere attuato, a prescindere dalle altre forme di protezione, secondo un’interpretazione di «libertà democratiche» riferita a quei diritti il cui godimento è il presupposto per l’esercizio delle libertà fondamentali previste dalla Costituzione. Anche in tal caso, rilevarebbe una condizione di vulnerabilità dell’individuo, i cui diritti fondamentali costituzionali siano effettivamente compromessi nel Paese di origine. Da ultimo, si auspica che il rinnovato permesso di soggiorno per calamità prenda le mosse da una valutazione in termini di vulnerabilità legata al godimento di diritti umani: in tal modo potrebbe configurarsi una «grave calamità», riferita non solo alle condizioni oggettive del Paese di origine, bensì anche alla condizione personale del richiedente protezione, inerente soprattutto alla compromissione di diritti fondamentali per via di taluni effetti del cambiamento climatico.

Tali considerazioni non risolvono il problema dell’assenza di una tutela definita di coloro che si spostano a causa dei cambiamenti climatici, a livello europeo ed internazionale. Invece, possono offrire una visione sul fenomeno diffe-

⁶⁸¹ Ad esempio, attraverso l’Adaptation Initiative Index, sviluppato dall’Università di Notre Dame: «The ND-GAIN Index is a composite measure, with a range of 0-100, of a country’s vulnerability to climate change and its readiness to improve resilience. Vulnerability is quantified by the level of exposure, sensitivity and adaptive capacity of six life-supporting sectors (food, water, health, ecosystem services, human habitat and infrastructure).», UN Department of Economic and Social Affairs, World Social Report 2020, Inequality in a Rapidly Changing World, disponibile a: <https://www.un.org/development/desa/dspd/world-social-report/2020-2.html>

rente ed essere protagoniste di strumenti di tutela nazionali (come si è visto nel contesto italiano), regionali ed internazionali. In particolare, il concetto di vulnerabilità potrebbe legare in un unico nodo due diversi approcci, quello inerente alla tutela dei diritti umani e quello inerente agli strumenti di asilo, alla stregua delle forme di protezione complementare positivizzate. Del resto, tale impostazione non è diversa da quella utilizzata dal Comitato ONU per fondare il divieto di *non-refoulement* a fronte del rischio di subire effetti climatici suscettibili di comportare una violazione del diritto alla vita e del divieto di trattamenti inumani («associato all'incapacità dello Stato di appartenenza di adempiere agli obblighi positivi di tutela»⁶⁸²).⁶⁸³

⁶⁸² A. BRAMBILLA, M. CASTIGLIONE, *Migranti ambientali e divieto di respingimento*, in *Questione Giustizia*, Rubrica *Diritti senza confini*, disponibile a: https://www.questionegiustizia.it/articolo/migranti-ambientali-e-divieto-di-respingimento_14-02-2020.php, cit. par. 3.

Si veda il paragrafo 1.2. del capitolo II.

⁶⁸³ Si sottolinea che rilevanti risvolti potrebbero derivare dall'interpretazione, da parte della Corte EDU, del divieto di trattamenti inumani e degradanti (articolo 3 CEDU) nel senso di ricomprendere anche le conseguenze degli effetti climatici sulle condizioni di vita degli individui. Si veda, sempre, il paragrafo 1.2. del capitolo II.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il lavoro svolto non può che concludersi con una serie di considerazioni finali sui possibili sviluppi concernenti la tutela del fenomeno delle migrazioni connesse al cambiamento climatico.

I cambiamenti climatici – che originano disastri naturali e processi a lenta insorgenza, quali l’innalzamento del livello del mare, la siccità, la desertificazione – non si ripercuotono soltanto sugli ecosistemi terrestri e sul ciclo di vita di molte specie vegetali e animali, bensì determinano il peggioramento delle condizioni di vita di quelle popolazioni incapaci di contrastare, mitigare e/o adattarsi al mutamento ambientale. Tali vulnerabilità si riflettono nell’impossibilità di godere di diritti umani essenziali al rispetto della dignità umana, dal diritto alla vita, al diritto alla salute, all’abitazione, all’acqua. È in tale contesto che inizia ad emergere, nel complesso e articolato scenario migratorio, questo fenomeno ulteriore e per certi versi differente, i cui protagonisti sono coloro i quali, in conseguenza degli effetti climatici e per ragioni di sopravvivenza, si spostano alla ricerca di *standard* di vita dignitosi.

Nel capitolo I si è visto come lo studio del nesso tra migrazioni e cambiamenti climatici non ha prodotto risultati ineccepibili, bensì determinato l’affiorare di complessità legate alla concettualizzazione del fenomeno e alla ricerca di definizioni e soluzioni comuni. Se alcuni autori⁶⁸⁴, infatti, continuano a sostenere l’impossibilità di isolare la componente ambientale e climatica dall’insieme dei fattori sociopolitici ed economici che influiscono sulla scelta di migrare, altri⁶⁸⁵, al contrario, proseguono l’incessante ricerca di modalità attraverso cui dimostrare la tipicità del fenomeno oggetto di studio e la necessità di elaborare soluzioni di tutela. All’interno del complesso fenomeno delle migrazioni connesse al cambiamento climatico, si è sottolineato⁶⁸⁶ come possano individuarsi differenti tipologie di spostamento che riflettono (anche) il diverso grado di adattamento delle popola-

⁶⁸⁴ cfr. S. Castles, cap. I, par. 1., p. 10; R. Zetter, cap. I, par. 1.2., p. 20, in particolare nota n. 68.

⁶⁸⁵ cfr. A. Kent, S. Behrman, cap. I, par. 3., p. 38, in particolare nota n. 137; F. Biermann, I. Boas, cap. I, par. 3., p. 39, in particolare nota n. 145; B. Docherty, T. Giannini, cap. I, par. 3., p. 40, in particolare nota n. 148.

⁶⁸⁶ Cap. I, par. 1.1.

zioni: interno ai Paesi o transnazionale; permanente o temporaneo; volontario o forzato. Tale eterogeneità, specchio di una concezione di mobilità umana estremamente malleabile, comporta la necessità di riconoscere possibili limiti ad uno studio organico che prenda atto della centralità di definizioni e categorie e, allo stesso tempo, ne comprenda le variegata sfaccettature⁶⁸⁷. Tuttavia, assumendone il carattere multiforme, si è scelto di focalizzarsi sullo scenario che appare maggiormente urgente, in ragione del rischio che coloro i quali varcano i confini del proprio Paese di origine a causa delle ripercussioni del cambiamento climatico subiscano il destino della clandestinità con tutto ciò che tale circostanza comporta.

Nel Capitolo II si è cercato di condurre un'analisi trasversale del fenomeno oggetto di studio, attraverso molteplici discipline normative e differenti ordinamenti giuridici. In particolare, si è posto l'accento su taluni strumenti internazionali e regionali che, sebbene rispondano ad esigenze diverse da quelle sollevate dagli sfollati climatici, potrebbero comunque rivelarsi adatti ad offrire tutela a coloro che si spostano (anche) a causa di fenomeni climatici o comunque utili per comprendere ed arricchire taluni relativi aspetti.

Nonostante il progressivo ampliamento del concetto di persecuzione, la Convenzione di Ginevra del 1951 si dimostra tendenzialmente inapplicabile alle ipotesi di violazioni particolarmente gravi di diritti umani nel contesto del cambiamento climatico. Infatti, l'analisi dei requisiti di cui all'articolo 1A (2) ha posto l'accento sul principale ostacolo interpretativo determinato dalla correlazione tra la categoria degli atti persecutori e i cinque motivi previsti dall'articolo in questione, ossia razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o opinioni politiche. Tale correlazione sembra essere connaturata alla definizione di persecuzione e nell'ambito oggetto di studio può dirsi soddisfatta soltanto in rare ipotesi, non basate sulla centralità dei fattori ambientali e climatici⁶⁸⁸.

La tutela dei diritti umani in ambito internazionale, al contrario, offre numerosi spunti, anche se si rivela non del tutto capace di offrire soluzioni concrete se non legata all'adattamento di strumenti esistenti o all'evolversi di nuove solu-

⁶⁸⁷ Cap. I.

⁶⁸⁸ Cap. II, par. 1.1.

zioni. Il principio di *non-refoulement*, infatti, di per sé, non garantisce alcuno *status* giuridico, in quanto la sua portata varia a seconda dello strumento da cui esso è disciplinato e soprattutto dall'evoluzione interpretativa dei rispettivi organi di controllo. In altre parole, esso non sembra avere capacità protettiva autonoma, piuttosto sembra costituire soltanto un mezzo attraverso cui adeguare o delineare sistemi di protezione. In tale contesto, si è comunque cercato di sottolineare come la materia inerente alla tutela dei diritti umani possa essere capace di ampliare la portata degli obblighi internazionali di protezione oltre la categoria di rifugiato della Convenzione di Ginevra, sino ad includere la protezione dal rischio di gravi violazioni di diritti umani, in particolare il diritto alla vita e il diritto a non subire trattamenti inumani o degradanti, anche con riferimento agli effetti del cambiamento climatico⁶⁸⁹.

L'analisi della regolazione del cambiamento climatico all'interno del diritto internazionale ha evidenziato l'assenza di solide radici per l'elaborazione di strumenti di protezione degli sfollati climatici in ragione degli obblighi gravanti sugli Stati in materia di lotta al mutamento climatico. Si è visto che, sebbene l'operato della Task Force on Displacement, nell'ambito dell'UNFCCC, abbia evidenziato la necessità di concrete soluzioni, non ha sinora né prodotto documenti in grado di indirizzare la comunità internazionale verso una completa comprensione del fenomeno oggetto di studio, né individuato modelli di azione per orientare la regolamentazione del medesimo. Inoltre, nonostante alcuni autori abbiano sottolineato la possibilità di individuare una responsabilità in capo agli Stati derivante dall'emissione di gas serra oltre gli obblighi stabiliti dai dettati pattizi in materia, tale proposta concettuale si rivela embrionale in ragione della struttura stessa del diritto internazionale correlato ai cambiamenti climatici. Quest'ultimo, costruito su principi basati sulla cooperazione tra Stati e non finalizzato a rispondere ad esigenze individuali, non sembra essere pronto a delineare un approccio di tipo protettivo in favore di coloro che migrano in conseguenza del mutamento ambientale⁶⁹⁰. Si sottolinea, tuttavia, che riflettere sulla possibilità di definire una responsabilità da cui fare derivare obblighi in materia di protezione degli sfollati

⁶⁸⁹ Cap. II, par. 1.2.

⁶⁹⁰ Cap. II, par. 1.3.

climatici, potrebbe giovare ad altri ambiti normativi maggiormente predisposti alla contemplazione di una tutela del fenomeno oggetto di studio. Difatti, è utile evidenziare che il Regolamento Dublino (Dublino III)⁶⁹¹, nell'ambito dell'ordinamento europeo, è stato più volte oggetto di nuove proposte, una delle quali volta a responsabilizzare gli Stati in modo differenziato. In particolare, la proposta presentata nel 2016 dalla Commissione proponeva anche un meccanismo di quote, sebbene applicabile soltanto a beneficio di quegli Stati membri che si trovassero ad affrontare un numero sproporzionato di domande di protezione internazionale. Tale sistema di quote avrebbe dovuto basarsi su due criteri di riferimento: popolazione e PIL totale⁶⁹². Probabilmente, se si dovesse riuscire a delineare una responsabilità definita in capo agli Stati, in ragione dell'emissione di gas climalteranti al di sopra dei limiti pattuiti, quest'ultima potrebbe essere l'impostazione da seguire. In altre parole, alla responsabilità (differenziata) degli Stati corrisponderebbe un sistema atto a individuare gli Stati competenti all'esame delle domande di protezione degli sfollati climatici, in base a quote stabilite⁶⁹³.

Anche l'analisi delle *soft law*, in particolare quelle dedicate allo sfollamento interno, risulta di particolare interesse. In primis, dalla loro lettura, emerge come gli spostamenti indotti dai cambiamenti climatici possono essere – e, nella maggior parte, sono e saranno – interni. Inoltre, la tutela delineata in tali documenti potrebbe essere estesa in via analogica agli sfollati climatici “esterni”, sebbene resterebbe la questione sul come attuare una tale estensione⁶⁹⁴.

⁶⁹¹ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide.

⁶⁹² Per un approfondimento si veda: L. RIZZA, *La riforma del Sistema Dublino: laboratorio per esperimenti di solidarietà*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo n. 1/2018, disponibile a: <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2018-1/191-la-riforma-del-sistema-dublino-laboratorio-per-esperimenti-di-solidarieta/file>

Si evidenzia che tale proposta è naufragata e l'attuale sistema di identificazione dello stato competente per l'esame della domanda di protezione internazionale rimane Dublino III. Attualmente il sistema, si precisa, è nuovamente in discussione da parte della Commissione Von der Leyen: l'intento è quello di modificare il Regolamento Dublino. Si veda: C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: “C'è qualcosa di nuovo, anzi d'antico”*, collaborazione fra le Riviste *Questione Giustizia* e *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, rubrica Diritti senza confini, disponibile a: <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/il-patto-europeo-sulla-migrazione-e-lasilo-ce-qualcosa-di-nuovo-anzi-dantico/>, par. 5.

⁶⁹³ Si veda anche la nota n. 355, capitolo II.

⁶⁹⁴ Cap. II, par. 1.4.

All'inadeguatezza degli strumenti analizzati a livello internazionale, si è visto corrispondere una simile sorte nell'ambito dell'Unione europea. Infatti, l'attuale struttura del sistema di asilo europeo non contempla alcuna forma di tutela per coloro che si spostano a causa dei cambiamenti climatici e, in generale, nulla prevede per altri fenomeni migratori legati a fattori ambientali. L'analisi del campo di applicazione della protezione sussidiaria (disciplinata dalla direttiva 2011/95/UE), tuttavia, ha posto l'accento sulla possibilità che il contesto europeo possa costituire un terreno fertile per l'elaborazione di una soluzione alla tutela del fenomeno oggetto di studio. Sebbene l'articolo 15 della direttiva Qualifiche non si riferisca esplicitamente a fattori ambientali o climatici e neppure un tentativo di interpretazione estensiva possa rivelarsi sufficiente⁶⁹⁵, la struttura della protezione sussidiaria potrebbe costituire il punto di partenza per l'elaborazione di una soluzione di tipo protettivo per una serie di ragioni. Anzitutto, si è sottolineato che essa potrebbe apparire utile così come già delineata. Infatti, il riferimento ai trattamenti inumani e degradanti potrebbe costituire l'appiglio per un'interpretazione che tenga conto delle ripercussioni degli effetti climatici, se accompagnato da un orientamento che ne estenda il significato sino a ricomprendere il rischio di violazione di diritti umani (anche socioeconomici) provocata dagli effetti del cambiamento climatico (siano essi eventi a rapida o a lenta insorgenza)⁶⁹⁶. Inoltre, l'idea stessa alla base della positivizzazione della protezione sussidiaria nasce dalla necessità di contemplare forme di protezione complementare, suscettibili di offrire una tutela maggiore rispetto al riconoscimento di asilo sulla base del sistema ginevrino e intimamente connessa agli strumenti in materia di tutela di diritti umani. Tale ultima considerazione diventa rilevante se opportunamente considerata assieme ad alcune riflessioni emerse nel prosieguo del lavoro.

In primo luogo, si è sottolineata l'importanza centrale che ha rivestito il Comitato Onu con riferimento al caso Teitiotia⁶⁹⁷, in quanto le sue considerazioni hanno segnato una svolta sulla portata del principio internazionale di *non-refoulement*. Infatti, il Comitato ha riconosciuto che gli effetti del cambiamento climatico possono comportare una violazione del diritto alla vita e del divieto di

⁶⁹⁵ Cap. II, par. 2.1.1.2.

⁶⁹⁶ Cap. II, par. 1.2.

⁶⁹⁷ Cap. II, par. 1.2.2.

trattamenti inumani o degradanti e sono suscettibili di ingenerare il divieto di respingimento nello Stato di rinvio. Rilevante è l'approccio utilizzato in merito all'estensione della portata del diritto alla vita, che contiene anche il diritto degli individui a godere di una vita dignitosa, e al significato di una sua violazione, secondo cui uno Stato può esserne responsabile allorquando non adotti le misure necessarie per contrastarne la minaccia (non contrasti, ad esempio, efficacemente gli effetti del cambiamento climatico). Quest'ultimo profilo, in particolare, può essere legato a quanto previsto da strumenti di protezione veri e propri, quali il sistema ginevrino e la protezione sussidiaria, inerentemente al responsabile della persecuzione o del danno grave. Infatti, il Comitato Onu ha riconosciuto la possibilità che il diritto alla vita possa ritenersi violato in conseguenza di taluni effetti del cambiamento climatico e che tale violazione possa ingenerare il principio di *non-refoulement* in capo agli Stati terzi, associandola all'incapacità del Paese di origine di adempiere agli obblighi positivi di tutela. Incapacità che può tradursi anche in una mancata assistenza da parte del Paese di appartenenza a fronte delle minacce del cambiamento climatico⁶⁹⁸. Anche la Corte EDU potrebbe in futuro correlare il divieto di respingimento agli effetti climatici, in ragione della già adottata interpretazione del diritto alla vita in relazione al degrado ambientale e dell'eventualità che la violazione di diritti socioeconomici possa tradursi alla stregua di trattamento inumano o degradante⁶⁹⁹. Tali sviluppi forniscono esempi di come gli strumenti in materia di tutela dei diritti umani potrebbero condurre alla revisione di taluni strumenti protettivi già esistenti (come, appunto, la protezione sussidiaria) o fornire il punto di partenza per soluzioni nuove.

In secondo luogo, è utile collegare la centralità della struttura delle forme di protezione complementare legate alla tutela dei diritti umani a quanto analizzato nel Capitolo III, in merito alle soluzioni offerte dall'ordinamento giuridico italiano. Infatti, il filo rosso che collega la totalità delle riflessioni condotte in tale capitolo è rappresentato dal concetto di vulnerabilità collegato alla violazione o alla minaccia di diritti umani fondamentali. L'evoluzione in materia di protezione umanitaria, sebbene farraginoso, ha evidenziato come esigenze diverse da quelle

⁶⁹⁸ Cap. II, par. 1.2.2.

⁶⁹⁹ Cap. II, par. 1.2.3.

protette a livello comunitario abbiano determinato la necessità di arricchire il sistema di protezione degli stranieri all'interno del panorama italiano. In particolare, a partire dalla sua formulazione originaria sino alle recenti modifiche apportate dal decreto-legge n. 130/2020, la protezione definita umanitaria ha permesso di rilevare che l'ordinamento giuridico italiano contempla strumenti che, sebbene non dedicati ai cambiamenti climatici, offrono comunque elementi adatti ad offrire una tutela. Più precisamente si tratta dell'evoluzione giurisprudenziale a fronte di fenomeni anche ambientali, della tipizzazione di un (rinnovato) permesso di soggiorno per calamità, della disciplina attuale con riferimento agli articoli 5, comma 6 e 19 TU immigrazione e della portata applicativa (in potenza) del diritto di asilo costituzionale.

Si è analizzato, in particolare⁷⁰⁰, l'evoluzione della protezione definita umanitaria attraverso le varie modifiche normative e le potenzialità di tutela degli sfollati climatici in ogni passaggio. La formulazione originaria della protezione umanitaria ha permesso alla giurisprudenza di considerare i fattori ambientali e climatici, in un caso isolato⁷⁰¹, la causa di giustificazione del riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari, in altre circostanze⁷⁰², il fattore da prendere in considerazione in sede di valutazione di una condizione di vulnerabilità che merita tutela. Successivamente, l'entrata in vigore del decreto Salvini e l'abrogazione della protezione suddetta hanno evidenziato una serie di perplessità sull'evolversi della posizione giurisprudenziale sempre più sensibile ad offrire una tutela al fenomeno oggetto di studio. Tuttavia, le modifiche introdotte dal decreto-legge n. 130/2020, convertito con modificazioni in legge 18 dicembre 2020, n. 173, consentono di rinnovare alcune considerazioni in merito alla possibilità che una tutela possa essere riconosciuta agli sfollati climatici. Da una parte, il ripristino della formula che richiama gli obblighi costituzionali ed internazionali dello Stato può giovare al riconoscimento di una tutela di coloro che migrano in conseguenza del cambiamento climatico – anche a causa dei processi a lenta insorgenza – in ragione della sua correlazione ad una lista di diritti fondamentali della perso-

⁷⁰⁰ Cap. III, par. 1.1.

⁷⁰¹ cfr. ordinanza del Tribunale di L'Aquila del 2018, cap. III, par. 1.1.1.3., p. 144.

⁷⁰² cfr. Cass. civ. [ord.], 20-03-2019, n. 7832, cap. III, par. 1.1.1.3., p. 148; Cass. civ. [ord.], 04-02-2020, n. 2563, cap. III, par. 1.1.1.3., p. 148.

na previsti dalla Costituzione e dagli strumenti di tutela dei diritti umani a cui l'Italia ha aderito. Dall'altra, il rinnovato permesso di soggiorno per calamità, sebbene non faccia esplicito riferimento ai cambiamenti climatici, potrebbe condurre in sede applicativa alla tutela non soltanto delle situazioni ricollegabili a disastri naturali (terremoti, esondazioni, tsunami), bensì anche di quelle conseguenze climatiche graduali (innalzamento del livello del mare, siccità, desertificazione) che non consentono il rientro dello straniero in condizioni di dignità e sicurezza⁷⁰³.

Inoltre, alcune riflessioni hanno riguardato il ruolo del diritto costituzionale di asilo. Attraverso l'analisi volta a verificarne l'(in)attuazione e a individuarne il contenuto rispetto alle altre forme di protezione, si è visto che talune considerazioni possono riguardare la tutela nell'ambito degli spostamenti causati da fenomeni ambientali e climatici. Da una parte, una sua diretta applicazione (futura), congiuntamente ad un'interpretazione integrata del significato di libertà democratiche, potrebbe costituire la base per la tutela di coloro il cui respingimento comporti la violazione di diritti indispensabili al godimento di condizioni di vita dignitose⁷⁰⁴. Dall'altra, se ne sottolinea in ogni caso la centralità con riguardo all'interpretazione e applicazione degli altri strumenti di protezione, di derivazione europea e interni, in ragione del suo collocamento nella Carta costituzionale.

Nel corso della trattazione del capitolo III rilievo centrale è stato rivestito dal concetto di vulnerabilità, che sembra permeare il sistema di protezione dell'ordinamento giuridico italiano. Anzitutto, il concetto è particolarmente legato a quanto previsto (precedentemente al decreto Salvini e nuovamente in seguito alle modifiche intercorse con il decreto Lamorgese) dall'articolo 5, comma 6 del TU immigrazione. Se precedentemente alle modifiche apportate dal decreto Salvini la giurisprudenza ha interpretato i "seri motivi" di carattere umanitario e derivanti dagli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato alla luce di un giudizio di valutazione di una condizione di vulnerabilità, in termini di concreto impedimento di diritti fondamentali, il rinnovato riferimento ai (soli) obblighi di natura costituzionale e internazionale può comportare il medesimo risvolto interpretativo. A

⁷⁰³ Cap. III, par. 1.1.

⁷⁰⁴ Cap. III, par. 1.3.

giovare di un giudizio in termini di vulnerabilità, si è visto⁷⁰⁵, potrebbe essere anche l'attuazione del diritto di asilo costituzionale, secondo un'interpretazione di «libertà democratiche» riferita a quei diritti il cui godimento è il presupposto per l'esercizio delle libertà fondamentali previste dalla Costituzione. In particolare, al centro di ciascuna riflessione concernente le forme di protezione offerte dall'ordinamento italiano, l'interpretazione estensiva della condizione di vulnerabilità da parte della Corte di Cassazione ha permesso di comprenderne le potenzialità d'utilizzo. Tale condizione, secondo la Corte, può avere ad oggetto anche la mancanza delle condizioni minime per condurre un'esistenza nella quale non sia radicalmente compromessa la possibilità di soddisfare bisogni ed esigenze ineludibili alla vita personale, quali quelli legati al sostentamento e al raggiungimento di *standard* minimi per un'esistenza dignitosa⁷⁰⁶. Ne emerge, dunque, un'interpretazione non ancorata a caratteristiche oggettive dell'individuo, bensì legata al contesto ed alle condizioni di vita, quindi relazionale, fluida, cangiante⁷⁰⁷. Le situazioni da tutelare si manifestano diversamente e si atteggiavano a seconda di vari indici, ma rimangono unite da un nucleo al quale corrisponde l'effettiva compromissione di diritti fondamentali della persona, inerenti al rispetto della dignità umana. Il concetto di vulnerabilità sembra, quindi, esercitare una funzione di catalizzatore nel processo di identificazione di situazioni da tutelare.

Così interpretato e alla luce del significato che ricopre all'interno del sistema di protezione complementare italiano, il concetto di vulnerabilità sembra costituire il candidato ideale per collegare le diverse esigenze che sorgono non appena si rifletta sulla soluzione inerente alla tutela del fenomeno oggetto di studio. Infatti, oltre a poter costituire il supporto teorico alla concettualizzazione e alla definizione della categoria degli sfollati climatici⁷⁰⁸, tale concetto può costituire la causa di giustificazione ai fini del riconoscimento di protezione e, al contempo, collegare due ambiti fondamentali: il diritto concernente l'asilo e il diritto in materia di tutela dei diritti umani⁷⁰⁹. Se da una parte, infatti, può contribuire a rendere meno sfumato il confine tra spostamenti forzati e volontari e a costruire una cate-

⁷⁰⁵ Cap. III, par. 3.2.

⁷⁰⁶ Si fa riferimento alla sentenza della Cassazione 4455/2018. Cap. III, par. 3.2.

⁷⁰⁷ Cap. III, par. 3.2.

⁷⁰⁸ Cap. III, par. 3.3.

⁷⁰⁹ Cap. III, par. 3.3.1.

goria giuridica che comprenda coloro che migrano a causa di conseguenze climatiche a lenta insorgenza, dall'altra, la valutazione di una condizione di vulnerabilità correlata al godimento di diritti umani e alla dignità umana può costituire il presupposto per circoscrivere le ipotesi idonee a generare obblighi di protezione. In tal modo, potrebbe rappresentare il concetto da cui partire per costruire una forma di protezione (ad esempio, una nuova ipotesi di danno grave inerentemente alla protezione sussidiaria) e il metro per interpretarne il contenuto (se, ad esempio, l'ipotesi di danno grave annoverasse gli effetti del cambiamento climatico, senza esplicitarne i termini di valutazione).

Inoltre, tale concetto si rivela utile per una riflessione sulla natura di una protezione di coloro che migrano a causa di fenomeni ambientali e climatici. Ad avviso di chi scrive, una tutela di carattere collettivo si rivela inadeguata nell'ambito delle migrazioni climatiche⁷¹⁰. Se può costituire un espediente con riferimento a catastrofi naturali, non può tuttavia risultare consona qualora si posi lo sguardo sui processi definiti a lenta insorgenza, le cui possibili ripercussioni su diritti umani essenziali possono dare luogo a migrazioni "occasionalmente" e non massicce.

Queste ultime considerazioni in merito al contesto italiano e alla centralità del concetto di vulnerabilità consentono di riflettere sulla possibilità che la protezione sussidiaria possa costituire, a livello europeo almeno, la strada giusta per offrire protezione. Inoltre, conducono chi scrive a riflettere sui possibili scenari e sulle prospettive di tutela di coloro che migrano in conseguenza degli effetti climatici.

Sebbene soluzioni di matrice internazionale – quali protocolli all'UNFCCC, convenzioni indipendenti, ecc.⁷¹¹ – possano essere suscettibili di rispondere in maniera più organica alla tutela degli sfollati climatici, si riscontrano alcune difficoltà di riuscita e alcuni limiti di applicazione nell'ipotesi di conseguimento di una soluzione. Si sottolinea, da una parte, l'inconveniente determinato dalla difficoltà di trovare un accordo in sede di comunità internazionale. Riflet-

⁷¹⁰ Cap. II, par. 2.1.2.; cap. III, par. 1.2.

⁷¹¹ Cap. I, par. 3.

tendo sul processo di regolazione del cambiamento climatico, infatti, viene in rilievo la complessità di trovare accordi e porre obblighi e limiti in materia. Se già si riscontrano complicazioni per quanto concerne cooperazione e individuazione di volontà coese in materia di lotta al cambiamento climatico, la materia della migrazione e, in particolare, della tutela di coloro che richiedono protezione risulta compromessa da ulteriori questioni: *in primis*, la riluttanza degli Stati membri della comunità internazionale di mettere in discussione la loro sovranità statale oppure, nell'ambito dell'Unione europea, di permettere che tale sovranità venga maggiormente limitata; in secondo luogo, la trattazione del tema della migrazione e dell'asilo unitamente a logiche di tipo securitario, che non permettono di concepire il fenomeno migratorio in termini di processo connaturato all'essere umano e in termini di opportunità di arricchimento culturale; infine, la visione secondo cui i cambiamenti climatici debbano essere sì contrastati, ma gli sforzi per avanzare nella lotta per mitigarne gli effetti rimangono su di un piano (quasi) sempre auto-disciplinante, con l'obiettivo di diminuirne gli effetti negativi su scala globale, senza avere riguardo alle conseguenze su scala locale. D'altra parte, soluzioni internazionali pongono una questione ulteriore con riguardo ai possibili limiti applicativi e, quindi, di risoluzione effettiva del fenomeno oggetto di studio. Infatti, come noto, strumenti di *soft law* quali linee guida presentano il limite di non essere giuridicamente vincolanti, ma anche strumenti propriamente regolatori quali le convenzioni presentano comunque il problema della difficoltà di prevedere obblighi ai quali far corrispondere effettive sanzioni in caso di inottemperanza e di vincolare (debolmente) soltanto gli Stati che allo strumento intendono aderire. Ad ogni modo, il livello internazionale potrebbe comunque risultare utile per inquadrare in modo condiviso il fenomeno oggetto di studio – in termini di studi riguardo numeri e previsioni accurate e di soluzioni circa definizioni e concetti da utilizzare – e potrebbe contribuire all'evolversi del dibattito una presa di posizione circa la necessità di protezione, accompagnata da linee guida sulle modalità di tutela maggiormente adeguate.

Considerazioni diverse sono possibili per il livello regionale, anche se restano ferme alcune criticità rilevate per il contesto internazionale. Alcune soluzioni adottate in ambiti regionali diversi – la Convenzione di Cartagena e quella

dell'Unione Africana in materia di diritto dei rifugiati⁷¹², la Convenzione di Kampala in merito allo sfollamento africano interno⁷¹³, l'iniziativa Nansen⁷¹⁴ –, sebbene non pensate per la protezione di coloro che si spostano a causa dei cambiamenti climatici, riflettono la possibilità che l'impostazione regionale possa rispondere in maniera più efficace al fenomeno oggetto di studio. Come già rimarcato⁷¹⁵, l'ordinamento giuridico europeo dispone dei mezzi necessari per assicurare tutela, nonostante talune logiche menzionate con riguardo all'intera comunità internazionale non scompaiano quando si tratta di regolare fenomeni quali il cambiamento climatico e le migrazioni. La protezione sussidiaria sembra rappresentare la soluzione maggiormente adatta: potrebbe essere emendata senza che ne sia mutata la natura e soprattutto con un certo riguardo rispetto alla costruzione di una categoria giuridica definita. Infatti, considerata la correlazione tra l'esigenza di proteggere al di là dell'attuale sistema di protezione internazionale e gli strumenti in materia di diritti umani già esistenti – suscettibili di generare obblighi di *non-refoulement* –, gli effetti climatici potrebbero costituire un'ulteriore ipotesi di grave danno ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria. Protezione che, come noto, comporterebbe l'acquisizione di uno *status* identico a quello di chi ha i requisiti per essere definito rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951. In tal senso, se si considerano le ragioni che hanno determinato l'emersione di tale protezione si può notare come essa sia nata all'indomani di un processo il cui obiettivo era (anche) quello di allineare le diverse forme di protezione complementare contemplate a livello degli Stati membri dell'Unione Europea. Una spinta nel senso di emendare la protezione a livello europeo, quindi, potrebbe derivare, oltre che dal progressivo impatto dei cambiamenti climatici sulle migrazioni internazionali, dalle iniziative nazionali, che, come si è visto, in alcuni casi offrono e in altri potrebbero offrire tutela con riguardo a fenomeni ambientali e climatici⁷¹⁶. Fra tutte, le prospettive di tutela analizzate relativamente all'ordinamento giuridico italiano ne costituiscono un buon esempio.

⁷¹² Cap. II, par. 1.1.3.

⁷¹³ Cap. II, par. 1.4.2.

⁷¹⁴ Cap. II, par. 3.

⁷¹⁵ Cap. II, par. 2.

⁷¹⁶ Cap. III, par. 2.

BIBLIOGRAFIA

Testi

- Atapattu S. A., *A New Category of Refugees? 'Climate Refugees' and a gaping hole in international law*, in S. Behrman, A. Kent (a cura di), *'Climate Refugees': Beyond the Legal Impasse?*, Routledge, 2018.
- Bartolini F., *Stranieri. Procedimenti per l'accoglimento e l'allontanamento*, seconda edizione, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019.
- Behrman S., Kent A., *Facilitating on the Resettlement and rights of Climate Refugees: an Argument for Developing Existing Principles and Practices*, Routledge, 2018.
- Behrman S., Kent A., *Overcoming the legal impasse: Setting the scene*, in S. Behrman, A. Kent (a cura di), *'Climate Refugees': Beyond the Legal Impasse?*, Routledge, 2018.
- Benvenuti M., *Il diritto di asilo nell'ordinamento giuridico italiano. Un'introduzione*, CEDAM, 2007.
- Bestagno F., Draetta U., Santini A., *Elementi di diritto dell'Unione Europea: Parte istituzionale Ordinamento e struttura dell'Unione europea, sesta edizione*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2018.
- Birnie P., Boyle A., Redgwell C., *International Law and the Environment*, Terza edizione, Oxford, 2009.
- Bonetti P., *I principi, i diritti, i doveri. Le politiche migratorie*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, 2004.
- Borges I., *Environmental Change, Forced Displacement and International Law – From Legal Protection Gaps to Protection Solutions*, Routledge, 2019.
- Caney S., *Climate Change, Human Rights and Moral Thresholds*, in S. Caney, S. M. Gardiner, D. Jamieson, H. Shue, *Climate Ethics: Essential Readings*, Oxford University Press, 2010.
- Casadei T., *La vulnerabilità in prospettiva critica*, in O. Giolo, B. Pastore (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Carocci editore, 2018.

- Castles S., *Afterword: What Now? Climate-Induced Displacement after Copenhagen*, in J. McAdam (a cura di), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, 2010.
- Castles S., *Environmental Change and Forced Migration: Making Sense of the Debate*, Geneva, United Nations High Commissioner for Refugees (New Issues in Refugee Research, No. 70), 2002.
- Ciliberto C, Rosu A. M., *Asilo e protezione internazionale nella Cedu*, in F. Buffa e M. G. Civinini (a cura di), *Gli Speciali di Questione Giustizia – La Corte di Strasburgo*, aprile 2019.
- Costello C., Foster M., *Non-refoulement as Custom and Jus Cogens? Putting the Prohibition to the Test*, in M. Heijer, H. van der Wilt (a cura di) *Netherlands Yearbook of International Law 2015. Netherlands Yearbook of International Law*, vol 46. T.M.C. Asser Press, The Hague, 2015.
- Del Guercio A., *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, 2016.
- Di Muro A., Di Muro L., *Il diritto dell’immigrazione. Guida aggiornata alla Legge n. 46/2017 “Decreto Minniti-Orlando”*, Giappichelli Editore, 2017.
- Favilli C. (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, CEDAM, Milano, 2011.
- Ferris E., *Governance and climate change-induced mobility: International and regional frameworks*, in D. Manou, A. Baldwin, D. Cubie, A. Mihr, T. Thorp (a cura di), *Climate Change, Migration and Human Rights: Law and Policy Perspectives*, Routledge, 2017.
- Ferris E., *The relevance of the Guiding Principles on Internal Displacement for the climate change-migration nexus*, in Mayer B., Crépeau F. (a cura di), *Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law*, Edward Elgar Publishing, 2017.
- Findlay A., Geddes A., *Critical view on the relationship between climate change and migration: some insights from the experience of Bangladesh*, in E. Piguet, A. Pécoud, P. De Guchteneire (a cura di), *Migration and Climate Change*, Cambridge University Press, 2011.
- Fineman M. A., Gear A., *Vulnerability. Reflection on a New Ethical Foundation for Law and Politics*, Ashgate, Aldershot, 2013.
- Fornalé E., Guélat J., Piguet E., *Framing Labour Mobility Options in Small Island States Affected by Environmental Changes*, in R. McLeman,

- J. Schade e T. Faist (a cura di), *Environmental Migration and Social Inequality*, Cham (ZG), Springer, 2015.
- Furia A., Zullo S., *Introduzione*, in A. Furia, S. Zullo (a cura di), *La vulnerabilità come metodo. Percorsi di ricerca tra pensiero politico, diritto ed etica*, Carocci editore, 2018
 - Gemenne F., *How They Became the Human Face of Climate Change. Research and Policy Interactions in the Birth of the 'Environmental Migration' Concept*, in E. Piguet, A. Pécout e P. De Guchteneire, *Migration and Climate Change*, Cambridge University Press, 2011.
 - Giolo O., Pastore B., *Premessa*, in O. Giolo, B. Pastore (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Carocci editore, 2018.
 - Goodwin-Gill G. S., McAdam J., *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, Terza edizione, 2007.
 - Guaraldo O., *La vulnerabilità come paradigma fondativo*, in O. Giolo, B. Pastore (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Carocci editore, 2018.
 - Hathaway J. C., Foster M., *The Law of Refugee Status*, Cambridge University Press, Second Edition, 2014.
 - Hugo G., *Climate Change-Induced Mobility and the Existing Migration Regime in Asia and the Pacific*, in J. McAdam (a cura di), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, 2010.
 - Humphreys S., Robinson M., *Human Rights and Climate Change*, Cambridge University Press, 2010.
 - Jori A., *Vulnerabilità e storia della filosofia. To pathei mathos: imparare attraverso la sofferenza*, in O. Giolo, B. Pastore (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Carocci editore, 2018.
 - Kalin W., *Conceptualising Climate-Induced Displacement*, in J. McAdam (a cura di), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, 2010.
 - Manou D., Mihr A., *Climate change, migration and human rights*, in D. Manou, A. Baldwin, D. Cubie, A. Mihr, T. Thorp (a cura di), *Climate Change, Migration and Human Rights: Law and Policy Perspectives*, Routledge, 2017.

- Mayer B., *Climate Change, migration and the law of state responsibility*, in Mayer B., Crépeau F. (a cura di), *Research Handbook on climate change, migration, and the law*, Edward Elgar Publishing, 2017.
- Mayer B., *The Concept of Climate Migration: Advocacy and its Prospects*, Edward Edgar Publishing, 2016.
- Mayer B., *Who are “Climate Refugees”? Academic engagement in the post-truth era*, in S. Behrman, A. Kent (a cura di), *‘Climate Refugees’: Beyond the Legal Impasse?*, Routledge, 2018.
- McAdam J., *Complementary Protection in International Refugee Law*, Oxford monographs in International law, 2007.
- McAdam J., *Refusing ‘refuge’ in the Pacific: (de) constructing climate-induced displacement in international law*, in E. Piguet, A. Pécoud, P. De Guchteneire (a cura di), *Migration and Climate Change*, Cambridge University Press, 2011.
- McLeman R., *Climate-related migration and its linkages to vulnerability, adaptation, and socioeconomic inequality: evidence from recent examples*, in B. Mayer, F. Crépeau (a cura di), *Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law*, Edward Elgar Publishing, 2017.
- Oliver-Smith A., *Sea Level Rise, Local Vulnerability and Involuntary Migration*, in E. Piguet, A. Pécoud, P. De Guchteneire (a cura di), *Migration and Climate Change*, Cambridge University Press, 2011.
- Onida M., *Commento all’art. 191 TFUE* in C. Curti Gialdino (a cura di), *Codice dell’Unione europea operativo*, Napoli, 2012.
- Pariotti E., *Vulnerabilità e qualificazione del soggetto: implicazioni per il paradigma dei diritti umani*, O. Giolo, B. Pastore (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Carocci editore, 2018.
- Pastore B., *Soggettività giuridica e vulnerabilità*, in O. Giolo, B. Pastore (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Carocci editore, 2018.
- Perrini F., *Cambiamenti Climatici e Migrazioni Forzate. Verso una tutela internazionale dei migranti ambientali*, 4 Ordine Internazionale e Diritti Umani, 2018.
- Phuong C., *The International Protection of Internally Displaced Persons*, Cambridge University Press, 2004.

- Pillitu P. A., *Commento all'art. 191 TFUE* in F. Pocar, M. C. Baruffi (a cura di), *Commentario breve ai trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014.
- Pizzolante G., *Asilo e altre forme di protezione internazionale*, in G. Carrella, G. Cellamare, L. Garofalo, P. Gargiulo, G. Pizzolante, A. L. Sciacovelli, R. Di Chio, *L'immigrazione e la mobilità delle persone del diritto dell'Unione Europea*, Monduzzi Editoriale, 2012.
- Postiglione A., *Diritto internazionale dell'ambiente*, ICEF, Aracne editrice, 2013
- Prieur M., *Towards an international legal status of environmentally displaced persons*, in S. Behrman, A. Kent (a cura di), *'Climate Refugees': Beyond the Legal Impasse?*, Routledge, 2018.
- Re L., *Introduzione. La vulnerabilità tra etica, politica e diritto*, in M. G. Bernardini, B. Casalini, O. Giolo, L. Re (a cura di), *Vulnerabilità: etica, politica, diritto*, IF Press, 2018.
- Reins L., Van Calster G., *EU Environmental Law*, Elgar European Law, 2017.
- Rizzo A., *L'affermazione di una politica ambientale dell'Unione Europea. Dall'Atto Unico Europeo al Trattato di Lisbona*, in R. Giuffrida (a cura di), F. Amabili (coordinato da), *Diritto europeo dell'ambiente*, Giapichelli Editore, Torino, 2012.
- Santoro E., *Postfazione. Vulnerabilità fra teoria politica e testi normativi: un linguaggio nuovo per dire cose vecchie o un nuovo strumento teorico?*, in A. Furia, S. Zullo (a cura di), *La vulnerabilità come metodo. Percorsi di ricerca tra pensiero politico, diritto ed etica*, Carocci editore, 2018.
- Santoro G. (a cura di), *I profili di illegittimità del Decreto Salvini*, Coalizione Italiana Libertà e Diritti civili (CILD), Antigoni edizioni, 2019.
- Schloss C., *Cross-border displacement due to environmental disaster: a proposal for UN Guiding Principles to fill the legal protection gap*, in S. Behrman, A. Kent (a cura di), *'Climate Refugees': Beyond the Legal Impasse?*, Routledge, 2018.
- Sciacaluga G., *International Law and the Protection of "Climate Refugees"*, Palgrave Macmillan, 2020.
- Scott M., *Climate Change, Disasters, and the Refugee Convention*, Cambridge University Press, 2020.

- Spada S., *Vulnerabilità strutturali e potenzialità di tutela per le persone richiedenti protezione internazionale*, in A. Furia, S. Zullo (a cura di), *La vulnerabilità come metodo. Percorsi di ricerca tra pensiero politico, diritto ed etica*, Carocci editore, 2018.
- Talamo G., *Vulnerabilità ontologica e misurazione ex ante*, in O. Giolo, B. Pastore (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Carocci editore, 2018.
- Taramundi D. M., *Un nuovo paradigma per l'uguaglianza? La vulnerabilità tra condizione umana e mancanza di protezione*, in M. G. Bernardini, B. Casalini, O. Giolo, L. Re (a cura di), *Vulnerabilità: etica, politica, diritto*, IF Press, 2018.
- Tyagi Y., *The UN Human Rights Committee: Practice and Procedure*, Cambridge, 2011.
- Virgilio M., *La vulnerabilità nelle fonti normative italiane e dell'Unione Europea: definizioni e contesti*, in O. Giolo, B. Pastore (a cura di), *Vulnerabilità. Analisi multidisciplinare di un concetto*, Carocci editore, 2018.
- Zetter R., *Protecting People Displaced by Climate Change: Some Conceptual Challenges*, in J. McAdam (a cura di), *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*, Hart Publishing, 2010.
- Zullo S., *Definire e comprendere la vulnerabilità sul piano normativo: dalla teoria al metodo critico?*, in A. Furia, S. Zullo (a cura di), *La vulnerabilità come metodo. Percorsi di ricerca tra pensiero politico, diritto ed etica*, Carocci editore, 2018.

Articoli

- Acierno M., *La protezione umanitaria nel sistema dei diritti umani*, in *Questione Giustizia* 2/2018 (disponibile a: https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/la-protezione-umanitaria-nelsistema-deidiritti-umani_536.php).
- Allain J., *The jus cogens Nature of non-refoulement*, in *International Journal of Refugee Law*, Volume 13, Issue 4, October 2001, Pages 533–55.
- Arenas N., *The Concept of Mass Influx of Displaced Persons in the European Directive Establishing the Temporary*, *European Journal of Migration and Law* 7, no. 4 (2005): 435-450.

- Aristei L., *L'Accordo di Parigi: obiettivi e disciplina*, Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente – Note e commenti – Anno 2017/Numero 3.
- Banerjee L., *Effects of Flood on Agricultural Productivity in Bangladesh*, Oxford Development Studies, 38:3, 339-356, 2010.
- Bardsley D. K., Hugo J., *Migration and climate change: examining thresholds of change to guide effective adaptation decision-making*, Popul. Environ. 32, 238–262, 2010.
- Bello B. G., *Discriminazione multiple e intersezionalità: queste sconosciute!*, scheda di approfondimento dell'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), maggio 2015 (disponibile a: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/05/Approfondimento-Barbara-Giovanna-Bello_-Maggio-2015.pdf).
- Benvenuti M., *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il Decreto Salvini*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo 1/2019.
- Benvenuti M., *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, in *Questione Giustizia*, 2/2018 (disponibile a: https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/la-forma-dell-acqua-il-diritto-diasilo-costituzionale-traattuazione-applicazione-eattualita_531.php).
- Biermann F., Boas I., *Climate Change and Human Migration: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees*, in *Global Environmental Politics*, Volume 10, Number 1, February 2010, pp. 60-88.
- Biermann F., Boas I., *Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees*, 10(1) Glob. Environ. Politics 60–88, 2010.
- Bonetti P., *Diritti fondamentali degli stranieri*, in *L'Altro Diritto* (Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità) 2011 (disponibile a: <http://www.altrodiritto.unifi.it/frontier/bonetti.htm>).
- Brambilla A., *Bangladesh: cambiamento climatico, conflitti e migrazioni. Prove di tutela di un migrante climatico inconsapevole*, in S. Altiero, M. Marano (a cura di), *Crisi ambientale e migrazioni forzate. L'ondata silenziosa oltre la fortezza europea*, Associazione A Sud CDCA - Centro Documentazione Conflitti Ambientali, 2016.

- Brambilla A., Castiglione M., *Migrazioni ambientali: libertà di circolazione vs. protezione?*, *Cosmopolis*; sezione Naufragio con spettatori: noi e i migranti, 1/2019.
- Brambilla A., *Migrazioni indotte da cause ambientali: quale tutela giuridica nell'ambito dell'ordinamento giuridico europeo e nazionale?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* Fascicolo n. 2/2017.
- Byravan S., Chella Rajan S., *Providing New Home for Climate Change Exiles*, *Climate Policy*, December 2006.
- Campo E., *L'Accordo di Parigi sul clima (12 dicembre 2015)*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali nuova serie*, Vol. 83, No. 3 (331) (luglio-settembre 2016), pp. 353-394.
- Cassese A., *Can the Notion of Inhuman or Degrading Treatment Be Applied to Socio-Economic Conditions?*, *European Journal of International Law*, Volume 2, Issue 2, 1991, 141–145.
- Ciervo A., *Rifugiati invisibili: la possibilità di riconoscere una nuova categoria giuridica di richiedenti asilo*, in S. Altiero, M. Marano (a cura di), *Crisi ambientale e migrazioni forzate. Nuovi esodi al tempo dei cambiamenti climatici*, Associazione A Sud CDCA - Centro Documentazione Conflitti Ambientali, 2018.
- Conti G., *Il criterio dell'integrazione sociale quale parametro rilevante per il riconoscimento della protezione umanitaria (Nota a sentenza n. 4455 del 2018 della Corte di Cassazione)*, in *Federalismi.it – Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*. Focus Human Rights 2/2018 (disponibile a: <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/11/il-criterio-dellintegrazione-sociale.pdf>).
- Das Gupta M., *Population, Poverty, and Climate Change*, *The World Bank Research Observer*, Volume 29, Issue 1, February 2014, Pages 83–108.
- De Chiara C., *Il diritto di asilo e il d.l. 130/2020: progressi e occasioni mancate*, collaborazione fra le Riviste *Questione Giustizia* e *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, rubrica Diritti senza confini (disponibile a: <https://www.asgi.it/notizie/asilo-dl-130-2020-progressi-e-occasioni-mancate/>).
- Deniz Genç H., Şirin Öner A., *Why not Activated? The Temporary Protection Directive and the Mystery of Temporary Protection in the European Union*, *International Journal of Political Science & Urban Studies*, March 2019.

- Docherty B., Giannini T., *Confronting a rising tide: a proposal for a convention on climate change refugees*, in *Harvard Environmental Law Review*, Vol. 33, No. 2, pp. 349-403.
- Domaine S., *Cambiamenti climatici e diritti umani: il divieto di refoulement in Teitiota c. Nuova Zelanda*, in *Federalismi.it*, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo, n. 23/2020 (disponibile a: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=43889&dpath=docu-ment&dfile=23072020170931.pdf&content=Cambiamenti%2Bclimatici%2Be%2Bdiritti%2Bumani%3A%2Bil%2Bdivieto%2Bdi%2Brefoulement%2Bin%2BTeitiota%2Bc%2E%2BNuova%2BZelanda%2B%2D%2Bstat%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>).
- El Tamimi Y., *The Protection of Vulnerable Groups and Individuals by the European Court of Human Rights*, in *European Journal of Human Rights*, 2016/5.
- Falcone M., *Accordo di Parigi sul clima. Pro e contro del compromesso raggiunto dalla Cop 21*, in *Sud in Europa*, marzo 2016.
- Farquhar H., *"Migration with dignity": towards a New Zealand response to climate change displacement in the Pacific*, in *Victoria University of Wellington Law Review*, Vol. 46, Issue 1, July 2015.
- Favilli C., *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "C'è qualcosa di nuovo, anzi d'antico"*, collaborazione fra le Riviste *Questione Giustizia* e *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, rubrica Diritti senza confini (disponibile a: <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/il-patto-europeo-sulla-migrazione-e-lasilo-ce-qualcosa-di-nuovo-anzi-dantico/>).
- Favilli C., *Il Trattato di Lisbona e la politica dell'Unione europea in materia di visti, di asilo e immigrazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2/2010.
- Favilli C., *La protezione umanitaria per motivi di integrazione sociale. Prime riflessioni a margine della sentenza della Corte di cassazione n. 4455/2018*, in *Questione giustizia*, Giurisprudenza e documenti, 2018 (disponibile a: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-protezione-umanita>).
- Ferrari G., *La Convenzione sullo status dei rifugiati: aspetti storici*, Relazione tenuta all'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Facoltà di Scienze Politiche, Cattedra di Diritto Internazionale, il 16 gennaio 2004,

nell'ambito del XII° Corso Multidisciplinare Universitario "Asilo: dalla Convenzione di Ginevra alla Costituzione Europea" (12 dicembre 2003 – 14 maggio 2004), organizzato da Università degli Studi di Roma "La Sapienza" – Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR/UNHCR) – Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR) – Associazione per lo Studio del Problema Mondiale dei Rifugiati (AWR), con il contributo del Progetto INTEG.R.A. (Integrazione Richiedenti Asilo) presentato da ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) – ACNUR/UNHCR – CENSIS (Centro Studi Investimenti Sociali).

- Fineman M. A., *The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition*, in *Yale Journal of Law and Feminism*, I, 2008, pp. 9-15.
- Fineman M. A., *Vulnerability and Social Justice*, in *Valparaiso University Law Review*, 53, 2019.
- Gallo F., *La protezione complementare dopo il dl 113/2018: inquadramento sistematico, questioni di legittimità costituzionale*, in *Questione Giustizia*, disponibile a: https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-protezione-complementare-dopo-il-dl-1132018-inq_05-07-2019.php.
- Gemenne F., *One good reason to speak of 'climate refugees'*, in *Forced Migration Review* 49, Refugee Studies Programme, 2015.
- Gemenne F., *Why the numbers don't add up: A review of estimates and predictions of people displaced by environmental changes*, Global Environmental Change-human and Policy Dimensions GLOBAL ENVIRON CHANGE 21, 2011.
- Genovese D., *Tra asilo costituzionale e integrazione sociale: nuove prospettive di protezione dopo il d.l. n.113/2018*, Rubrica Diritti senza confini (collaborazione tra le riviste *Diritto Immigrazione e Cittadinanza* e *Questione Giustizia*), 17-04-2020 (disponibile a: <https://www.asgi.it/notizie/protezione-dopo-113-2018/>).
- Giannini A., Kaplan A., *The role of aerosols and greenhouse gases in Sahel drought and re-recovery*, in *Climatic Change* (2019) 152:449–466.
- Goodwin-Gill G. S., *Convention relating to the status of refugees, Protocol relating to the status of refugees*, United Nations Audiovisual Library of International Law, 2008.
- Hall N., *Moving Beyond its Mandate? UNHCR and Climate Change Displacement*, in *Journal of International Organizations Studies* 4 (1), 91-108, 2013.

- Høeg E., Tulloch C. D., *Sinking strangers: Media representations of climate refugees on the BBC and Al Jazeera*, *Journal of Communication inquiry* 43: 225-248, 2019.
- Hush E., *Developing a European Model of International Protection for Environmentally-Displaced Persons: Lessons from Finland and Sweden*, in *Columbia Journal of European Law, Preliminary Reference Blog*, 7 settembre 2017 (disponibile a: <http://cjel.law.columbia.edu/preliminary-reference/2017/developing-a-european-model-of-international-protection-for-environmentally-displaced-persons-lessons-from-finland-and-sweden/>).
- Ide T., Brzoska M., Donges D. F., Schleussner C., *Multi-method evidence for when and how climate-related disasters contribute to armed conflict risk*, in *Global Environmental Change* Volume 62, May 2020, 102063.
- Kalantry S.; J. E. Getgen; Arrigg Koh S., *Enhancing Enforcement of Economic, Social, and Cultural Rights using Indicators: A Focus on the Right to Education in the ICESCR*, *Human Rights Quarterly* 32, no. 2 (2009-2010): 253-310.
- Kartiri K., *Climate change and migration: a case study from rural Bangladesh*, in *Gender and Development*, March 2011, Vol. 19, No. 1, Migration (March 2011), pp. 23-38.
- Kolmannskog V., *Climate Change, Environmental Displacement and International Law*, in *Journal of International Development J. Int. Dev.* 24, 1071–1081.
- Leichenko R. M., Silva J. A., *Climate change and poverty: Vulnerability, impacts, and alleviation strategies*, *Wiley Interdisciplinary Reviews Climate Change* 5(4), July 2014.
- Levy B. S., *Increasing Risks for Armed Conflict: Climate Change, Food and Water Insecurity, and Forced Displacement*, *International Journal of Health Services* 2019, Vol. 49(4) 682–691.
- Limon M., *Human Rights and Climate Change: Constructing a Case for Political Action*, *Harvard Environmental Law Review* 33 439-476, 2009.
- Llain Arenilla S., Hawkins Rada C., *Cambio climático y migración forzada*, *Migraciones Internacionales*, Vol. 11, Art. 6, 2020.
- Mach K. J., Kraan C. M., Adger N. W., Buhaug H., Burke M., Fearon J. D., Field C. B., C. S. Hendrix, Maystadt J., O’Loughlin J., Roessler P.,

- Scheffran J.,Schultz K. A., Von Uexkull N., *Climate as a risk factor for armed conflict*, *Nature* 571, 193–197 (2019).
- Maletto F., *Non-refoulement e cambiamento climatico: il caso Teitiota c. Nuova Zelanda*, *SIDIBlog*, il blog della Società italiana di Diritto internazionale e di Diritto dell’Unione europea, 23 marzo 2020 (disponibile a: <http://www.sidiblog.org/2020/03/23/non-refoulement-e-cambiamento-climatico-il-caso-teitiota-c-nuova-zelanda/>).
 - Mayer B., *Environmental Migration: Prospects for a Regional Governance in the Asia-Pacific Region*, *Asia Pacific Journal of Environmental Law* 16 (2013): 77-104.
 - Mayer B., *The Concept of Climate Migration: Advocacy and its Prospects*, Edward Edgar Publishing, 2016.
 - Mayer B., *The relevance of the no-harm principle to climate change law and politics*, September 2016 *Asia Pacific Journal of Environmental Law* 19(1):79-104.
 - McAdam J., *Introductory Note to Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, in *International Legal Materials*, 58(1), 2019.
 - McAdam J., Limon M., *Human Rights, Climate Change and Cross-Border Displacement: The Role of the International Human Rights Community in Contributing to Effective and Just Solutions*, Policy Report, Universal Rights Group, 2015.
 - McAdam J., Saul B., *Displacement with Dignity: International Law and Policy Responses to Climate Change Migration and Security in Bangladesh*, *German Yearbook of International Law* 53, 2010.
 - McAdam J., *Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not the Answer*, in *International Journal of Refugee Law*, Volume 23, Issue 1, March 2011, 2–27.
 - Morgese G., *La direttiva 2001/95/UE sull’attribuzione e il contenuto della protezione internazionale*, in *La Comunità Internazionale*, 2, 2012, p. 259.
 - Mori P., *La codificazione del diritto dell’Unione europea e i suoi strumenti*, in *Il Diritto dell’Unione Europea. Rivista di dottrina e giurisprudenza*, Fascicolo 1/2019.
 - Myers N., *Environmental Refugees in a Globally Warmer World*, *BioScience* 43, n. 11 752-61, 1993.

- Nascimbene B., *La capacità dello straniero: diritti fondamentali e condizione di reciprocità*, in *Riv. dir. intern. priv. proc.*, 2011, p. 307.
- Naser M. M., *Climate Change, Environmental Degradation, and Migration: A Complex Nexus*, William & Mary Environmental Law and Policy Review 36, no. 3, 2012.
- Nespor S., *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2016.
- Padula C., *Quale sorte per il permesso di soggiorno umanitario dopo il dl 113/2018?*, collaborazione tra le riviste *Questione Giustizia* e *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, rubrica Diritti senza confini (disponibile a: <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/permesso-umanitario-dopo-decreto-11-2018>).
- Peroni L., Timmer A., *Vulnerable Groups: the Promise of an Emergent Concept in European Human Rights Convention Law*, in *International Journal of Constitutional Law*, No. 11, 2013.
- Piguet E., *From “Primitive Migration” to “Climate Refugees”: The Curious Fate of the Natural Environment*, in *Annals of the Association of American Geographers* 103, issue 14, 148-162, 2013.
- Piguet E., *Migrazione, ambiente, cambiamento climatico: una visione complessiva*, *Equilibri*, Fascicolo 1, giugno 2017.
- Ransan-Cooper H., Farbotko C., McNamara K. E., Thornton F., Chevalier E., *Being(s) framed: The means and ends of framing environmental migrants*, *Global Environmental Change*, 2015.
- Rizza L., *La riforma del Sistema Dublino: laboratorio per esperimenti di solidarietà*, in *Di-ritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo n. 1/2018 /disponibile a: <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2018-1/191-la-riforma-del-sistema-dublino-laboratorio-per-esperimenti-di-solidarieta/file>).
- Rosen A. M., *The Wrong Solution at the Right Time: The Failure of the Kyoto Protocol on Climate Change*, *Politics & Policy*, Volume 43, No. 1 (2015): 30-58.
- Ruggeri A., *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in *Consulta Online*, fascicolo 1/2015 (disponibile a: <https://www.giurcost.org/studi/ruggeri46.pdf>).

- Schuck P. H., *Refugee Burden-Sharing: A Modest Proposal* (1997) 22 Yale Journal of International Law 243-298.
- Serra G., *La Corte di cassazione e l'irretroattività del dl 113/2018: spunti interpretativi futuri sul permesso di soggiorno per motivi umanitari*, collaborazione fra le riviste *Questione Giustizia* e *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, rubrica Diritti senza confini (disponibile a: <https://www.asgi.it/notizie/cassazione-protezione-umanitaria-decreto-salvini-non-retroattiva/>).
- Silvestri G., *Il diritto fondamentale di asilo e alla protezione internazionale*, collaborazione fra le Riviste *Questione Giustizia* e *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, rubrica Diritti senza confini, 2018 (disponibile a: <https://www.asgi.it/notizie/asilo-protezione-internazionale-silvestri/>).
- Streck E., *The mirage of Madrid: elusive ambition on the horizon*, in *Climate policy* 2020, Vol. 20, No. 2, 143-148.
- Truscan I., *Considerations of vulnerability: from principles to action in the case law of the European Court of Human Rights*, in *Retfærd: Nordic Journal of Law and Justice*, No. 3/142, 2013.
- Warren P. D., *Forced Migration after Paris COP21: Evaluating the “Climate Change Displacement Coordination Facility”*, 116 (8) Columbia Law Review, Forthcoming, April 6 2016.
- Woodroffe C. D., *Reef-island topography and the vulnerability of atolls to sea-level rise*, in *Global and Planetary Change* Volume 62, Issues 1–2, pp. 77-96, Maggio 2008.
- Wyman K. M., *Responses to Climate Migration*, Harvard Environmental Law Review, vol. 37, 2013.
- Yamano H., Kayanne, H., Yamaguchi T., Kuwahara Y., Yokoki H., Shimazaki H., Chikamori M., *Atoll island vulnerability to flooding and inundation revealed by historical reconstruction: Fongafale Islet, Funafuti Atoll, Tuvalu*, in *Global and Planetary Change* Volume 57, Issues 3–4, 407-416, Giugno 2007.
- Zorzella N., *La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fascicolo n. 1/2018 (disponibile a: <https://www.dirittoimmigrazioneecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2018-1/208-la-protezione-umanitaria-nel-sistema-giuridico-italiano>).

Documenti e atti

- “*Climate Change and Migration: Legal and policy challenges and responses to environmentally induced migration*”, commissioned by the European Parliament’s Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs at the request of the LIBE Committee, 2020.
- A Convention for Persons Displaced by Climate Change, disponibile a: <http://ccdconvention.com>
- A/HRC/37/35 *Summary of the panel discussion on human rights, climate change, migrants and persons displaced across international borders*, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Human Rights Council Thirty-seventh session, 26 February – 23 March 2018, Agenda items 2 and 3.
- Ahmed A. U., *Bangladesh: Climate Change Impacts and Vulnerability. A Synthesis*, Climate Change Cell Department Of Environment, 2006.
- Annual Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General, Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights, Human Rights Council Tenth session Agenda item 2, 15 January 2009.
- Apap J., The concept of ‘climate refugee’: Towards a possible definition, European Parliamentary Research Service (EPRS), European Parliament Briefing, 2018.
- Arcanjo M., *Risk and Resilience: Climate Change and Instability in the Sahel*, A Climate Institute Publication, ottobre 2019 (disponibile a: <https://climate.org/risk-and-resilience-climate-change-and-instability-in-the-sahel/#:~:text=The%20Sahel%20is%20especially%20vulnerable,seasons%20C%20which%20impacts%20crop%20growth>).
- Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione (ASGI), Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell’art. 5, comma 6, d. lgs. n. 286/98, Scheda pratica a cura di C. L. Cecchini, L. Leo, L. Gennari, aggiornata a giugno 2018 (disponibile a: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/07/2018_6_permesso_soggiorno_motivi_umanitari.pdf)

•

- Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione (ASGI), *Lo status di rifugiato*, scheda pratica a cura di N. Morandi e P. Bonetti, aggiornata al 5 febbraio 2013.
- Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione (ASGI), *Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permessi di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza previste dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113* (15 ottobre 2018), disponibile a: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/10/ASGI_DL_113_15102018_manifestioni_illegittimita_costituzione.pdf
- Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione (ASGI), Osservazioni e proposte emendative ASGI al d.l. n. 130/2020 in materia di immigrazione e asilo del 4 novembre 2020, Alcune luci e molte ombre nel decreto-legge n. 130/2020 in materia di immigrazione e asilo: è indispensabile fare subito modifiche importanti, disponibile a: <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/11/valutazioni-ed-emendamenti-ASGI-al-d.l.-n.-130-2030-4-11-2020-fin-1.pdf>.
- Camera dei deputati 474. XVIII Legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni (I), seduta del 18 novembre 2020, disponibile a: <https://www.camera.it/leg18/824?tipo=C&anno=2020&mese=11&giorno=18&view=&commissione=01&pagina=data.20201118.com01.bollettino.sede00070.tit00020#data.20201118.com01.bollettino.sede00070.tit00020>.
- Ciliberto G., Rosu A. M., *Asilo e protezione internazionale nella Cedu* in F. Buffa, M. G. Civinini (a cura di), *Gli Speciali di Questione Giustizia – La Corte di Strasburgo*, aprile 2019.
- Commissione europea, *Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo*, COM(2007) 301 definitivo, 6 giugno 2007.
- Commissione Europea, *Study on the Temporary Protection Directive: Final report*, January 2016.
- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Agen- da europea sulla migrazione, Bruxelles, 3.5.2015 COM (2015) 240 final.
- Curtain R., Dorman M., *A pressure release valve? Migration and climate change in Kiribati, Nauru and Tuvalu*, Development Policy Centre (ANU), 2019.

- Dichiarazione dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite, Executive Committee of the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees, Fiftyeighth session, Ginevra, Ottobre 2007.
- Draft Convention on the International Status of Environmentally Displaced Persons (CRIDEAU/CRDP, 2008).
- E. El Hinnawi, Environmental Refugees, UNEP, Nairobi, 1985.
- EASO, *Guida pratica dell'EASO: requisiti per poter beneficiare della protezione internazionale*, aprile 2018.
- EASO, *Un'analisi giuridica. Procedure di asilo e principio di non-refoulement*, Pubblicazioni EASO per lo sviluppo professionale dei membri degli organi giudiziari, a cura di IARLJ – EUROPE in base a un contratto con l'EASO, 2018.
- European Asylum Support Office (EASO), *Un'analisi giuridica. Un'introduzione al Sistema europeo comune di asilo per i giudici*, agosto 2016.
- European Migration Network (EMN), *Comparative Overview of National Protection Statuses in EU and Norway. EMN Synthesis Report for the EMN 2019 Study*, May 2020.
- European Migration Network (EMN), *Comparative Overview of National Protection Statuses in Belgium 2010-2019*, April 2020.
- European Migration Network (EMN), EMN Ad-Hoc Query on ES Ad hoc Query on Humanitarian Protection – Requested by ES EMN NCP on 2nd June 2017, disponibile a: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/2017.1197 -
es ad hoc query on humanitarian protection.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/2017.1197-_es_ad_hoc_query_on_humanitarian_protection.pdf).
- Foresight: Migration and Global Environmental Change (2011) Final Project Report, The Government Office for Science, London.
- GP20, *20th Anniversary of the Guiding Principles on Internal Displacement: A Plan of Action for Advancing Prevention, Protection and Solutions for Internally Displaced People 2018-2020*, 23 May 2018.
- Gubbiotti M., Finelli T., Peruzzi E., *Cambiamento climatico e migrazioni forzate*, Legambiente Onlus, 2012, disponibile a: [https://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/dossierprofughi_ambie
ntali.pdf](https://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/dossierprofughi_ambientali.pdf), pp. 37-38.

- Human Rights Council Forty-first session 24 June–12 July 2019, Resolution adopted by the Human Rights Council on 12 July 2019, 41/21. Human rights and climate change.
- IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters, The Brookings – Bern Project on Internal Displacement, January 2011, Introduction – 4 What is the purpose and scope of these operational guidelines?
- International Centre for Migration policy Development (ICMDP), *Climate Change & Migration: What is the Role for Migration Policies?*, May 2012.
- International Committee of the Red Cross (ICRC), *The Kampala Convention: Key Recommendations Ten Years On*, Report, 2019.
- International Committee of the Red Cross (ICRC), *Customary International Humanitarian Law*, 2005, Volume I: Rules.
- IOM Outlook on Migration, Environment, and Climate Change, 2014.
- IOM, *Migration, Environment, and Climate Change: Assessing the Evidence*, 2009.
- IOM, MRS No. 31 - Migration and Climate Change, 2008.
- IOM, MRS No. 33 - *Climate Change and Migration: Improving Methodologies to Estimate Flows*, 2008.
- IPCC, *Climate Change 2007: The Physical Science Basis, Summary for Policymakers, Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, 2007.
- Kraler A., Cernei T., Noack M., Hofman M., Wagner M., Pohnitzer A., *“Climate refugees” – Legal and policy responses to environmentally induced migration*, studio commissionato dalla Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo, 2011.
- Migration, Environment, and Climate Change: Evidence for Policy (MECLEP): Glossary, IOM.
- Parere del Comitato economico e sociale in merito alla “Proposta di direttiva del Consiglio sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell’equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell’accoglienza degli stessi”, Gazzetta ufficiale n. C 155 del 29/05/2001.

- Parlamento europeo, Commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni, *Relazione sulla proposta di direttiva del Consiglio recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi ed apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto dello status di protezione* (COM(2001) 510 – C5-0573/2001 – 2001/0207(CNS)), 8 ottobre 2002.
- Senato della Repubblica XVIII Legislatura, 285a seduta pubblica resoconto stenografico, venerdì 18 dicembre 2020. Disponibile a: http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=18&id=1187526&part=doc_dc.
- Servizio Studi del Senato, nota breve n. 80 – giugno 2015, Protezione temporanea, protezione umanitaria, protezione temporanea per motivi umanitari (a cura di L. Borsi), disponibile a: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00926327.pdf>.
- UN Department of Economic and Social Affairs, World Social Report 2020, *Inequality in a Rapidly Changing World*, disponibile a: <https://www.un.org/development/desa/dspd/world-social-report/2020-2.html>.
- UN General Assembly, 14 November 2017, *Protection of and assistance to internally displaced persons*, A/C.3/72/L.46/Rev.1.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1961 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, April 2019, HCR/1P/4/ENG/REV.4.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 26 January 2007.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidelines on International Protection No. 12: Claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the regional refugee definitions*, 2 December 2016, HCR/GIP/16/12.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under*

the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, December 2011, HCR/1P/4/ENG/REV.3.

- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters*, 1 October 2020.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention ("Complementary Protection")*, June 2005, PPLA/2005/02.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Summary Conclusions on the interpretation of the extended refugee definition in the 1984 Cartagena Declaration; roundtable 15 and 16 October 2013, Montevideo, Uruguay*, 7 July 2014.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America*, June 2013, PPLA/2013/03.
- UN Human Rights Committee (HRC), *General Comment No. 3, The nature of the general legal obligation imposed on State Parties to the Covenant*, 26 May 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13.
- UN Human Rights Committee (HRC), *Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016*, 23 September 2020, CCPR/C/127/D/2728/2016.
- UN Human Rights Committee (HRC), *CCPR General Comment No. 6: Article 6 (Right to Life)*, 30 April 1982.
- UN Human Rights Committee (HRC), *General Comment No. 36: Article 6 (Right to Life)*, 3 September 2019.
- UN, *Report on the World Social Situation*, Department of Economic and Social Affairs, 2001, p. 14. Documento disponibile a: <https://www.un.org/development/desa/dspd/world-social-report/2001-report-on-the-world-social-situation.html>.
- *Understanding Human Rights and Climate Change*, Submission of the Office of the High Commissioner for Human Rights to the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change.
- UNFCCC, Decision 1/CP.16: *The Cancun Agreements: Outcome of the Work of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action Under the Convention* (2010) FCCC/CP/2010/7/Add.1.

- UNFCCC, Decision 10/CP.24, *Annex Recommendations from the report of the Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts on integrated approaches to averting, minimizing and addressing displacement related to the adverse impacts of climate change*, FCCC/CP/2018/10/Add.1.
- UNFCCC, Decision 3 CP.18: *Approaches to address loss and damage associated with climate change impacts in developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change to enhance adaptive capacity*, FCCC/CP/2012/8/Add.1.
- UNFCCC, *Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015*, Addendum, Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its twenty-first session, FCCC/CP/2015/10/Add.1, 29 January 2016, Decision 1/CP.21.
- UNFCCC, *Report of the Executive Committee of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts*, FCCC/SB/2019/5/Add.1, Annex I *Task force on displacement: plan of action for 2019–2021*.
- UNHCR, *Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards* (J. McAdam), May 2011.
- UNHCR, *Guidelines on International Protection: Internal Flight or Relocation Alternative Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Refugee Convention and/or 1957 Protocol Relating to the Status of Refugees*, UN Doc HCR/GIP/03/04.
- UNHCR, *Nota dell’UNHCR: La protezione sussidiaria secondo la ‘Direttiva Qualifiche’ nel caso di persone minacciate da violenza indiscriminata*, gennaio 2008.
- UNHCR, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches*, February 2012, PPLA/2012/01.
- UNHCR, *Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement*, April 2011.
- United Nations Human Rights Council Resolution 7/23 on “Human Rights and Climate Change”, disponibile a: https://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_23.pdf

- Watson R. T., Zinyowera M. C., Moss R. H., *The Regional Impacts of Climate Change: An Assessment of Vulnerability*, IPCC Report, Cambridge University Press, 1997.
- Webinar – Associazione per gli Studi Giuridici dell’Immigrazione (ASGI) del 5 novembre 2020, *Quali modifiche ai decreti sicurezza?*
- XVIII Legislatura, Resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta n. 434 di venerdì 27 novembre 2020, disponibile a: <https://www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0434&tipo=stenografico#sed0434.stenografico.tit00040.sub00010>.
- XVIII Legislatura, Resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta n. 434 di venerdì 27 novembre 2020, disponibile a: <https://www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0434&tipo=stenografico#sed0434.stenografico.tit00040.sub00010>.
- Zetter R., *Mutamento ambientale e spostamento di popolazioni: i nuovi rifugiati?*, in Focus sulle migrazioni. Tre convegni del Gruppo GUE/NGL.

Giurisprudenza

- Corte Costituzionale, 19-26 giugno 1969, n. 104.
- Corte Costituzionale, 24 luglio 2019, n. 194.
- Corte di Cassazione, sez. I civ., 19 febbraio 2019, n. 4890.
- Corte di Cassazione, sez. I civ., 20 marzo 2019, n. 7832.
- Corte di Cassazione, sez. I civ., 23 febbraio 2018, n. 4455.
- Corte di Cassazione, sez. I civ., 4 febbraio 2020, n. 2563.
- Corte di Cassazione, sez. I civ., 4 maggio 2004, n. 8423.
- Corte di Cassazione, sez. un., 24 settembre 2019, n. 29460.
- Corte di Cassazione, sez. un., 26 maggio 1997, n. 4674.
- Corte di Cassazione, sez. VI civ., 9 ottobre 2017, n. 23604.
- Corte di Cassazione., sez. I civ., 25 novembre 2005, n. 25028.
- Corte di Cassazione., sez. un., 9 settembre 2009, n. 1939.
- Corte europea dei diritti dell’uomo, Grande Camera, sent. 15 novembre 1996, *Chahal c. Regno Unito*, ric. n. 22414/93.

- Corte europea dei diritti dell’uomo, sent. 17 novembre 2015, *M. Ozel e altri c. Turchia*, ric. nn. 14350/05, 15245/05 e 16051/05.
- Corte europea dei diritti dell’uomo, sent. 20 marzo 2008, *Budayeva c. Russia*, ric. nn. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 e 15343/02.
- Corte europea dei diritti dell’uomo, sent. 21 gennaio 2011, *MSS c. Belgio e Grecia*, ric. n. 30696/09.
- Corte europea dei diritti dell’uomo, sent. 27 maggio 2008, *N. c. Regno Unito*, ric. n. 26565/05.
- Corte europea dei diritti dell’uomo, sent. 28 novembre 2011, *Sufi ed Elmi c. Regno Unito*, ric. nn. 8319/07 and 11449/07.
- Corte europea dei diritti dell’uomo, sent. 29 aprile 2002, *Pretty c. Regno Unito*, ric. n. 2346/02.
- Corte europea dei diritti dell’uomo, sent. 30 novembre 2004, *Öneryildiz c. Turchia*, ric. n. 48939/99.
- Corte europea dei diritti dell’uomo, sent. 6 aprile 2000, *Labita c. Italia*, ric. n. 26772/95.
- Corte europea dei diritti dell’uomo, sent. 7 luglio 1989, *Soering c. Regno Unito*, ric. n. 14038/88.
- Tribunale di L’Aquila, ord. 16 febbraio 2018, n. rg 1522/17.
- Tribunale di Milano, ord. 16 settembre 2015, n. rg 8727/2015.

Sitografia

- United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR), online glossary, www.undrr.org/terminology/disaster (UNDRR Terminology).
- https://unfccc.int/sites/default/files/resource/2018_TFD_report_17_Sep.pdf
- <https://www.iom.int/migration-and-climate-change>
- <https://unfccc.int/wim-excom/sub-groups/TFD#eq-1>
- <https://www.immigration.govt.nz/new-zealand-visas/apply-for-a-visa/visa-factsheet/pacific-access-category-resident-visa>

RINGRAZIAMENTI

Ci tengo a ringraziare chi mi è stato accanto in questo lungo percorso di crescita.

Ringrazio anzitutto il Professor Giacomo Vivoli, relatore della presente tesi, per aver accolto con entusiasmo le mie idee, per avermi supportato durante tutto il lavoro, ispirandomi sempre con spunti interessanti.

Ringrazio mio papà e mia sorella, per la comprensione, il supporto, i pranzi e le cene vegane del Cardo, l'affetto smisurato; tutta la mia famiglia, per aver sempre creduto (anche troppo) in me; le mie amiche di una vita, senza cui non avrei saputo comprendere a pieno l'importanza della condivisione e alle quali non posso che promettere amore oltre le distanze e le scelte di ognuna; le amicizie trovate e maturate durante il percorso, che hanno confermato la veridicità dell'assunto secondo cui i rapporti nati in età adulta sono belli e speciali perché te li scegli con scrupolo.