



Dipartimento di Scienze Politiche

Corso di Laurea Triennale

Cattedra di Diritto Internazionale

Cambiamento Climatico e Migranti Ambientali

RELATRICE

Prof.ssa Agostina Latino

CANDIDATA

Elisa Bianchini

INDICE

INTRODUZIONE	3
1. INQUADRAMENTO DEL FENOMENO	3
1.1 Chi sono i migranti climatici	3
1.2 I dati e le stime del fenomeno	4
2. IL CARATTERE DISPROPORZIONALE DEL FENOMENO: CHI SONO I PIÙ VULNERABILI	8
3. LA RELAZIONE TRA CAMBIAMENTO CLIMATICO E MIGRAZIONI	10
3.1. Le principali cause delle migrazioni climatiche	10
3.2 La natura multi-causale del fenomeno	11
4. VUOTO NORMATIVO DI PROTEZIONE: L'INVISIBILITÀ DEI MIGRANTI CLIMATICI	12
I. IL QUADRO NORMATIVO INTERNAZIONALE PER LA PROTEZIONE DEI MIGRANTI CLIMATICI	14
I.1. TERMINOLOGIA: RIFUGIATI O MIGRANTI?	14
I.2. CRITERI DI DISTINZIONE DEI MIGRANTI CLIMATICI	17
I.2.1. Causa della migrazione	18
I.2.2. Tipo di migrazione	20
I.3. LA TUTELA DEI MIGRANTI CLIMATICI NEL QUADRO NORMATIVO INTERNAZIONALE	24
I.3.1 Convenzione di Ginevra	25
I.3.2 Convenzioni Regionali	27
I.3.3 Il regime internazionale del cambiamento climatico	28
I.3.4 Guiding Principles on Internal Displacement	30
II. LA TUTELA DEI MIGRANTI CLIMATICI NEL QUADRO NORMATIVO EUROPEO E NAZIONALE	32
II.1 QUADRO NORMATIVO EUROPEO	33
II.1.1 Qualification Directive	33
II.1.2 Temporary Protection Directive	34
II.2 QUADRO NORMATIVO NAZIONALE	36
II.2.1. La tutela dei migranti climatici nell'ordinamento nazionale italiano	36
II.2.2 Le modifiche alla protezione umanitaria a seguito del Decreto-Legge 113/2018	38
II.2.3. L'evoluzione della giurisprudenza sulla tutela dei migranti climatici	40
II.3 CONCLUSIONE	42
CONCLUSIONI	44
1. LA COMPLESSITÀ DEL FENOMENO E DELLA SUA GESTIONE	44
2. LA DECISIONE DELLO HUMAN RIGHTS COMMITTEE SUL CASO DI IOANE TEITIOTA	44
3. LE SOLUZIONI GIURIDICHE PRINCIPALI PER LA TUTELA DEI MIGRANTI CLIMATICI	46
4. PROSPETTIVE DI ADATTAMENTO E DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO	49
BIBLIOGRAFIA	52

INTRODUZIONE

1. INQUADRAMENTO DEL FENOMENO

1.1 Chi sono i migranti climatici

Viviamo in un'epoca caratterizzata da una mobilità irrefrenabile e senza precedenti, che coinvolge ogni componente del sistema globale, tra cui le persone. Allo stesso momento, viviamo in un'epoca di significativo cambiamento climatico, che combinato ad altri fattori sociali, economici e politici, ha un grande impatto sulla mobilità umana. È ormai riconosciuta dalla comunità internazionale la scala del problema dello sfollamento climatico, che è destinato ad incrementare negli anni futuri, fino a divenire probabilmente una delle maggiori crisi del ventunesimo secolo.¹ Attualmente, disastri ambientali generano per lo più spostamenti all'interno dei confini, ma le migrazioni transfrontaliere stanno crescendo ed aumenteranno sempre di più, considerando soprattutto i processi di degradazione ambientale a lungo termine, come la sommersione di intere isole e regioni, o la desertificazione. L'impatto sociale del cambiamento climatico è stato iniziato a valutare nell'ultimo ventennio. Prima degli anni 90 del ventesimo secolo, il fenomeno climatico veniva studiato dalla comunità scientifica, che prendeva in considerazione esclusivamente l'impatto sull'ecosistema naturale.² Solo una volta compresa la scala di estensione del fenomeno, a partire dagli anni 90, ne è stato riconosciuto anche l'impatto sociale.³ In questo contesto rientrano i movimenti migratori, sulla base dell'evidenza che zone della terra rese inabitabili da fenomeni climatici - come innalzamento del livello del mare, alluvioni o desertificazione - costringano le popolazioni alla fuga e al reinsediamento in altre zone.

La prima menzione di questa categoria di migranti è stata data dall'ambientalista Lester Brown nel 1976 in un documento del Worldwatch Institute,⁴ ma la definizione maggiormente citata al livello internazionale è quella di Essam El Hinnawi nel 1985, nel report "Environmental Refugees" dell'United Nations Environment Program (UNEP), in cui definisce rifugiati ambientali tutte quelle persone "... *who have been forced to leave their traditional habitat, either temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/ or caused by human activity such as industrial accidents) or who*

¹ Myers, N., "Environmental refugees: a growing phenomenon of the 21st century", In Philosophical Transactions of The Royal Society B Biological Sciences, Vol.357, No.1420, The Royal Society, 19 ottobre 2001, pp.609 ss., in specie p. 611.

² United Nations, Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stoccolma, 5-16 giugno 1972, UN Doc. A/CONF.48/14/Rev.1; World Meteorological Organization, World Climate Conference - Declaration and supporting documents, Ginevra, 12-13 febbraio 1979, UN Doc. A/CONF.48/14/Rev.1.

³ IPCC, "Policy Makers Summary of Working Group II (Potential Impacts of Climate Change)", in IPCC First Assessment Report, 1990, pp.87-113.

⁴ Brown, L., McGrath, P.L., Stokes, B., Twenty-two dimensions of the population problem, Worldwatch Paper 5, Washington D.C., Worldwatch Institute, marzo 1976.

have been permanently displaced by large economic developments or the processing and deposit of toxic residues, putting their existence at risk and/or seriously affecting their quality of life.”⁵ Anche l’Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) nel 1990 è tra i primi a considerare il problema delle migrazioni climatiche, affermando che “*migration and resettlement may be the most threatening short-term effects of climate change on human settlements.*”⁶ All’interno del regime internazionale del cambiamento climatico,⁷ tuttavia, la questione viene presa in considerazione soltanto nel 2010, quando nell’Accordo di Cancun si menziona per la prima volta la mobilità umana come risultato del cambiamento climatico.⁸

Il concetto di migrazione climatica racchiude due elementi: la mobilità umana e il cambiamento climatico. Essendo le prime considerazioni di questo fenomeno da parte della scienza ambientale, l’interpretazione prevalente si sofferma sulla dimensione climatica, e non sulla dimensione migratoria, a cui è associato un regime normativo ed obblighi politici nazionali e internazionali. Ancora oggi, l’attenzione al fenomeno da parte degli studi migratori contemporanei rimane limitata, lasciando dominare l’interpretazione nell’ottica della scienza naturale.⁹ Inoltre, non esiste una definizione concordata, ma emergono discordanze nella terminologia, nelle cause ambientali e nelle tipologie di movimento. Ne derivano due conseguenze principali: da una parte, la prevalenza della prospettiva allarmista di una comunità scientifica che punta a consolidare la gravità del fenomeno climatico; d’altra parte, l’assenza di una definizione giuridica affermata per coloro che migrano a causa di fenomeni climatici, la cui protezione rimane debole e non assicurata. L’elemento centrale in questione, ovvero l’individuo, è posto sullo sfondo.

1.2 I dati e le stime del fenomeno

L’assenza di una definizione comune e di un inquadramento chiaro del fenomeno ha impatto sulle stime dei numeri attuali e futuri degli individui coinvolti, rendendo il risultato non univoco e poco credibile. Chi sono i migranti ambientali, e quando un flusso migratorio è definibile come climatico sono criteri cruciali per stabilire chi includere nella stima. Tuttavia, anche se discrepanti, i numeri presentati non sono cifre da

⁵ El-Hinnawi, Essam, *Environmental Refugees*, Nairobi, United Nations Environment Programme (UNEP), 1985.

⁶ Rouviere, C. et al, “Human settlement; the energy, transport and industrial sectors; human health; air quality; and changes in ultraviolet-B radiation”, in in Tegart, W.J., Sheldon, G.W. & Griffiths, D.C., *Climate Change: the IPCC, Impact Assessment of Climate Change, Report prepared for IPCC by Working Group II, Camberra, 1990*, pp. 1-35, in specie p. 9.

⁷ Si fa riferimento al quadro di cooperazione internazionale di risposta al cambiamento climatico. L’origine risale alla prima Conferenza mondiale sul clima del 1979 organizzata dalla World Meteorological Organization (WMO). I riferimenti centrali di questo regime sono la United Nation Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) del 1992, e l’Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), fondato nel 1988 con l’intento di accertare le basi scientifiche del cambiamento climatico e della sua natura umana. Per la citazione del termine si veda Ferris, E., “Climate Change, Migration, Law and Global Governance”, in *North Carolina Journal of International Law*, Vol.44, No.3, 2019, p. 425 ss., in specie p. 449.

⁸ UN General Assembly, Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010, cit., art. 14 (f).

⁹ Kraler, A., Cernei, T. & Noack, M., ‘Climate Refugees’, *Legal and Policy Responses to Environmentally Induced Migration*, Bruxelles, Parlamento Europeo, 7 dicembre 2011, pp. 9-75, in specie p.16.

trascurare, e rivelano che la migrazione climatica è destinata ad essere una delle maggiori crisi globali negli anni a venire. Una crisi che la mancanza di azione concreta al livello giuridico, politico e istituzionale non fanno altro che aggravare.

Jodi Jacobson è il primo autore a riportare una stima del fenomeno nel 1988, enumerando al tempo 10 milioni di rifugiati ambientali.¹⁰ Il primo report dell'IPCC nel 1990 prevede entro il 2050 150 milioni di sfollati per effetto del cambiamento climatico,¹¹ seguito nel 2001 dall'ambientalista inglese Norman Myers, che per lo stesso anno ne prevede un totale di 162 milioni.¹² Studi recentemente consolidati, come il rapporto dell'UNEP del 2017, stimano 200 milioni di migranti climatici entro il 2050.¹³

Bisogna tenere in considerazione due fattori importanti. Innanzitutto, i dati sono generalmente sottostimati, data la capacità limitata di raccogliere i numeri precisi. I dati più accessibili sono quelli relativi alle migrazioni transfrontaliere, ma la maggior parte dei migranti climatici tende a spostarsi all'interno dei confini nazionali. In secondo luogo, le stime si basano sull'ipotesi di un aumento della temperatura globale di 1.5° sopra il livello preindustriale.¹⁴ Questo scenario, prospettato nell'accordo di Parigi, è tuttavia quello più positivo, che si avvererebbe se tutti i Paesi rispettassero le misure di riduzione delle emissioni di gas serra disposte dall'accordo. Scenari più pessimisti, ma non improbabili, di un aumento maggiore delle temperature, porterebbero ad un'accelerazione dell'impatto e ad un incremento dei numeri dei migranti coinvolti.

Riguardo i dati sugli sfollamenti interni, l'Internal Displacement Monitoring Center aggiorna al 2019 oltre 265.3 milioni di persone sfollate per conseguenza di disastri naturali tra il 2008 e 2018. Solo nel 2018, gli sfollati interni stimati sono 17.19 milioni, distribuiti in 177 territori.¹⁵ Gran parte di questi sono registrati in Sud e Sud-est asiatico, a causa di eventi meteorologici estremi come alluvioni, uragani e cicloni, e nei piccoli Stati insulari del Pacifico, a causa degli effetti dell'innalzamento del livello del mare. I dati sui fenomeni a insorgenza lenta, come siccità o scioglimento dei ghiacci, sono più difficili da calcolare, poiché i movimenti avvengono con trend più gradualmente. Altri spostamenti di causa ambientale sono quelli legati all'attività umana e industriale, come disastri di natura tecnologica, espropriazione forzata di terreni, o il conflitto per il reperimento delle risorse naturali.¹⁶ Per quanto riguarda il movimento internazionale di natura

¹⁰ Jacobson, J., *Environmental Refugees: a yardstick of habitability*, Worldwatch paper No.86, Washington DC, Worldwatch Institute, 1988, pp.1-46.

¹¹ IPCC, "Policymaker Summary of Working Group II (Potential Impacts of Climate Change)", cit., in specie p.91.

¹² Myers, N., op. cit., in specie p.611. In particolare, Myers colloca 26 milioni in Bangladesh, 12 milioni in Egitto, 73 milioni in Cina, 20 milioni in India e 31 milioni nei piccoli Stati insulari del Pacifico.

¹³ Brown, O., *Environmental displacement: human mobility in the Anthropocene –frontiers 2017: Emerging issues of environmental concern*, United Nations Environment Program, 2017, pp. 70-78, in specie p.71.

¹⁴ United Nations, *Paris Agreement*, 12 dicembre 2015, UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add. 1, Articolo 2.

¹⁵ *Global Internal Displacement Database*, Internal Displacement Monitoring Center, disponibile in <https://www.internal-displacement.org/database/displacement-data>

¹⁶ IPCC, "Policy Makers Summary of Working Group II (Potential Impacts of Climate Change)", cit., in specie p.91.

ambientale, i dati sono limitati e difficili da reperire. In questo contesto, attraversare i confini è meno frequente ed intervengono *push* e *pull factors* più forti, come l'impossibilità di rimanere nel territorio nazionale, conflitti interni, o fattori di attrazione nel paese di destinazione.¹⁷

In generale, il flusso futuro dei migranti climatici è difficile da prevedere. La decisione di emigrare è frutto di una combinazione di fattori che, in una stessa situazione ambientale, variano al livello individuale. In contesti di disastri naturali, tipicamente migrare non è la prima strategia di risposta, ma spesso viene adottata quando vengono meno le altre forme di adattamento che permettono di mantenere una sussistenza in loco - ovvero quando lo spostamento diventa forzato. D'altra parte, nel caso delle migrazioni volontarie, entrano in gioco altri criteri, come la prospettiva di miglioramento delle proprie condizioni nel Paese di destinazione, anche quando l'alternativa di rimanere è comunque possibile.¹⁸

Se si passa dal livello individuale al livello macro-sociale, la difficoltà di previsione è legata a differenti motivi. Il primo è sicuramente la natura multi-causale delle migrazioni climatiche. Il cambiamento climatico è uno dei tanti eventi che investe l'ambiente naturale e sociale. Esso si intreccia con ulteriori fenomeni globali che contribuiscono a modellare i patterns di mobilità umana. I flussi migratori futuri sono perciò il risultato delle possibili combinazioni di tali fenomeni. Un esempio sono i fenomeni di natura geologica e atmosferica che accompagnano lo sviluppo progressivo del pianeta. Un altro fenomeno significativo è l'aumento massiccio della popolazione mondiale, che secondo gli attuali tassi di crescita arriverà a superare entro metà secolo i 9.7 miliardi di persone, creando un impatto imponente sulla futura disponibilità di risorse e sulla sicurezza degli insediamenti urbani e rurali.¹⁹ La distribuzione sproporzionata della crescita, che si concentrerà principalmente nei Paesi in via di sviluppo, tenderà a rafforzare gli impatti su una popolazione che è già la più vulnerabile ai danni del cambiamento climatico. Infine, è da tenere in considerazione lo sfruttamento dei terreni agricoli, destinato ad aumentare in estensione e intensività, per far fronte ai bisogni di una popolazione sempre maggiore e sempre più viziata dallo stile di vita capitalistico.²⁰

Il secondo motivo che indebolisce la previsione riguarda le differenze metodologiche tra gli studi delle migrazioni climatiche, che portano a risultati non corrispondenti e perciò inaffidabili. Da una parte si creano sovrastime, poiché la natura multi-causale del fenomeno porta a calcolare numeri più alti rispetto a coloro che effettivamente sono spinti a migrare da fattori climatici. D'altra parte si creano sottostime, poiché molti flussi migratori causati indirettamente da fenomeni ambientali non vengono considerati come climatici. Per esempio, in Paesi come il Bangladesh, il movimento interno campagna-città a causa di fenomeni

¹⁷ McAdam, J., *Climate change, forced migration and international law*, Oxford, Oxford University Press, 23 febbraio 2012, pp. 1-340, in specie p.22.

¹⁸ Brown, O., "Migration and Climate Change", in *IOM Migration Research Series, Vol.31*, Geneva, International Organization for Migration, 2008, pp. 9-40, in specie pp.22-23.

¹⁹ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Prospects 2019: Highlights*, New York, 2019, UN Doc. ST/ESA/SER. A/423.

²⁰ IPCC, "Policy Makers Summary of Working Group II (Potential Impacts of Climate Change)", cit., in specie p.91.

metereologici come alluvioni, esercitando pressioni sulle infrastrutture e sull'organizzazione delle città, potrebbe spingere la popolazione urbana più ricca e istruita a trasferirsi all'estero. Questi ultimi movimenti transfrontalieri, pur avendo come causa originaria il clima, non sono considerati come tali e perciò non sono inclusi nelle stime dei flussi migratori climatici.²¹ Sono distinguibili due approcci principali nello studio delle migrazioni climatiche. I minimalisti, dalla prospettiva delle scienze sociali, considerano le molteplici cause dietro al singolo movimento. Tale approccio porta ad una sottostima del numero di migranti climatici, poiché categorizza un fenomeno migratorio come climatico solo quando il grado di impatto del fattore ambientale è abbastanza elevato. I massimalisti, al contrario, interpretando il fenomeno dalla prospettiva del cambiamento climatico, si focalizzano sulla relazione causale tra ambiente e movimento, a prescindere dal grado di connessione, dagli altri fattori presenti o dalla natura temporale o geografica. Il risultato è una sovrastima del numero dei migranti coinvolti. I due differenti approcci non hanno conseguenze soltanto sulle stime, ma anche sulle politiche di gestione del fenomeno. Da una parte, l'atteggiamento allarmista dei massimalisti genera politiche di respingimento, creando un contesto in cui predomina la paura ed in cui colui che migra è una minaccia per la sicurezza nazionale. D'altra parte, i minimalisti, sottostimando l'entità del fenomeno, rischiano di ignorare la serietà del problema, trascurando una concreta pianificazione di strategie istituzionali.²²

Infine, un fattore determinante nel flusso futuro dei migranti ambientali sono le azioni politiche e istituzionali attuali e future. Il risultato dei prossimi 50 anni dipenderà in parte dalle strategie adottate al livello nazionale e internazionale, non solo nei confronti del fenomeno migratorio stesso, ma anche nei confronti del cambiamento climatico che lo genera. L'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (IOM) tiene conto dell'elemento istituzionale in un rapporto del 2008, in cui fa una previsione di tre possibili scenari. Essi sono il prodotto della combinazione tra le emissioni future di gas serra, il grado di crescita della popolazione mondiale ed il livello di azione istituzionale, e danno come risultato tre differenti stime dei migranti climatici.

- Lo scenario più positivo, che considera strategie efficienti di sviluppo sostenibile e un impegno globale di taglio delle emissioni, prevede un aumento della temperatura di 1.8 °C entro la fine del secolo, con un aumento tra il 5 e 10 % dei flussi migratori esistenti.
- Il secondo scenario, in cui gli sforzi internazionali per ridurre le emissioni sono irregolari e parzialmente effettivi, prevede un aumento delle temperature di 2.4°C, 4 miliardi di persone senza accesso all'acqua, la sommersione delle regioni più a rischio per il 20 %, ed un aumento annuo di 170 milioni di persone danneggiate da eventi metereologici estremi.

²¹ McAdam, J., op. cit., in specie p.25.

²² Kälin, W. & Schrepfer, N., "Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches", in *UNHCR Legal And Protection Policy Research Series*, No.24, Geneva, United Nations High Commissioner for Refugees, febbraio 2012, pp. 2-80, in specie pp.11-12.

- Lo scenario più negativo, in cui gli sforzi di riduzione delle emissioni e le strategie di adattamento sono pari a zero, prevede entro la fine del secolo un aumento della temperatura di 4 °C, intere isole sommerse, ed intere zone dell'Asia e dell'Africa Sub-sahariana inabitabili a base permanente. Sotto questo scenario, il numero di migranti climatici supererebbe i 200 milioni.²³

2. IL CARATTERE DISPROPORZIONALE DEL FENOMENO: CHI SONO I PIÙ VULNERABILI

L'impatto sociale del cambiamento climatico è caratterizzato da un grande paradosso, che fa parte della questione di giustizia climatica: le popolazioni maggiormente colpite dagli effetti del cambiamento climatico sono quelle che hanno contribuito in forma minore a produrre il fenomeno, ovvero quelle in via di sviluppo. Il paradosso si trasmette anche per il fenomeno delle migrazioni climatiche, che finisce per coinvolgere principalmente queste popolazioni.²⁴ Il fatto che alcune parti del mondo e alcuni gruppi sociali sono più colpiti di altri, non dipende esclusivamente dal caso, ma da fattori di diversa natura, tra cui geografica, tecnologica e sociale.

Innanzitutto, l'impatto geografico del cambiamento climatico non è proporzionale. L'aumento stesso della temperatura avrà una distribuzione ineguale, come afferma già nel 1990 l'IPCC, e come confermano studi successivi.²⁵ Se da una parte è prospettato un aumento di temperatura maggiore nelle zone ad alte latitudini, d'altra parte i Paesi con maggiore esposizione agli effetti del cambiamento climatico, come desertificazione, aumento del livello del mare ed alluvioni, sono prevalentemente quelli in via di sviluppo in Asia Meridionale e Orientale, in Africa Sub-sahariana e nelle isole del Pacifico. Le coste del Sud e Sud-est asiatico sono quelle maggiormente colpite da disastri estremi a insorgenza improvvisa, come cicloni, uragani o alluvioni - in particolare Stati come Bangladesh, Filippine e i Paesi dipendenti dai cicli monsonici. L'Africa Sub-sahariana è la parte maggiormente esposta a fenomeni climatici ad esordio lento, come caldo estremo, siccità e desertificazione, con un impatto tremendo nella scarsità di acqua e di cibo, e nei conseguenti conflitti per il reperimento delle risorse. I piccoli Stati insulari del Pacifico sono particolarmente vulnerabili all'aumento del livello del mare e ad eventi costali estremi come cicloni.²⁶ L'impatto ineguale del fenomeno, se produce effetti devastanti in determinate zone, tende a migliorare le condizioni climatiche in altre zone.²⁷ Per esempio, l'alterazione dei flussi pluviali porterà alla diminuzione di pioggia in determinate regioni, ma anche all'aumento di pioggia in altre regioni; allo stesso modo, l'aumento generale delle temperature porterà

²³ Brown, O. "Migration and Climate Change", cit., in specie pp.27-30.

²⁴ Brown, O., "Migration and Climate Change", cit., in specie p.31.

²⁵ IPCC.(1990). "Policy Makers Summary of Working Group II (Potential Impacts of Climate Change", cit., in specie p. 91; si veda anche Potsdam Institute for Climate Impact Research and Climate Analytics, *Turn Down the Heat: Climate Extremes, Regional Impacts, and the Case for Resilience*, Washington, DC, World Bank, June 2011, pp. XV-163; si veda anche Lowrey, A., "The Inequality of Climate Change", *The New York Times*, 12 novembre 2013.

²⁶ Brown, O., "Migration and Climate Change", cit., in specie p.31.

²⁷ *Ivi*, pp.19-20.

estremo caldo e siccità in zone più vicine all'equatore, ma anche condizioni climatiche migliori in zone a maggiori altitudini. Di conseguenza, la tendenza dei futuri flussi migratori ambientali non sarà solo lo spopolamento di zone divenute inabitabili, ma anche il ripopolamento di zone con condizioni di vita migliorate.²⁸

Oltre alla posizione geografica sfavorevole, le popolazioni in via di sviluppo sono quelle maggiormente colpite per la loro stretta dipendenza dalle risorse naturali e dai cicli stagionali. Questo riguarda Paesi in cui la popolazione rurale costituisce una percentuale importante, o in cui il settore agricolo è quello prevalente per la sussistenza della popolazione e la ricchezza economica del Paese, come in gran parte dell'Africa e dell'Asia. Un esempio significativo è il flusso migratorio interno di natura ambientale avvenuto in Siria a partire dal 2006, a seguito di una forte ondata di siccità che ha costretto migliaia di agricoltori a lasciare i terreni ormai aridi e improduttivi.²⁹ Un altro esempio sono le comunità indigene. Queste popolazioni, che costituiscono la maggior parte degli abitanti delle piccole isole del Pacifico, sono colpite in modo devastante dagli effetti del cambiamento climatico, a causa del loro stile di vita che li rende totalmente dipendenti alla terra, alle risorse naturali e ai cicli stagionali.³⁰

Anche il fattore di sviluppo influisce sugli effetti del cambiamento climatico, e a lungo termine costituisce un mitigatore dei flussi migratori conseguenti. A fronte di uno stesso disastro ambientale, l'impatto sulla popolazione sarà maggiore laddove le condizioni di partenza e di risposta al disastro sono più deboli, mentre laddove sono messe in pratica strategie di riduzione del rischio, pratiche di sviluppo sostenibile ed altre alternative che garantiscono accesso alle risorse fondamentali, la popolazione avrà meno necessità di spostarsi dalla propria origine.³¹ Non solo gli Stati maggiormente colpiti sono quelli meno responsabili, ma sono anche quelli con minor capacità di gestione della crisi.³² La loro capacità tecnologica non è adeguata alla transizione verso risorse alternative, e sistemi politici spesso instabili o inesistenti impediscono di porre in atto strategie concrete. In questi contesti, i flussi migratori sono amplificati, in quanto la migrazione spesso è l'unica alternativa per la sopravvivenza della popolazione. Una dimostrazione è la differenza tra gli effetti del ciclone Gorky e l'uragano Andrews. Il ciclone Gorky, che ha colpito il Bangladesh nel 1991, ha avuto un impatto di 138 mila morti e 10 milioni di sfollati;³³ l'uragano Andrew, che

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Quagliarotti, D., "Siria: cambiamento climatico, migrazioni e conflitti", in S. ALTIERO e M. MARANO (a cura di), *Crisi ambientali e migrazioni forzate*, Roma, Associazione A Sud – CDCA, 2016, pp. 215 ss., in specie pp.223-229.

³⁰ Hassine, K., *Handling Climate Displacement*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019, pp. 3-84, in specie p. 22.

³¹ McAdam, J., op. cit., in specie pp. 21-22.

³² Hassine, K., op. cit., in specie p. 23.

³³ Bangladesh Cyclone (Gorky), 1991, *International Recovery Platform*, disponibile in https://www.recoveryplatform.org/countries_and_disasters/disaster/2/bangladesh_cyclone_gorky_1991

ha colpito la Florida e la Louisiana nel 1992, nonostante sia stato di forza maggiore, ha avuto un impatto totale di 65 morti e 25 mila sfollati temporanei.³⁴

L'importanza del fattore di sviluppo genera ulteriore preoccupazione per le prospettive della crisi migratoria. Da una parte, il fenomeno migratorio, coinvolgendo principalmente le popolazioni più vulnerabili e meno preparate, si prospetta di larga scala. D'altra parte, se gli Stati con maggiori risorse e capacità di mitigare la crisi sono quelli meno interessati poiché meno coinvolti, si prospetta uno scarso livello di azione, sia nella tutela adeguata degli individui colpiti, sia in politiche di sviluppo nelle zone colpite.

3. LA RELAZIONE TRA CAMBIAMENTO CLIMATICO E MIGRAZIONI

3.1. Le principali cause delle migrazioni climatiche

Alla base delle migrazioni climatiche vi è la connessione tra cambiamento climatico e mobilità umana. È difficile e in molti casi impossibile stabilire una diretta relazione causa-effetto tra un particolare evento ambientale e un particolare movimento di popolazione. Tuttavia, se fenomeni di sfollamento sono il prodotto di determinate condizioni sociali, e tali condizioni sociali sono il prodotto del cambiamento delle condizioni ambientali, la relazione ambiente-movimento sussiste. L'IPCC mette in evidenza i principali fattori sociali su cui il cambiamento climatico ha impatto:

- Ridotta disponibilità di acqua e aumento di acqua contaminata;
- Ridotta sicurezza alimentare e scarsità di cibo per scomparsa di terreno coltivabile;
- Impatto sull'insediamento umano, soprattutto nelle zone costiere e sulle rive dei fiumi;
- Impatto significativo sulla salute: aumento di mortalità per diffusione di virus vettoriali, aumento disastri naturali, caldo estremo, contaminazione delle acque e malnutrizione.³⁵

Tali fattori elencati stanno alla base del movimento della popolazione. Movimento che può essere a breve o a lungo termine, a seconda del tipo di disastro e del fattore sociale compromesso. Per esempio, la sommersione di intere zone abitate porterà ad una migrazione permanente, così come l'assenza di acqua e risorse alimentari causata da desertificazione, mentre disastri improvvisi come alluvioni potrebbe portare la popolazione a tornare nella propria origine, se la sicurezza e stabilità si ristabiliscono.

³⁴ Hurricane Katrina – August 2005, *National Oceanic and Atmospheric Administration*, disponibile in <https://www.weather.gov/mob/katrina>

³⁵ IPCC, *AR4 Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 1-104, in specie p.33. Si veda anche Kälín, W. & Schrepfer, N., op. cit., in specie p. 5.

Riguardo la relazione ambiente-mobilità, la capacità del fenomeno ambientale di indurre al movimento e la sua tipologia dipendono da tre fattori principali:

1. il fenomeno climatico stesso;
2. la vulnerabilità della popolazione a tale fenomeno;
3. la capacità della popolazione colpita di gestirne le conseguenze.³⁶

Anche l'IOM assume una simile visione, distinguendo le variabili indipendenti in “*climate drivers*” e “*non-climate drivers*”. I primi si riferiscono alla natura del fenomeno climatico, che può essere un processo climatico graduale - come innalzamento del livello del mare, desertificazione e siccità - o un evento climatico a insorgenza improvvisa - come alluvioni, tifoni, rottura di laghi glaciali. I secondi si riferiscono alle componenti della comunità che è colpita dal fenomeno naturale, che sono principalmente il grado di esposizione al fenomeno climatico e la capacità di adattamento.³⁷

3.2 La natura multi-causale del fenomeno

Il fenomeno delle migrazioni climatiche ha una natura multi-causale. Secondo James McAdam, che adotta l'approccio minimalista, sarebbe errato definire cambiamento climatico “causa” della migrazione umana, ma esso agirebbe come amplificatore, aggravando problemi e tensioni già esistenti.³⁸ La decisione di migrare è una delle tante alternative di adattamento a un disastro di tipo ambientale. Essa è determinata da una combinazione di fattori, sia nel luogo di partenza sia nel luogo di arrivo, che permettono di calcolare il vantaggio relativo di muoversi rispetto al vantaggio relativo di rimanere. Al livello individuale, si valuta l'accesso alle risorse di sussistenza, l'accesso a un rifugio sicuro, la disponibilità economica, le connessioni familiari o comunitarie nella meta di migrazione, e altri fattori soggettivi. Al livello macro-sociale, il fenomeno climatico si combina con elementi politici e sociali, come le politiche di adattamento, il grado di povertà, la dipendenza della società da risorse naturali, la presenza di conflitti o tensioni. Questi fattori non climatici variano nel tempo, e sono determinanti nella scala del fenomeno migratorio tanto quanto il fattore climatico stesso.³⁹

La difficoltà di distinzione delle cause del movimento, che è maggiore per i fenomeni ambientali graduali, ha impatto sul quadro normativo di protezione. Per esempio, in molti Paesi poveri come in Bangladesh, è difficile distinguere la popolazione che migra a causa di condizioni di povertà generale da quella che migra per fenomeni specifici legati all'ambiente. Anche nell'eventualità in cui si stabilisse una

³⁶ Cardona, O.D., Aalst M.K., *Determinants of risk: exposure and vulnerability. Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation, A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*, Cambridge University Press, 2012, pp. 65-108.

³⁷ Brown, O., “Migration and Climate Change”, cit., in specie pp.17-19.

³⁸ McAdam, J., op. cit., in specie p.16.

³⁹ *Ivi*, pp.20-24

tutela giuridica specifica per i migranti climatici, in questi casi sarebbe difficile comprendere chi rientrerebbe tra i migranti climatici e chi sotto altre categorie di protezione.

Per quanto riguarda il fattore del conflitto, la distinzione è ancora più complicata, ed entra in gioco il legame tra sicurezza e ambiente. Innanzitutto, quando un conflitto è contemporaneo a un fenomeno di natura climatica, è difficile stabilire se la migrazione della popolazione sia causata principalmente dall'uno o dall'altro fattore. Inoltre, molto spesso i conflitti sono conseguenza stessa del cambiamento climatico. Fenomeni come riduzione delle precipitazioni, siccità o altre alterazioni ambientali, portano alla competizione per le scarse risorse di sussistenza all'interno di una stessa comunità, o tensioni tra comunità differenti, laddove una delle due è stata costretta alla migrazione interna. Questo avviene soprattutto in Paesi composti da gruppi tribali o comunità culturali, etniche e religiose differenti, in cui l'equilibrio interno è più delicato.⁴⁰ Un esempio significativo è la relazione tra il conflitto Siriano iniziato nel 2011 e il fenomeno di siccità iniziato nel 2006, che ha portato a flussi migratori interni della popolazione agricola.⁴¹ A partire dal 2006, l'incremento delle temperature e la diminuzione delle precipitazioni hanno creato un'ondata di siccità. I terreni agricoli sono divenuti improduttivi, la produzione di grano si è dimezzata da 4.7 a 2.1 milioni di tonnellate, e il Paese è stato costretto all'importazione. Il fenomeno della siccità ha portato alla migrazione interna di 1.5 milioni di agricoltori verso le zone urbane, alimentando le tensioni sociali. Il malcontento della popolazione nei confronti del governo di Assad, combinato con altre variabili come quella religiosa, ha facilitato l'affermazione dello Stato Islamico e lo scoppio del conflitto civile. In questo esempio è evidente la natura amplificatrice del cambiamento climatico: anche se il conflitto Siriano è il risultato di diversi fattori, il fenomeno di siccità con conseguente migrazione interna ha contribuito ad alimentare il malcontento sociale e le difficoltà economiche, accelerando l'esplosione del conflitto.⁴²

In conclusione, il cambiamento delle condizioni ambientali non può essere considerato separatamente agli altri fattori politici, culturali ed economici nello studio di un flusso migratorio. Constatato ciò, è evidente che la connessione tra cambiamento climatico e migrazioni esista, e che una categorizzazione dei soggetti coinvolti in tali flussi sia necessaria per garantire la loro tutela giuridica.

4. VUOTO NORMATIVO DI PROTEZIONE: L'INVISIBILITÀ DEI MIGRANTI CLIMATICI

La questione che questa tesi cerca di affrontare è come risolvere l'invisibilità dei migranti climatici ed il vuoto normativo che ne consegue. L'assenza di una definizione condivisa, l'incongruenza nelle stime del fenomeno e la complicata analisi delle relazioni sottostanti, determinano come conseguenza un vuoto normativo di protezione di coloro che si muovono per ragioni legate al cambiamento climatico. L'ingresso

⁴⁰ Kälin, W. & Schrepfer, N., op. cit., in specie p.16.

⁴¹ Quagliarotti, D., op. cit., in specie pp.215-229.

⁴² *Ibidem*.

di non-cittadini in altri Stati è regolato dalle norme interne di ciascuno Stato. Il diritto internazionale riconosce solo una categoria limitata di individui che gli Stati hanno l'obbligo di accogliere e proteggere. Coloro che non rientrano tra le categorie già esistenti non hanno diritto alla protezione, se non quella che fa capo al regime internazionale dei diritti umani. Mentre i disastri ambientali improvvisi possono essere inclusi nella categoria di protezione umanitaria, coloro che migrano a seguito di fenomeni climatici gradualmente non rientrano in nessun regime di protezione. Una tutela giuridica adeguata sta alla base della gestione di un fenomeno che è destinato a crescere e a divenire con buone probabilità la maggiore crisi globale dei prossimi anni.

Se si considera il fenomeno all'interno del discorso migratorio, ci si deve confrontare con l'attuale atteggiamento di rifiuto, là dove quasi un terzo degli Stati sviluppati sta aumentando le procedure di respingimento dei migranti provenienti dai Paesi in via di sviluppo.⁴³ In questo contesto, il problema è come combinare l'emergenza di fuggire dai disastri ambientali e i conseguenti bisogni degli individui coinvolti, con le attuali politiche di asilo, sempre più restrittive e basate sull'interesse nazionale piuttosto che su un sistema di asilo comune e principi umanitari.

D'altra parte, valutando il fenomeno delle migrazioni climatiche all'interno del regime di cooperazione internazionale di risposta al cambiamento climatico, si potrebbe richiamare il principio di *common but differentiated responsibilities*,⁴⁴ per cui il dovere di agire nei confronti del cambiamento climatico coinvolge tutti gli Stati, secondo la possibilità di contribuzione ed il grado di responsabilità di ciascuno. All'interno di queste responsabilità rientra anche quella di gestire il fenomeno delle migrazioni climatiche, sia attraverso un regime di protezione internazionale e politiche di asilo nazionali che considerino l'elemento ambientale, sia attraverso politiche di assistenza degli Stati colpiti dai disastri climatici nella gestione degli sfollati interni.⁴⁵

Il primo capitolo analizza le varie posizioni rispetto all'inquadramento del fenomeno e degli individui coinvolti, e gli strumenti giuridici esistenti al livello internazionale che possono essere applicati per la tutela di questi migranti. Successivamente, sono analizzati gli strumenti applicati nel quadro normativo europeo e italiano. La conclusione riflette su una possibile strategia di risposta efficace, menzionando i recenti sviluppi giurisprudenziali in materia e le proposte di strumenti giuridici per costruire un regime di protezione dei migranti climatici.

⁴³ Myers, N., op. cit., in specie p.611.

⁴⁴ United Nations, United Nations Framework Convention on Climate Change, United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), Rio de Janeiro, 4 giugno 1992, UN Doc. FCCC/INFORMAL/84, art. 3.1

⁴⁵ Hassine, K., op. cit., in specie p.22-23.

I. IL QUADRO NORMATIVO INTERNAZIONALE PER LA PROTEZIONE DEI MIGRANTI CLIMATICI

Attualmente, non esiste una definizione concordata e universale per coloro che migrano per ragioni legate al cambiamento climatico. Non si tratta soltanto di un problema di terminologia, ma esso ha ripercussioni sul grado di protezione degli individui coinvolti nel fenomeno migratorio e sulle obbligazioni degli Stati. In questo capitolo sono presentate le molteplici definizioni e classificazioni assunte dalla dottrina, basate su differenti criteri.⁴⁶ Tali classificazioni si sviluppano su tre principali livelli:⁴⁷

- Terminologia;
- Causa della migrazione: natura dell'evento ambientale;
- Tipo di migrazione: fattore di intenzionalità, fattore geografico e fattore temporale.

I.1. TERMINOLOGIA: RIFUGIATI O MIGRANTI?

Il principale conflitto al livello terminologico nel definire coloro che migrano per ragioni ambientali, è tra coloro che utilizzano il termine “rifugiato” e coloro che utilizzano altri termini, come “migrante” o “sfollato.” Alla base del conflitto vi è la questione di estendere o meno la definizione di rifugiato della Convenzione di Ginevra del 1951 includendo il fattore ambientale.

Per quanto riguarda la categoria di “migranti climatici” o “migranti ambientali,” essa non è disciplinata da nessun regime giuridico esistente, in quanto il termine migrante non è circoscritto dal diritto internazionale. Questa definizione include in modo comprensivo tutti i tipi di migrazione, di carattere forzato e volontario, interno e internazionale, temporaneo e permanente. La sua ampia portata è evidente nel quinto rapporto dell'IPCC, che cita “*environmental migration*” come “*human migration where environmental risks or environmental change plays a significant role in influencing the migration decision and destination.*”⁴⁸

L'utilizzo del termine “migrante”, piuttosto che “rifugiato”, per gli individui coinvolti nelle migrazioni climatiche, è accettata da varie posizioni. L'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni utilizza il termine “*environmental migrants*”, che definisce come “*persons or groups of persons, who, for compelling reasons of sudden or progressive changes in the environment that adversely affect their lives or*

⁴⁶ Data l'impossibilità distinguere precisamente in quali casi i fenomeni ambientali che inducono la migrazione sono effettivamente legati al cambiamento climatico, questa tesi utilizza il termine di “migranti ambientali” o “migranti climatici”, prendendo in considerazione tutti i fenomeni ambientali di origine naturale. Si veda Kälin, W. & Schrepfer, op. cit., in specie p. 6 (secondo punto).

⁴⁷ I tre livelli distinti di classificazione seguono quelli considerati nella definizione di Frank Biermann e Ingrid Boas; si veda Biermann, F., Boas, I., “Preparing for a warmer world. Towards a global governance system to protect climate refugees”, in *Global Environmental Politics*, Vol.10(1), The MIT Press, pp.60-88, in specie p.63.

⁴⁸ IPCC, “Policy Makers Summary of Working Group II (Potential Impacts of Climate Change)”, in *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, Part B: Regional Aspects*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.1133 ss., in specie p. 1756

*living conditions, are obliged to leave their habitual homes, or chose to do so, either temporarily or permanently, and who move either within their country or abroad.”*⁴⁹

Anche la categoria di “rifugiati climatici” non è riconosciuta nel diritto internazionale. Essa infatti non è compresa nella definizione della Convenzione di Ginevra del 1951, laddove l’Articolo 1 comma 2, emendato dal protocollo del 1967, definisce rifugiato “*a person who owing to a 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 fear, is unwilling to avail himself of 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.*”⁵⁰

Le prime menzioni di “rifugiato climatico” risalgono agli anni 70-80 del ventesimo secolo.⁵¹ Se l’intento iniziale dietro l’utilizzo del termine “rifugiato,” provenendo dalla prospettiva della scienza ambientale, era quello di evidenziare gli effetti devastanti del cambiamento climatico sulla popolazione, recentemente l’obiettivo si è mosso verso l’estensione del regime di protezione internazionale dei rifugiati alla categoria ambientale.⁵² Coloro che sono a favore di questa definizione si basano sulla reputazione che il termine “rifugiato” ha assunto nel tempo, permettendo di attivare in capo agli Stati obblighi di protezione chiari, universalmente riconosciuti e disciplinati dal diritto internazionale. L’assunzione di questo termine per i migranti climatici rafforzerebbe quindi la loro protezione, i quali otterrebbero maggiore legittimazione e riconoscimento da parte della comunità internazionale. In quest’ottica, l’intento principale è quello di estendere il regime di protezione basato sulla Convenzione di Ginevra del 1951, ritenuto troppo rigido e non più attuale, in quanto basato su categorie risalenti ad un’epoca in cui le condizioni globali erano completamente differenti.⁵³ Includere i migranti climatici in uno status già definito e universalmente riconosciuto appare più efficace della creazione di una nuova categoria giuridica ad hoc, la quale rischierebbe di generare un livello di protezione meno credibile e meno efficace, per individui che hanno bisogni equivalenti agli attuali rifugiati. Essi sarebbero lasciati senza l’attenzione, il riconoscimento e l’urgenza che si meritano.

⁴⁹ Brown, O., “Migration and Climate Change”, cit., in specie p. 15.

⁵⁰ UN General Assembly, *Convention Relating to the Status of Refugees*, Ginevra, 28 luglio 1951, UNTS, Vol. 189, p.137, art. 1 comma 2.

⁵¹ *Supra*, par. 1.1. Si fa riferimento alle definizioni di Lester Brown (1976), Essam El-Hinnawi (1985), Jodi Jacobson (1988).

⁵² McAdam, J., op. cit., in specie pp. 39-40.

⁵³ Biermann, F., Boas, I., op. cit., in specie p. 67.

Tra i sostenitori del termine di “rifugiati ambientali” vi è Diane Bates.⁵⁴ Ella approfondisce la definizione di Essam El- Hinnawi,⁵⁵ prendendo in considerazione la natura dell’evento ambientale, ovvero la durata del danno ed il grado di influenza dell’uomo. Ne deriva una distinzione di tre categorie di rifugiati ambientali: coloro che fuggono da disastri naturali, coloro che fuggono da espropriazione e coloro che fuggono dal deterioramento dell’ambiente. Anche Frank Biermann e Ingrid Boas assumono la definizione di “rifugiato climatico”, che però restringono a categorie limitate di fenomeni naturali, per assicurare un regime di protezione circoscritto. La loro definizione ammette soltanto tre categorie di fenomeni connessi al cambiamento climatico:

- innalzamento del livello del mare;
- eventi metereologici estremi;
- siccità e scarsità di acqua.

Non sono inclusi nella definizione gli effetti indiretti del cambiamento climatico - come situazioni di conflitto a causa del deterioramento dell’ambiente - o altri fenomeni di degradazione ambientale - come i disastri industriali.⁵⁶

Molteplici posizioni della dottrina, di organizzazioni e di governi stessi, sono contrari all’utilizzo del termine “rifugiato ambientale” o “rifugiato climatico”. Il primo motivo è il fatto che, essendo la definizione di rifugiato circoscritta da requisiti ben definiti nell’Articolo 1 della Convenzione, riceverebbero lo status di rifugiato climatico soltanto coloro che rispettano tali requisiti di ammissibilità, ovvero una minima parte degli individui coinvolti nelle migrazioni ambientali. Il primo requisito per lo status di rifugiato, la natura forzata della migrazione,⁵⁷ andrebbe ad escludere dalla protezione internazionale coloro che migrano volontariamente per ragioni ambientali. Il secondo requisito, la natura internazionale del movimento,⁵⁸ non garantirebbe la tutela di coloro che si spostano all’interno dei confini nazionali, i quali rappresentano la maggior parte dei migranti climatici. Il terzo requisito, il timore fondato di persecuzione,⁵⁹ generalmente non sussiste per le migrazioni climatiche, eccetto casi particolari - per esempio il caso in cui a seguito di un disastro ambientale un gruppo specifico della popolazione è escluso da programmi di assistenza nazionali.

Il secondo motivo di opposizione alla definizione di “rifugiato climatico” è il rischio di indebolire il regime stesso di protezione che fa capo alla Convenzione di Ginevra del 1951. Organizzazioni come l’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) e l’IOM, ritengono che estendere la definizione di rifugiato, oltre al rischio di vuoto normativo di tutela per gran parte dei migranti ambientali, creerebbe un

⁵⁴ Bates, D., “Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change”, in *Population and Environment*, Vol.23, No.5, Springer, maggio 2002, pp. 465 ss.

⁵⁵ El-Hinnawi, E., op. cit.

⁵⁶ Biermann, F., Boas, I., op. cit., in specie p.67.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Ibidem*.

rischio anche per la tutela di coloro che sono attualmente beneficiari dello status. L'UNHCR afferma che la rinegoziazione della Convenzione di Ginevra del 1951 potrebbe “*abbassare gli standard di protezione per i rifugiati e persino minare del tutto il regime internazionale di protezione dei rifugiati.*”⁶⁰

L'opposizione all'utilizzo del termine “rifugiato” è frequente anche da parte di molti Stati, inclusi quelli maggiormente coinvolti nel fenomeno delle migrazioni climatiche. Stati come Tuvalu, Kiribati o Maldive, hanno espressamente dichiarato il rifiuto di classificare i propri cittadini che migrano per fenomeni climatici come “rifugiati,” in quanto andrebbe a colpire la dignità degli individui, e farebbe apparire i governi come deboli ed incapaci di proteggere il proprio popolo. Significativa è una delle dichiarazioni del presidente del Kiribati a riguardo: “*I reject the terminology, the classification of our people as climate refugees. Because the last thing we wish to lose, after our land, is our dignity. (...) We must be proactive rather than victims.*”⁶¹ Oltre alla questione di reputazione, si ritiene che la definizione della Convenzione di Ginevra sia inadeguata alle circostanze delle migrazioni climatiche, per le quali la responsabilità principale non è dello Stato di origine, ma della comunità internazionale, in particolare degli Stati industrializzati che hanno contribuito maggiormente al cambiamento climatico.⁶²

I.2. CRITERI DI DISTINZIONE DEI MIGRANTI CLIMATICI

Essendo il fenomeno delle migrazioni ambientali di natura ampia e differenziata, gli individui coinvolti sono distinguibili in molteplici categorie, a seconda delle cause e del tipo di movimento. La classificazione ha l'obiettivo di creare un regime giuridico e politico che rispecchi tali differenze, concedendo a ciascun migrante ambientale una tutela adeguata alla relativa condizione. Le categorie di migranti ambientali che sono identificate si basano su due criteri principali:

- la natura del fenomeno ambientale che causa la migrazione;
- il tipo di migrazione (al livello temporale, geografico e di intenzionalità).

Questi criteri non sono autonomi, ma si intrecciano e sono connessi l'uno con l'altro. In molti casi il tipo di migrazione dipende dall'evento climatico - per esempio la migrazione a seguito di sommersione di intere regioni sarà necessariamente forzata e permanente. Tuttavia, il tipo di movimento dipende anche da altri fattori, che variano da individuo ad individuo. Per esempio, uno stesso disastro ambientale può determinare migrazioni temporanee o permanenti, a seconda delle condizioni di partenza – alcuni individui potrebbero

⁶⁰ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Climate Change, Natural Disasters and Human Displacement: A UNHCR Perspective*, 23 ottobre 2008, pp. 1-14, in specie p. 9.

⁶¹ Perrone, T., “A note Tong. It's not just the climate that's at stake, it's the future of a generation”, *Lifegate*, 23 dicembre 2017.

⁶² Balesh, R., “Submerging Islands: Tuvalu and Kiribati as Case Studies Illustrating the Need for a Climate Refugee Treaty”, in *Environmental and Earth Law Journal (EELJ)*, Vol.5, No.6, 2015, pp. 78 ss., in specie p.89.

aver subito danni maggiori di altri - e dell'intenzione dell'individuo di rimanere dove si è ricollocato o di tornare nel luogo di origine.

I.2.1. Causa della migrazione

La natura dell'evento ambientale che induce il movimento ne determina in parte i caratteri. Di conseguenza, essa ha influenza sul regime di tutela per gli individui coinvolti, in quanto la protezione a cui hanno diritto dipende dai caratteri della migrazione.

Walter Kälin prende in considerazione cinque scenari ambientali che hanno il potenziale di causare la migrazione.⁶³

- Disastri a insorgenza improvvisa: essi sono disastri naturali che avvengono inaspettatamente e che hanno impatto devastante. Sono inclusi in questa categoria eventi meteorologici estremi come uragani, alluvioni e cicloni. Il tipo di migrazione più comune generato da questi fenomeni è la migrazione interna e temporanea, che può essere sia volontaria sia forzata. Solitamente ci sono buone probabilità di ritorno nel luogo di origine, ma questo dipende dalle capacità di ricostituirci la sicurezza e stabilità.⁶⁴
- Degradazione ambientale a insorgenza lenta: essi sono fenomeni che generano un cambiamento delle condizioni ambientali durante un arco temporale lungo, come innalzamento del livello del mare, alluvioni frequenti, siccità e desertificazione. Essendo processi gradualmente, l'impatto iniziale è minore, ma a lungo termine il cambiamento è significativo, fino a rendere intere zone definitivamente inabitabili. Il tipo di migrazione corrispondente varia nel tempo, solitamente da temporanea e volontaria nel breve termine a forzata e permanente nel lungo periodo.
- Piccoli Stati a basso livello del mare:⁶⁵ questa è una categoria particolare all'interno dei fenomeni a insorgenza graduale, legata all'innalzamento del livello del mare. Kälin distingue una categoria a sé per questi casi, in quanto le conseguenze ambientali e le condizioni giuridiche degli abitanti che il fenomeno genera sono particolari, come la sommersione dell'intero territorio nazionale in extremis, e lo status di apolidia connesso alla scomparsa dello stato.
- Aree proibite di abitazione da parte del governo: in questi casi il movimento migratorio è forzato non dagli effetti del fenomeno stesso, ma da un provvedimento governativo. Il governo può imporre lo spostamento della popolazione per due principali motivi. In primis per prevenzione, quando alcune zone sono classificate ad alto rischio e la loro evacuazione è ordinata per evitare danni alla

⁶³ Kälin, W. & Schrepfer, N., op. cit., in specie pp. 13-17.

⁶⁴ Kraler, A., Cernei, T. & Noack, M., op. cit., in specie p. 20.

⁶⁵ Noti come Small Island Developing States (SIDS): il gruppo comprende 58 Stati ed è stato riconosciuto al livello internazionale durante il Summit della Terra tenutosi a Rio de Janeiro nel 1992. Si veda Office of the High Representative for the Least Developing Countries and Small Island Developing States (UN-OHRLS), *Small Island Developing States in Numbers - Climate Change Edition 2015*, United Nations, 2015, pp. 4-38.

popolazione. In secondo luogo per adattamento, laddove intere aree sono riprogettate per misure di risposta al cambiamento climatico - come dighe o piantagioni di biocarburante - con conseguente sfollamento degli abitanti.

- Violenze o conflitti legati al cambiamento climatico: in questi casi la relazione tra il fenomeno climatico e la migrazione è indiretta, passante per il conflitto. Il cambiamento delle condizioni ambientali, soprattutto laddove provoca scarsità delle risorse di sussistenza, tende a generare conflitti e competizione per il reperimento delle risorse. Queste forme di violenza potrebbero indurre lo spostamento di una parte della popolazione, per evitare la persecuzione o per cercare nuova sicurezza, stabilità, e soprattutto maggiori risorse di sussistenza. Nonostante non vi sia una solida evidenza empirica della relazione ambiente-conflitto, giacché risulta difficile provare che il fattore ambientale sia l'unica o la principale causa delle tensioni, esso ne è un fattore amplificatore e talvolta iniziatore. Tale situazione è presente in Nigeria, dove ogni anno la desertificazione porta alla perdita di 350 mila ettari di terra fertile, causando aspri conflitti tra la popolazione contadina e le tribù nomadi per il controllo del terreno fertile. Nel 2016, questi conflitti hanno causato cinque volte più vittime della guerra contro Boko Haram.⁶⁶ I conflitti causati dal cambiamento climatico non sono solo legati alle risorse, ma sono anche conflitti culturali, quando per esempio una comunità che è costretta a spostarsi a causa di un fenomeno climatico si trova a convivere con un'altra comunità culturale o religiosa differente.

Analizzando la relazione tra il fenomeno ambientale e la tutela giuridica di coloro che migrano, le categorie di protezione internazionale esistenti coprono soltanto limitati casi. Un caso è quello in cui la migrazione è causata da un conflitto di natura climatica: gli individui coinvolti sono idonei allo status di rifugiato se sussiste il timore fondato di persecuzione legato al conflitto. Un secondo caso è quello in cui a seguito di un danno ambientale il governo si rifiuta di assistere un particolare gruppo della popolazione, i cui componenti acquisiscono il diritto allo status di rifugiato poiché sussiste l'elemento di persecuzione. Un terzo caso è quello di interi Stati sommersi per innalzamento del livello del mare, i cui cittadini assumono lo status di apolide, che rientra nel regime di protezione internazionale.⁶⁷ Anche in questi limitati casi in cui all'individuo è garantita la protezione internazionale, essa non è legata al fattore climatico. Per quanto riguarda migranti interni, invece, lo strumento internazionale di tutela esistente – i Guiding Principles on Internal Displacement⁶⁸ - vale soltanto per il movimento di natura forzata.

⁶⁶ Wolfgang, B., "Campi di guerra: Ogni anno in Nigeria migliaia di persone muoiono negli scontri tra contadini e allevatori per il controllo di terre e pascoli. Un conflitto più letale della violenza jihadista", in *Internazionale spa*, No. 1353, Verona, 10 aprile 2020, pp. 39 ss.

⁶⁷ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Climate Change, Natural Disasters and Human Displacement: A UNHCR Perspective*, cit., in specie p. 6-7.

⁶⁸ UN High Commissioner for Refugees, *Guiding Principles on Internal Displacement*, 22 luglio 1998, UN Doc. PR00/98/109.

Infine, la tipologia di evento ambientale che trova il maggior vuoto normativo è quella dei fenomeni di degradazione lenta. Infatti, se gli individui coinvolti in disastri naturali, essendo generalmente sfollati, hanno diritto a forme di protezione temporanea,⁶⁹ le migrazioni legate a fenomeni gradualmente sono generalmente considerate volontarie, perciò non legate a nessuna tutela giuridica per gli individui coinvolti.

I.2.2. Tipo di migrazione

A. FORZATA O VOLONTARIA

Il carattere di intenzionalità è spesso un fattore rivelatore delle condizioni degli individui che migrano, dei loro bisogni, e del grado di protezione necessaria. Come nel quadro normativo internazionale regimi di tutela differenti sono associati ai movimenti volontari e forzati,⁷⁰ è necessaria una distinzione secondo questo criterio anche per i migranti ambientali.

Si sono affermate varie classificazioni secondo il criterio di intenzionalità. La Conferenza di Cancun nel 2010 distingue tra migrazione volontaria, sfollamento e riallocazione pianificata.⁷¹ Il Parlamento Europeo, in un rapporto del 2011, distingue due categorie di migrazioni ambientali: “environmentally induced displacement” se il movimento ambientale è forzato, “environmentally induced migration” se è volontario.⁷² La classificazione più completa è quella dell’IOM, che basandosi sulla definizione di “migrante ambientale” distingue tre categorie, valutando sia il fattore di volontarietà sia la natura del fenomeno ambientale.⁷³

- Environmentally emergency migrants: coloro che sono sfollati a seguito di disastri ambientali. La migrazione è forzata e l’evento ambientale è improvviso.
- Environmentally forced migrants: coloro che sono costretti a spostarsi per fenomeni di degradazione ambientale. La migrazione è forzata e l’evento ambientale è un fenomeno graduale.
- Environmentally motivated migrants: coloro che scelgono di migrare a causa di un fenomeno ambientale. La migrazione è volontaria e comprende qualsiasi fenomeno ambientale.

⁶⁹ Come esempio di protezione temporanea, la protezione umanitaria garantita dall’Italia ai cittadini del Bangladesh dentro il territorio italiano a seguito del ciclone Sidr. Si veda Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes (a cura di), *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015*, Ministero dell’Interno, 24 settembre 2015, pp. 9-234, in specie p. 229

⁷⁰ In riferimento al Sistema di Asilo in Italia, al movimento forzato è associato il diritto di protezione internazionale, introdotta dalla normativa europea della Direttiva 2004/83/CE. La protezione internazionale comprende lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria. Inoltre, era prevista fino al 2018 la protezione umanitaria, forma residuale di protezione di carattere temporaneo. Essa è stata abrogata dalla Legge 132/2018 e sostituita con il permesso di soggiorno per protezione speciale.

⁷¹ UN General Assembly, Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010, 15 marzo 2011, FCCC/CP/2010/7/Add.1., punto 13 (f).

⁷² Kraler, A., Cernei, T. & Noack, M., op. cit., in specie p. 31.

⁷³ Brown, O., “Migration and Climate Change”, cit., in specie pp. 14-16.

Per quanto riguarda la tutela giuridica, il diritto internazionale effettua una distinzione ben precisa tra coloro che sono costretti a migrare per persecuzioni di natura specifica, considerati rifugiati, e coloro che si spostano volontariamente per vari motivi, considerati migranti. Ma nessuna forma di protezione associata alle due categorie garantisce sufficiente tutela a coloro che migrano per ragioni ambientali. I migranti climatici forzati, eccetto casi speciali, non rientrano nella categoria di rifugiato secondo i requisiti della Convenzione di Ginevra del 1951, mentre gli altri regimi esistenti per la tutela dei migranti sono principalmente concentrati sui migranti lavoratori,⁷⁴ trascurando coloro che lasciano il paese per effetto del cambiamento climatico.⁷⁵

Anche nell'ipotesi di creare una categoria di protezione ad hoc per i migranti climatici, differenziare gli obblighi di tutela rispetto all'intenzionalità del movimento non sarebbe adeguato, poiché andrebbe a creare un vuoto normativo per gran parte di coloro che fuggono per un rischio di vita.⁷⁶ Infatti, il criterio che distingue la migrazione volontaria da quella forzata è la presenza o meno delle possibilità di vita in loco: una migrazione è considerata forzata se nel luogo di origine le condizioni di vita non sono possibili, altrimenti essa è considerata volontaria. Di conseguenza, anche i casi in cui gli individui sono di fatto costretti a spostarsi per prevenire un rischio di vita, ma le condizioni per la sopravvivenza in loco sussistono, sono considerati movimenti volontari. Per esempio, i rifugiati anticipatori⁷⁷ - coloro che hanno la possibilità di migrare prima di esserne costretti, per sufficiente informazione o per esperienza ripetuta del danno - sarebbero destinati a un trattamento differente rispetto agli sfollati ambientali, anche se le condizioni e i bisogni sono equivalenti. Inoltre, non è semplice distinguere se le persone migrano per scelta o per forza maggiore, soprattutto per eventi a insorgenza lenta. Infatti, soprattutto laddove il cambiamento delle condizioni ambientali avviene in un periodo lungo, il processo migratorio spesso consiste in spostamenti volontari nella fase iniziale, che divengono forzati col passare del tempo.⁷⁸

In conclusione, è evidente la necessità di valutare l'impatto del disastro ambientale nel quadro giuridico di protezione di coloro che migrano. Per evitare vuoti normativi e discriminazioni, oltre allo sfollamento è importante considerare anche le migrazioni volontarie, tenendo conto che per i fenomeni climatici spesso coloro che decidono di migrare hanno gli stessi bisogni dei migranti forzati, laddove si scappa da situazioni di degrado o si tenta di prevenire un probabile rischio di vita imminente.

⁷⁴ Si veda UN General Assembly, *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families*, 18 dicembre 1990, UN Doc. A/RES/45/158. Questa convenzione sta alla base del regime di tutela dei migranti lavoratori.

⁷⁵ Ferris, E. G., op. cit., in specie pp. 428-430.

⁷⁶ Biermann, F., Boas, I., op. cit., in specie p.65.

⁷⁷ Bates, D., op. cit., in specie p. 467.

⁷⁸ Biermann, F., Boas, I., op. cit., in specie p.65.

B. INTERNA O INTERNAZIONALE

Prendendo in considerazione il fattore geografico, le migrazioni nazionali e internazionali rientrano sotto due quadri normativi differenti. Vi sono condizioni di partenza che prediligono la decisione di spostarsi all'interno dei confini o oltre i confini nazionali, ma la distinzione non è assoluta, poiché la scelta rimane principalmente al livello individuale.

Gli spostamenti interni seguono la maggior parte dei disastri ambientali improvvisi. In questi casi, l'imprevedibilità dell'evento non permette l'organizzazione preventiva necessaria per lo spostamento transfrontaliero, che è più complesso dal punto di vista legale e di risorse. Anche la condizione di povertà predilige lo spostamento interno, in quanto coloro che migrano non hanno le risorse sufficienti per affrontare un viaggio di lunghe distanze. Un altro elemento che induce a scegliere lo spostamento interno è l'attaccamento affettivo al luogo di origine, nella prospettiva di ritorno in un futuro imminente.

Coloro che si muovono dentro i confini nazionali per motivi climatici possono essere considerati migranti interni, se lo spostamento è volontario, o sfollati interni, se lo spostamento è forzato. Gli sfollati interni (Internally Displaced Persons) sono definiti “*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 (...) natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border.*”⁷⁹ Lo strumento di protezione esistente per la loro tutela è rappresentato dai Guiding Principles on Internal Displacement, istituiti dalle Nazioni Unite nel 1998.⁸⁰ Questi principi pongono la responsabilità primaria di tutela e assistenza degli sfollati interni in capo ai singoli Stati. Essi, tuttavia, non sono giuridicamente vincolanti, per cui, pur essendo riconosciuti dalla comunità internazionale, la loro applicazione al livello nazionale molto spesso non è concreta.⁸¹ D'altra parte, per i migranti interni, non esiste uno strumento internazionale specifico di tutela. Rimane sempre come riferimento il regime di tutela internazionale dei diritti umani, in particolare la libertà di movimento e il diritto di scegliere la propria residenza, che non può essere limitato dalla legge statale, se non per motivi particolari o di emergenza nazionale.⁸² In generale, sia gli sfollati interni sia i migranti interni sono sottoposti alla giurisdizione nazionale e al quadro nazionale di assistenza.

I movimenti ambientali transfrontalieri si verificano per lo più a seguito di fenomeni di degradazione lenta. Anche nei casi di disastri improvvisi lo spostamento interno può divenire internazionale, quando essi si verificano con frequenza e tendono a mettere in pericolo anche le zone limitrofe in cui gli individui si sono

⁷⁹ UN High Commissioner for Refugees, *Guiding Principles on Internal Displacement*, cit., in specie si veda “Introductory note to Guiding Principles” punto 2.

⁸⁰ *Ibidem*

⁸¹ Kälin, W. & Schrepfer, N., op. cit, in specie p. 30.

⁸² UN General Assembly, *International Covenant on Civil and Political Rights*, 16 dicembre 1966, UNTS, Vol. 999, No. 14668, art. 12.

spostati. Per esempio, in aree monsoniche del Sud-est asiatico, eventi come alluvioni avvengono con larga frequenza, e lo spostamento di pochi chilometri non diminuisce il rischio di danno.⁸³ In generale, è difficile tracciare i movimenti internazionali di natura climatica. Spesso, essendo questo tipo di movimento più complesso, entrano in gioco *pull factors* che garantiscono un vantaggio aggiuntivo, come opportunità economiche o legami familiari e comunitari nel luogo di destinazione. Le migrazioni ambientali internazionali sono frequenti nel caso dei piccoli Stati insulari del pacifico come Tuvalu o Kiribati, per i quali lo spostamento interno è sempre più rischioso nella prospettiva di sommersione delle intere isole entro il 2050.⁸⁴

C. PERMANENTE O TEMPORANEA

Prendendo in considerazione il fattore temporale, le migrazioni climatiche possono essere di tipo temporaneo o permanente. Tuttavia, distinguere la tutela dei migranti climatici sulla base del criterio temporale risulterebbe difficile e senza alcuna utilità, per tre motivi principali.

1. Non è possibile stabilire preventivamente la natura temporale del movimento: a seguito di eventi naturali, nel momento della migrazione non vi è certezza se questa sarà permanente o temporanea, perché ciò dipende dalle condizioni future dell'individuo e del luogo di origine. Anche quando l'intenzione di colui che migra è quella di uno spostamento temporaneo, esso può divenire permanente se le condizioni necessarie per il ritorno nel luogo di origine non si ristabiliscono. Questa incertezza non permette di prestabilire una categoria temporale per coloro che migrano.
2. Il criterio di distinzione temporale non avrebbe alcun vantaggio nella gestione immediata della crisi migratoria. Nel momento della migrazione, gli individui si trovano nelle stesse condizioni e hanno bisogno della stessa assistenza a prescindere dalla lunghezza della permanenza.⁸⁵
3. A lungo termine, il cambiamento climatico è destinato a provocare ricollocamenti permanenti della popolazione globale. Soprattutto per i fenomeni di degradazione lenta, che sono destinati a cambiare le condizioni ambientali in modo definitivo, migrazioni permanenti si sostituiscono agli spostamenti temporanei della fase iniziale del fenomeno.⁸⁶ Un esempio è il fenomeno di desertificazione. In una fase iniziale, generalmente si verificano solo evacuazioni temporanee a causa di incendi, e le condizioni di vita in loco sono sempre possibili. A lungo termine, intere regioni diverranno inabitabili per scarsità di acqua, infertilità del terreno e impossibilità di produzione delle risorse di sussistenza, costringendo la popolazione a spostarsi in modo definitivo. Un altro esempio è il fenomeno di innalzamento del livello del mare. Se inizialmente il fenomeno provoca solo spostamenti temporanei legati a disastri improvvisi come alluvioni, la prospettiva di sommersione delle regioni coinvolte

⁸³ McAdam, J., op. cit., in specie pp. 167-168.

⁸⁴ Balesh, R., op. cit., in specie p.89.

⁸⁵ Biermann, F., Boas, I., op. cit., in specie p. 66.

⁸⁶ *Ibidem*.

rende inevitabile in futuro un ricollocamento permanente degli abitanti. Tale situazione è riconosciuta dalla pronuncia dello Human Rights Committee del 7 gennaio 2020 sul caso di Ioane Teitiota. Il caso riguarda la richiesta dello status di rifugiato climatico alla Nuova Zelanda da parte di un cittadino dello Stato del Kiribati. Pur venendo negato lo status di rifugiato climatico, in quanto nello Stato di origine sussistono le condizioni di vita, viene riconosciuta la possibilità che la degradazione futura dell'isola cambi le condizioni della migrazione, provocando anche un cambiamento della tutela giuridica dell'individuo.⁸⁷

Per concludere, si può confermare che le molteplici definizioni e classificazioni dei migranti climatici determinano forme di tutela differenti per i singoli individui coinvolti in questo fenomeno di migrazione. Vi è in primis la necessità di confluire in un'unica definizione e classificazione condivisa, che prenda in considerazione tutti i principali fattori che differenziano coloro che si spostano per motivi ambientali. Soltanto in questo modo è possibile costituire un regime giuridico che garantisca a ciascun migrante climatico una protezione adeguata alle proprie condizioni.

I.3. LA TUTELA DEI MIGRANTI CLIMATICI NEL QUADRO NORMATIVO INTERNAZIONALE

Nonostante la comunità internazionale riconosca il fenomeno delle migrazioni climatiche, le dimensioni di gestione del fenomeno su cui si concentra sono quelle di adattamento e mitigazione, mentre la dimensione di protezione è trascurata dall'agenda internazionale.⁸⁸ Attualmente, nessuno strumento giuridico internazionale esistente garantisce a coloro che migrano per fenomeni climatici i diritti e la protezione adeguata alle differenti condizioni di ciascuno.

In generale, tutti coloro che migrano, in quanto esseri umani, godono della tutela secondo i principi di diritti umani. Tuttavia, il regime internazionale di tutela dei diritti umani garantisce una protezione limitata, a partire dal fatto che prevede il diritto di chiedere asilo,⁸⁹ ma non il diritto di riceverlo, lasciando questi individui in un limbo normativo che rimane a discrezione dello Stato straniero. Anche trattati specifici all'interno di questo regime sono limitati, come la Convenzione Internazionale per i Diritti Umani dei Migranti Lavoratori e delle Loro Famiglie, tutelano soltanto una minima parte di coloro che migrano per motivi climatici – ovvero coloro che rientrano nella categoria di “migranti lavoratori.”⁹⁰

⁸⁷ UN Human Rights Committee, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016, 7 gennaio 2020, UN Doc. CCPR/C/127/D/2728/2016.

⁸⁸ Kälin, W. & Schrepfer, N., op. cit., in specie p.21.

⁸⁹ UN General Assembly, Universal Declaration of Human Rights, 10 dicembre 1948, UN Doc. A/RES/217 (III), art. 14.

⁹⁰ UN General Assembly, International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, cit.

Oltre ai principi fondamentali dei diritti umani, esistono altre norme internazionali potenzialmente applicabili per la tutela di coloro migrano per ragioni climatiche. Si deve valutare però in che misura la protezione garantita copre questa categoria di individui.

I.3.1 Convenzione di Ginevra

Il rifugiato è una categoria giuridica disciplinata dal diritto internazionale, che ne definisce lo status, garantisce chiari diritti a coloro che vi rientrano, e disciplina chiari obblighi per gli Stati stranieri a cui tali individui chiedono asilo. Al centro di questo regime di protezione si trova il principio di *non-refoulement*,⁹¹ che fa parte del diritto consuetudinario e che vieta il respingimento del richiedente asilo verso Paesi che rappresentano una minaccia per la propria sicurezza.

Per quanto riguarda le migrazioni climatiche, il diritto internazionale del rifugiato, che fa capo alla definizione della Convenzione di Ginevra del 1951, genera nel complesso un vuoto normativo di tutela per gli individui coinvolti in questo fenomeno. L'Articolo 1 comma 2 della Convenzione di Ginevra del 1951, definisce 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 fear, is unwilling to avail himself of 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."*⁹² I criteri restrittivi inquadrati da questa definizione non sussistono per la maggior parte delle migrazioni ambientali, o sussistono solo in parte. Perciò, gli individui coinvolti nei movimenti di natura ambientale, eccetto casi particolari, sono esclusi dalla protezione internazionale associata allo status di rifugiato.

Il primo requisito per lo status di rifugiato è la natura forzata del movimento.⁹³ Questo requisito esclude dal diritto alla protezione internazionale tutti i migranti ambientali che di fatto sono costretti a spostarsi per prevenire un rischio di vita nel futuro imminente, ma il cui movimento è considerato volontario, poiché sussistono ancora le condizioni di vita in luogo.⁹⁴

Il secondo requisito è il timore fondato di persecuzione,⁹⁵ che, eccetto alcuni casi specifici, generalmente non accompagna gli individui coinvolti nei flussi migratori climatici. In primo luogo, gli effetti del cambiamento climatico non possono essere interpretati di per sé come elemento di persecuzione. Infatti, il concetto di persecuzione è legato all'elemento discriminatorio,⁹⁶ per cui un individuo è perseguitato se alla

⁹¹ UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Refugees, cit., art. 33.

⁹² *Ivi*, art. 1.2.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ Biermann, F., Boas, I., op. cit., in specie p. 65.

⁹⁵ UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Refugees, cit., art. 1.2.

⁹⁶ McAdam, J., op. cit., in specie p. 44. Non è necessario che l'individuo possieda realmente il carattere specifico di persecuzione, basta che questo sia a lui attribuito.

base della violazione di un suo diritto vi è una caratteristica individuale a lui attribuita.⁹⁷ Il motivo di persecuzione deve avere quindi portata individuale, e non può essere un fenomeno di portata generale, come gli eventi naturali prodotti dal cambiamento climatico. In secondo luogo, la Convenzione ammette solo cinque motivi di persecuzione, che sono razza, religione, nazionalità, appartenenza sociale o opinione politica.⁹⁸ Anche se il cambiamento climatico fosse riconosciuto come elemento di persecuzione, esso non rientrerebbe tra i motivi ammessi. Infatti, nelle rare circostanze in cui i migranti climatici sono idonei allo status di rifugiato, al fenomeno ambientale è legata una forma di persecuzione ammessa dalla definizione, come casi in cui a seguito di un disastro ambientale l'autorità nazionale esclude dall'assistenza una parte della popolazione per motivi di razza, religione, natura politica o sociale.

Un'altra questione di ambiguità riguarda il concetto di responsabilità. Rispetto al ruolo dello Stato di origine, la definizione di Ginevra fa riferimento alla *non volontà* o *incapacità* dello Stato di proteggere l'individuo dalla persecuzione.⁹⁹ Perciò, secondo tale interpretazione, l'obbligo di protezione internazionale scatta nel momento in cui l'individuo non riceve protezione nazionale, per non volontà o incapacità del proprio Stato. Ma ciò non riguarda il caso delle migrazioni climatiche, dove la condizione degli individui che si spostano non è responsabilità dello Stato di origine, il quale solitamente è intenzionato a proteggere i propri cittadini. Anzi, si potrebbe attribuire, seguendo il principio di *common but differentiated responsibilities*,¹⁰⁰ la responsabilità della persecuzione agli Stati industrializzati, che hanno contribuito per la maggior parte al cambiamento climatico, e di conseguenza ai danni ambientali che hanno indotto i flussi migratori. Ma tale attribuzione non è possibile. Innanzitutto, secondo il diritto internazionale, la responsabilità internazionale sussiste quando l'atto può essere attribuito allo Stato,¹⁰¹ ma nei casi delle migrazioni climatiche è impossibile stabilire una relazione diretta tra il singolo Stato e il danno ambientale specifico, laddove il danno è prodotto dalle emissioni collettive e cumulative dei gas serra nell'atmosfera.¹⁰² Inoltre, anche ipotizzando che fosse attribuibile una responsabilità agli Stati industrializzati - per esempio secondo la stima delle emissioni cumulative di anidride carbonica - si creerebbe il paradosso che Jane McAdam definisce "*reversal of traditional refugee paradigm*:" il migrante climatico si troverebbe a chiedere asilo allo stesso Stato responsabile della sua condizione.¹⁰³

⁹⁷ UN General Assembly, *Convention Relating to the Status of Refugees*, cit., art. 1.2. L'attributo specifico alla base della persecuzione deve rientrare in una di queste categorie: "*race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion*."

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ United Nations, United Nations Framework Convention on Climate Change, United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), cit., art. 3.1.

¹⁰¹ Commissione Del Diritto Internazionale, *Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per atti illeciti internazionali*, 2001, art.2.

¹⁰² Kälin, W. & Schrepfer, N., op. cit., in specie p. 9.

¹⁰³ McAdam, J., op. cit., in specie p.45.

Per concludere, la Convenzione di Ginevra del 1951 vincola lo status di rifugiato a criteri limitati, che non includono il cambiamento climatico e che non caratterizzano i migranti ambientali. Di conseguenza, il regime di protezione internazionale dei rifugiati è, in linea di massima, un quadro normativo inappropriato per rispondere alle esigenze di coloro che migrano per fenomeni ambientali e per gli impatti del cambiamento climatico.

I.3.2 Convenzioni Regionali

Comprese le limitazioni della definizione di rifugiato nella Convenzione di Ginevra del 1951, è nata al livello regionale la necessità di estendere la definizione di rifugiato ad altre categorie, ritenute degne della stessa tutela. I principali strumenti regionali che rispondono a questa esigenza sono la Convenzione sugli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa, approvata nel 1969 dall'Organizzazione dell'Unità Africana (OAU), e la Dichiarazione di Cartagena del 1984. Entrambi i documenti contengono una definizione di rifugiato che si basa su quella di Ginevra, ma che ne amplia le categorie di ammissibilità.

L'Articolo 1 della Convenzione OAU, estende la definizione di rifugiato anche a ciascun individuo che *“owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality.”*¹⁰⁴ Simile è la definizione di rifugiato nella Dichiarazione di Cartagena, la quale aggiunge alle caratteristiche ammesse dalla definizione tradizionale quelle di *“generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order.”*¹⁰⁵ Entrambe le definizioni superano la limitazione dell'elemento di persecuzione nella Convenzione di Ginevra - legato al fattore discriminatorio individuale e a cinque motivi specifici - estendendo lo status di rifugiato anche a coloro che fuggono da fenomeni di portata generale, come violenza generalizzata, conflitti, o disturbo di ordine pubblico. Tra i fenomeni ammessi potrebbero essere compresi anche eventi di natura ambientale, sotto la circostanza di “disturbo di ordine pubblico” - in particolare si fa riferimento a fenomeni climatici che generano conflitti e violenze, disastri meteorologici estremi ed altre catastrofi ambientali.

Vi sono però alcuni limiti per l'applicazione di queste nuove definizioni alla tutela dei migranti climatici. Il primo limite è il carattere regionale dei documenti che le contengono, per cui l'obbligo esteso di protezione internazionale vale soltanto per gli Stati parti. Il secondo limite è il fatto che il danno ambientale non è esplicitamente citato nelle definizioni, per cui la sua considerazione per lo status di rifugiato è lasciata all'interpretazione dei singoli Stati di asilo. Infatti, al livello regionale africano, se talvolta è stata garantita

¹⁰⁴ Organization of African Unity (OAU), *Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*, 10 settembre 1969, 1001 UNTS. 45, art. 1.

¹⁰⁵ Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, *Cartagena Declaration on Refugees*, Cartagena, 22 novembre 1984, sez. III.3.

la protezione temporanea a coloro che fuggivano da disastri naturali, fino ad ora gli Stati non hanno riconosciuto tale protezione come obbligo derivante dalla Convenzione OAU. La stessa situazione si verifica per gli Stati parti della Dichiarazione di Cartagena.¹⁰⁶ Un ulteriore limite è il fatto che secondo queste definizioni l'elemento di persecuzione debba essere attuale, non garantendo quindi la tutela per le migrazioni ambientali preventive.¹⁰⁷

I.3.3 Il regime internazionale del cambiamento climatico

Le due principali dimensioni che costituiscono il fenomeno delle migrazioni climatiche sono la dimensione migratoria e la dimensione ambientale. Di conseguenza, la tutela giuridica internazionale dei migranti climatici non fa capo soltanto alle norme e principi che regolano il quadro migratorio, ma anche alle norme e principi all'interno del regime internazionale del cambiamento climatico, ovvero l'insieme di istituzioni, convenzioni e documenti costituiti come risposta della comunità internazionale al cambiamento climatico.¹⁰⁸ Alla base di questo regime c'è la United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), un trattato ambientale internazionale concluso durante Summit della Terra di Rio de Janeiro nel 1992. Questa convenzione ha creato un piano di cooperazione internazionale per mitigare il cambiamento climatico, che si basa sull'azione di riduzione delle emissioni di gas serra da parte degli Stati. Dalla sua entrata in vigore nel 1994, le parti dell'Accordo si sono ritrovate annualmente alle varie Conferenze delle Parti (COP), per analizzare i progressi e sviluppare nuove strategie di risposta al cambiamento climatico.

L'ingresso del fenomeno migratorio nel piano internazionale di risposta al cambiamento climatico avviene durante una di queste conferenze, la Conferenza delle Parti tenutasi nel 2010 a Cancun (COP 16). L'Accordo di Cancun, risultato della COP 16, per la prima volta prende in considerazione tra le sfide di adattamento la migrazione forzata per eventi prodotti dal cambiamento climatico, come è evidente nell'Articolo 14 punto (f), che richiama "*Measures to enhance understanding, coordination and cooperation with regard to climate change induced displacement, migration and planned relocation, where appropriate, at national, regional and international levels*"¹⁰⁹ Questo accordo è particolarmente significativo: dal momento in cui inserisce la migrazione tra le strategie di adattamento al cambiamento climatico, esso è divenuto il punto di partenza per lo sviluppo di concrete norme e misure per la gestione delle migrazioni climatiche, come i Peninsula Principles on Climate Displacement within States¹¹⁰ o l'iniziativa Nansen.

¹⁰⁶ Kälin, W. & Schrepfer, N., op. cit., in specie p. 34.

¹⁰⁷ McAdam, J., op. cit., in specie p. 49.

¹⁰⁸ Ferris, E., op. cit., in specie pp. 449-453.

¹⁰⁹ UN General Assembly, Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010, cit., art. 14 (f).

¹¹⁰ Tali principi sono stati pubblicati nel 2013 da Displacement Solutions, con l'obiettivo di fornire norme e misure per la gestione del fenomeno degli sfollamenti climatici interni. Essi fanno capo a principi di diritto internazionale e di diritti umani, e si distinguono in quattro categorie operative: obblighi generali, pianificazione dello sfollamento

Soffermandosi sull'iniziativa Nansen, essa è stata lanciata nel 2012 dal governo della Norvegia e della Svizzera come step successivo all'Accordo di Cancun, che dichiara il bisogno di gestire le migrazioni climatiche ma non provvede a svilupparne le strategie. Tale iniziativa rappresenta il primo processo consultivo a guida degli Stati, con l'obiettivo di sviluppare principi, norme e misure di protezione di coloro che sono costretti a migrare attraverso i confini a seguito di disastri naturali. Il tipo di migrazione climatica presa in considerazione è quella forzata, transfrontaliera, e prodotta da disastri naturali. Prendendo come punto di partenza l'Articolo 14 dell'Accordo di Cancun¹¹¹ e i 10 principi di Nansen,¹¹² il risultato di questa iniziativa è il documento "Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change",¹¹³ concluso all'interno di una consultazione intergovernativa a Ginevra tra il 12 e 13 ottobre 2015. Esso racchiude le pratiche più efficaci per rafforzare la protezione di questa categoria di migranti, dividendole in tre aree principali:

- Protezione di coloro che sono costretti a migrare attraverso i confini a causa di disastri naturali;
- Strategie di gestione del rischio di sfollamento climatico nel paese di origine;
- Aree prioritarie per l'azione futura.¹¹⁴

Come i Guiding Principles on Internal Displacement, l'obiettivo non è la creazione di uno strumento giuridicamente vincolante, ma di una serie di norme di soft law e raccomandazioni su politiche di assistenza, che possano essere integrate nei quadri normativi nazionali e regionali secondo le esigenze e le condizioni specifiche. Inoltre, anche se le migrazioni climatiche coinvolgono principalmente le popolazioni di Paesi in via di sviluppo, l'intento dell'iniziativa Nansen è quello di coinvolgere nella sua agenda tutti gli Stati della comunità internazionale, in quanto tutti hanno contribuito al cambiamento climatico e al fenomeno migratorio conseguente.

Anche l'Accordo di Parigi, concluso nel dicembre 2015 all'interno della COP 21, rappresenta un elemento importante per lo sviluppo della gestione delle migrazioni climatiche. Oltre al contenuto del trattato in sé, in cui è riconosciuta la relazione tra cambiamento climatico e migrazione nel preambolo,¹¹⁵ l'Accordo di Parigi è importante per la creazione della Task Force on Displacement. Essa è un'unità operativa che include molteplici organizzazioni ed esperti, con l'obiettivo di sviluppare un approccio coordinato per la

climatico, sfollamento climatico, problemi a seguito dello sfollamento. Si veda *The Peninsula Principles on Climate Displacement Within States*, Displacement Solutions, Victoria, 18 agosto 2013.

¹¹¹ UN General Assembly, Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010, cit., art. 14 (f).

¹¹² Tali principi sono il risultato della Conferenza di Nansen, organizzata ad Oslo tra il 5 e 7 giugno 2011, con l'obiettivo di creare un quadro di gestione dello sfollamento climatico. Si veda *The Nansen Conference: Climate Change and Displacement in the 21st Century*, Norwegian Refugee Council/Internal Displacement Monitoring Centre (NRC/IDMC), Oslo, 7 giugno 2011, in specie p. 5.

¹¹³ Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change, The Nansen Initiative, Ginevra, dicembre 2015.

¹¹⁴ *Ivi*, p.7.

¹¹⁵ United Nations, *Paris Agreement*, cit., preambolo.

gestione del fenomeno delle migrazioni climatiche. Il contributo di questo corpo è quello di raccogliere informazioni e produrre raccomandazioni per la gestione delle principali sfide.

Per concludere, queste convenzioni, documenti e linee guida citate all'interno di questo regime sono un modello significativo, sia per il riconoscimento a livello internazionale della relazione tra cambiamento climatico e mobilità umana, sia per la pianificazione di concrete strategie di gestione delle migrazioni climatiche. Tuttavia, questi strumenti non possono essere considerati all'interno di un regime giuridico di protezione dei migranti climatici. Essi forniscono raccomandazioni e spingono gli Stati nazionali a produrre leggi e politiche che siano in linea con tali principi internazionali, ma non creano obblighi nei confronti degli Stati, e non toccano lo stato legale degli individui che migrano, il quale rimane disciplinato dalle giurisdizioni nazionali.

I.3.4 Guiding Principles on Internal Displacement

I Guiding Principles on Internal Displacement¹¹⁶ sono lo strumento internazionale di tutela per gli sfollati interni (IDPs), ovvero coloro che sono costretti a migrare ma rimangono dentro ai confini nazionali. Questi principi sono stati costituiti nel 1998 dalle Nazioni Unite per colmare il vuoto normativo nel diritto internazionale relativo alla tutela degli sfollati interni, e come guida per le autorità nazionali, che rimangono titolari della responsabilità di protezione di questa categoria di migranti. I 30 principi fanno capo al regime internazionale di tutela dei diritti umani e al diritto internazionale umanitario, applicando tali norme rilevanti al caso specifico degli sfollati interni.

I migranti interni di origine climatica sono compresi sotto la tutela di questo strumento. La definizione di Internally Displaced Persons, infatti, include esplicitamente il fattore ambientale tra le condizioni possibili di sfollamento interno: *"... 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."*¹¹⁷ La tutela degli sfollati interni per disastri naturali comprende sia l'azione di prevenzione del fenomeno, nel rispetto dei diritti fondamentali come il diritto ad uno standard di vita adeguato, sia l'azione ex-post di assistenza di coloro che sono stati costretti a spostarsi, ivi compreso il diritto di ritorno volontario nel luogo di origine.¹¹⁸

Tuttavia, questi principi garantiscono una protezione limitata ai migranti climatici. Innanzitutto, essi non sono giuridicamente vincolanti ma divengono tali solo se incorporati al livello nazionale, il che dipende dalla volontà degli Stati. Perciò, nonostante essi siano generalmente riconosciuti dalla comunità internazionale, la loro applicazione concreta rimane sempre limitata. Inoltre, laddove essi sono implementati, la loro applicazione si focalizza sulla tutela degli sfollamenti legati a conflitti, piuttosto che degli sfollamenti legati a disastri naturali. Ad oggi, l'unico Stato che ha costituito una politica nazionale per la gestione dello

¹¹⁶ UN High Commissioner for Refugees, *Guiding Principles on Internal Displacement*, cit., principio 3.

¹¹⁷ *Ivi*, si veda Introduction – Scope and Purpose, punto 2.

¹¹⁸ UN High Commissioner for Refugees, *Guiding Principles on Internal Displacement*, cit., principio 28.

sfollamento climatico interno basata su tali principi è stato il Vanuatu.¹¹⁹ Un altro grande limite è il fatto che tali principi tutelano soltanto i migranti climatici interni coinvolti in migrazioni forzate, mentre i casi di migrazione preventiva come strategia di adattamento, non essendo considerati di natura forzata, rimangono al di fuori di questo strumento di protezione.

Nonostante i vari limiti, i Guiding Principles on Internal Displacement hanno assunto un'importanza significativa per il quadro normativo di tutela dei migranti climatici, al livello nazionale, internazionale e regionale. Essi sono stati presi come modello per lo sviluppo di ulteriori documenti e politiche di tutela degli sfollati climatici interni. L'esempio più significativo è la Convenzione di Kampala, sottoscritta dall'Organizzazione dell'Unità Africana nel 2009.¹²⁰ Essa rappresenta il primo documento giuridicamente vincolante non solo per la tutela generale degli sfollati interni, ma anche per la tutela dello sfollamento climatico, riconoscendo la relazione tra cambiamento climatico e migrazione forzata.¹²¹

All'interno di un fenomeno migratorio i cui protagonisti sono principalmente coinvolti in movimenti interni ai confini, i Guiding Principles on Internal Displacement si rivelano lo strumento internazionale più significativo per la protezione degli sfollati climatici. Vi è perciò la necessità di uno sforzo da parte degli Stati per la maggiore implementazione di questi principi nei rispettivi ordinamenti, e per un'eventuale estensione della loro tutela ad una parte dei movimenti interni di tipo volontario, laddove gli individui coinvolti hanno gli stessi bisogni di coloro che sono sfollati.

¹¹⁹ Government of Vanuatu, *Vanuatu: National Policy on Climate Change and Disaster-Induced Displacement*, Port Vila, Vanuatu National Disaster Management Office (NDMO), 2018.

¹²⁰ African Union, African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention), 23 ottobre 2009, Doc. No. 52375.

¹²¹ *Ivi*, art. 5.4.

II. LA TUTELA DEI MIGRANTI CLIMATICI NEL QUADRO NORMATIVO EUROPEO E NAZIONALE

Al livello nazionale ed europeo non sono stati sviluppati strumenti giuridici ad hoc per una completa tutela dei migranti climatici, e la maggior parte degli ordinamenti manca di leggi che forniscono criteri per la gestione di coloro che attraversano i confini per motivi ambientali. Generalmente, i fenomeni climatici non sono espressamente citati nelle disposizioni che regolano le politiche di asilo. Laddove essi sono considerati, sono principalmente legati a due categorie di protezione, la protezione complementare e la protezione temporanea.

La protezione complementare nasce come completamento del regime internazionale di tutela dei migranti, basato sullo status di rifugiato. Essa ha lo scopo di supplire alla portata normativa limitata dello status di rifugiato, stabilendo, sulla base dei principi di diritti umani, i minimi standard di trattamento per tutti coloro che richiedono asilo. Il punto di partenza è la concezione che ad ogni individuo, che sia o meno idoneo allo status di rifugiato, debba essere garantita la tutela dei diritti fondamentali, in particolare il diritto alla vita e il divieto di tortura e trattamento inumano e degradante. La maggior parte degli ordinamenti nazionali e regionali comprendono forme di protezione complementare, sotto il nome di protezione sussidiaria e protezione umanitaria. Rispetto al fattore ambientale, in alcuni ordinamenti esso è citato esplicitamente tra le condizioni di ammissibilità per specifiche categorie di tutela, mentre in altri casi esso può essere interpretato sotto la condizione di “*tortura e trattamento inumano e degradante*” – come nel caso della Qualification Directive dell’Unione Europea.¹²²

La protezione temporanea è una forma di protezione legata a casi eccezionali che impediscono momentaneamente il ritorno sicuro nel Paese di origine. Essa ha la caratteristica di valere per un periodo di tempo limitato, che può essere esteso, ma non garantisce un soggiorno e diritti permanenti a coloro che ne sono beneficiari. Pur rappresentando una forma di protezione concreta e rilevante per molti individui, la protezione temporanea ha portata limitata rispetto ai fenomeni legati al cambiamento climatico. Molto spesso, essa vale esclusivamente per disastri ambientali improvvisi, e talvolta è limitata ai cittadini stranieri già presenti nel territorio dello Stato di asilo, non considerando le vittime stesse del disastro ambientale.

¹²² Direttiva (UE) 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (G.U.U.E 30 settembre 2004 L 304, pp. 12 ss.), art. 15 (b).

II.1 QUADRO NORMATIVO EUROPEO

La gestione delle politiche di asilo e immigrazione al livello europeo è stata sancita dal Trattato di Amsterdam, entrato in vigore nel 1999, che stabilisce l'asilo e l'immigrazione come settore di competenza sovranazionale dell'UE.¹²³ Il Sistema Europeo Comune di Asilo (CEAS) è costituito dall'istituto della protezione internazionale, che comprende due categorie giuridiche:

- Status di rifugiato, che segue i criteri stabiliti nella Convenzione di Ginevra del 1951.
- Protezione sussidiaria, alla quale hanno diritto coloro che non sono qualificati per lo status di rifugiato, ma il cui ritorno nel Paese di origine costituirebbe il rischio di subire un grave danno.¹²⁴

In linea generale, le procedure di asilo rimangono disciplinate dagli ordinamenti nazionali. Tuttavia, si possono analizzare all'interno del quadro normativo dell'UE alcuni strumenti giuridici capaci di garantire una cornice di protezione per coloro che migrano per motivi ambientali, in particolare per gli sfollati ambientali. Tali strumenti forniscono una protezione di tipo complementare e temporaneo, e sono principalmente due: la Qualification Directive (QD) e la Temporary Protection Directive (TPD). Al livello di politiche europee per il clima, nel 2010 è stato istituito un ente per guidare le politiche di lotta al cambiamento climatico, la Direzione Generale per l'azione per il clima. Tale ente, tuttavia, si concentra esclusivamente sulle strategie ambientali di riduzione delle emissioni di CO₂, più che sulla gestione degli effetti sociali del cambiamento climatico, tra i quali il fenomeno migratorio.¹²⁵

II.1.1 Qualification Directive

La Qualification Directive (QD) ha l'obiettivo di stabilire gli standard minimi di protezione per cittadini stranieri o apolidi beneficiari di protezione internazionale,¹²⁶ tra i quali possono essere inclusi coloro che il Parlamento Europeo definisce "environmentally displaced persons."¹²⁷ La prospettiva è quella di un sistema europeo di asilo comune che uniformi le politiche migratorie degli Stati Membri. La Qualification Directive costituisce potenzialmente uno strumento di tutela giuridica per i migranti ambientali, che potrebbero essere qualificati per la protezione sussidiaria. Vi sono tuttavia alcuni limiti per l'estensione di tale protezione ai migranti climatici.

¹²³ Già con il trattato di Maastricht del 1993, la politica di asilo è introdotta all'interno del "Terzo Pilastro", rimanendo al livello di cooperazione intergovernativa. A partire dal Trattato di Amsterdam, le materie di immigrazione ed asilo entrano nel "Primo Pilastro," ed alla Comunità è conferita la competenza di adottare misure in materia di "Visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone." Si veda Unione Europea, Trattato di Amsterdam, che modifica il trattato sull'Unione Europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi (G.U.U.E. 10 novembre 1997 C 340, p. 1 ss.), art. 2, 15° comma.

¹²⁴ Direttiva (UE) 2004/83/CE, art. 2.

¹²⁵ Kälin, W. & Schrepfer, N., op. cit., in specie p. 47.

¹²⁶ Direttiva (UE) 2004/83/CE, art. 1.

¹²⁷ *Supra*, par. I.2.2; si veda Kraler, A., Cernei, T. & Noack, M., op. cit., in specie p. 31.

Il primo limite è contenuto nell'Articolo 8, che fa valere la protezione sussidiaria soltanto se la migrazione all'interno dei confini non garantisce rifugio sicuro all'individuo.¹²⁸ Questo determina una grande restrizione per i migranti climatici, laddove un fenomeno ambientale raramente colpisce l'intero Paese. Ne deriva che coloro che migrano a seguito di un disastro naturale non possono beneficiare di protezione sussidiaria se anche solo una piccola parte del proprio Paese non è stata colpita dal disastro.¹²⁹

Il secondo limite per la protezione dei migranti climatici è il fatto che l'elemento ambientale non sia citato tra i motivi di “*grave danno*” che fanno scattare la protezione sussidiaria, elencati nell'Articolo 15. Essi sono:

- a) pena di morte o esecuzione;
- b) tortura o trattamento inumano e degradante;
- c) minaccia grave individuale della persona in situazioni di conflitto armato.¹³⁰

Il fatto che non sia presente una disposizione esplicita riguardo la tutela dagli impatti climatici, non significa che il fattore ambientale sia escluso per l'ammissibilità della protezione sussidiaria: esso potrebbe essere considerato sotto la condizione di “*trattamento inumano e degradante.*” Tuttavia, la considerazione implicita dei fenomeni ambientali rende debole l'obbligo di tutela, e ciò è dimostrato dal fatto che la protezione sussidiaria non sia mai stata applicata per motivi di disastro ambientale.

II.1.2 Temporary Protection Directive

La Temporary Protection Directive (TPD) disciplina la protezione temporanea come meccanismo di carattere eccezionale in caso di flussi migratori di massa.¹³¹ L'obiettivo è da una parte garantire la tutela completa degli individui coinvolti nel flusso migratorio, dall'altra evitare il rischio che tale situazione eccezionale comprometta l'efficienza del sistema di asilo europeo. La protezione temporanea si rivolge in particolare a due categorie di persone, come disciplinato nell'Articolo 2:

- coloro che fuggono da conflitti armati o da situazioni di violenza endemica;
- coloro che sono a rischio o sono state vittime di violazioni di diritti umani.¹³²

Come è evidente, la disposizione dell'Articolo 2 non include gli sfollati ambientali quali categoria specifica idonea a questa tutela. Tuttavia, non essendo tale articolo esaustivo, come dimostra la specificazione “*in particolare,*”¹³³ non si esclude che la protezione temporanea sia applicabile anche in caso

¹²⁸ Direttiva (UE) 2004/83/CE, art. 8.

¹²⁹ Kraler, A., Cernei, T. & Noack, M., op. cit., in specie p. 52.

¹³⁰ Direttiva (UE) 2004/83/CE, art. 15.

¹³¹ Direttiva (UE) 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi (G.U.U.E 7 agosto 2001, L 212, pp. 12 ss.), art. 1.

¹³² Direttiva (UE) 2001/55/CE, art. 2.

¹³³ *Ibidem*, in specie lett. (c).

di flussi di massa a seguito di fenomeni climatici. Alcuni Stati Membri, come la Finlandia o il Regno Unito, hanno assunto un'interpretazione ampia di questa direttiva, includendo anche la tutela di coloro che fuggono da disastri ambientali.¹³⁴ In ogni caso, non essendo i migranti climatici menzionati espressamente, la loro considerazione rimane debole e in mano all'interpretazione discrezionale dell'autorità nazionale.

Il secondo limite è la restrizione della protezione temporanea a situazioni di *"flussi di massa."*¹³⁵ Nonostante gli effetti del cambiamento climatico siano destinati ad avere un impatto devastante e di larga scala, non sempre essi generano flussi di massa. Limitare la protezione temporanea nei Paesi dell'UE agli individui coinvolti in tali flussi, escluderebbe gran parte di coloro che attraversano i confini per motivi climatici. Inoltre, la valutazione della presenza di un flusso di massa non è oggettiva, ma è spesso oggetto di controversia politica, essendo a carico del Consiglio su proposta della Commissione.¹³⁶ In conclusione, l'applicazione della protezione temporanea ai sensi della TPD per i migranti ambientali è incompleta e limitata.

Altri strumenti nel quadro normativo europeo che richiamano all'assistenza a seguito di fenomeni ambientali sono contenuti nel Trattato di Lisbona, ma anch'essi fanno fatica ad includere la gestione del fenomeno migratorio. Da prendere in considerazione è la clausola di solidarietà contenuta nell'Articolo 188 R, che afferma che *"L'Unione mobilita tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri, per (...) prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di calamità naturale o provocata dall'uomo."*¹³⁷ Analizzando tale disposizione, sembra però difficile includere l'accoglienza dei migranti climatici sotto l'obbligo di assistenza in caso di disastri naturali. In primis, la disposizione limita l'azione di accoglienza sul territorio dello Stato colpito, non includendo la protezione degli sfollati attraverso i confini.¹³⁸ In secondo luogo, l'obbligo di assistenza è limitato a fenomeni ambientali che colpiscono uno Stato Membro dell'UE, senza considerare gli Stati non membri, che sono quelli maggiormente colpiti dagli effetti del cambiamento climatico.¹³⁹ Anche l'Articolo 10 A del Trattato di Lisbona disciplina l'obbligo di assistenza in caso di disastri naturali, ma presenta limitazioni simili all'Articolo 188 R. Esso afferma che *"L'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori"*

¹³⁴ McAdam, J., op. cit., in specie p.102.

¹³⁵ Direttiva (UE) 2001/55/CE, art. 2 (a).

¹³⁶ Un esempio, è stata la valutazione del flusso migratorio a seguito dello scoppio del conflitto in Libia, che la Commissione non ha valutato come "flusso di massa" secondo la Direttiva 2001/55/CE. Di conseguenza, la protezione temporanea non è stata garantita agli individui coinvolti in tali flussi migratori. Si veda Kingah, S., Abass, A. & Nita, S., "Regional responses to the Libyan crisis", in *UNU-CRIS Policy Brief*, No. 1, Bruges, UNU Institute on Comparative Regional Integration Studies, settembre 2011, p. 1 ss., in specie pp. 5-6.

¹³⁷ Unione Europea, Trattato di Lisbona, che modifica il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato che istituisce la Comunità Europea (G.U.U.E. 17 dicembre 2007 C306, pp. 1 ss.), art. 188 R (b).

¹³⁸ *Ibidem*, si veda la specificazione "sul suo territorio."

¹³⁹ *Ibidem*, si veda la specificazione "assistenza a uno Stato membro."

delle relazioni internazionali al fine di (...) aiutare le popolazioni, i paesi e le regioni colpiti da calamità naturali o provocate dall'uomo.”¹⁴⁰ La disposizione sembra limitare l'assistenza ad un'azione che ha luogo nel territorio dello Stato colpito, non disciplinando l'accoglienza e protezione dei migranti che attraversano i confini. Tuttavia, la specificazione “*aiutare le popolazioni*” può comprendere in senso ampio l'obbligo di accoglienza degli sfollati a seguito di disastri naturali.

II.2 QUADRO NORMATIVO NAZIONALE

II.2.1. La tutela dei migranti climatici nell'ordinamento nazionale italiano

La disciplina di asilo nell'ordinamento italiano ha base giuridica nella Costituzione, che riconosce il diritto di asilo nell'Articolo 10.¹⁴¹ Il Sistema di Asilo nell'ordinamento italiano è composto da tre categorie giuridiche principali. Le prime due categorie rientrano sotto l'istituto di protezione internazionale, che l'Italia ha introdotto nel contesto di adattamento al quadro normativo dell'Unione Europea, basato sul Sistema Europeo di Asilo Comune:

- Status di rifugiato, già presente nell'ordinamento italiano dall'adesione alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, e facente capo ai requisiti disciplinati dalla Convenzione stessa;
- Protezione sussidiaria, ammissibile per gli individui stranieri che non rientrano nello status di rifugiato, ma il cui ritorno al Paese di origine costituirebbe “*un rischio effettivo di subire un grave danno.*”¹⁴²

La terza categoria di protezione esistente nell'ordinamento italiano fino al 2018 è la protezione umanitaria. Questa categoria giuridica, esistente nel Testo Unico sull'Immigrazione (TU) dal 1998,¹⁴³ con Decreto Legislativo 25/2008 viene definita categoria residuale rispetto alla protezione internazionale.¹⁴⁴ Tale protezione è di carattere eccezionale e temporaneo, e possono beneficiarvi gli individui stranieri che non rientrano nello status di rifugiato né nella protezione sussidiaria, ma che hanno diritto al permesso di soggiorno per “*seri motivi in particolare di carattere umanitario o risultati da obblighi costituzionali o*

¹⁴⁰ *Ivi*, art. 10 (A)(g).

¹⁴¹ Costituzione della Repubblica Italiana, 1 gennaio 1948 (G.U. 27 dicembre 1947, n. 298), art. 10. In specie, il 3° comma dispone: “*Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla Legge.*”

¹⁴² Decreto Legislativo 19 novembre 2007, n. 251, “Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.” (G.U. 04 gennaio 2008, n.3), art. 2.

¹⁴³ Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, “Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.” (G.U. 18 agosto 1998, n. 191), art. 5, 6° comma.

¹⁴⁴ 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.” (G.U. 16 febbraio 2008, n. 40), art. 32-33.

*internazionali dello Stato italiano.*¹⁴⁵ La categoria di protezione umanitaria ha natura complementare, portando all'interno del sistema di asilo italiano un equilibrio tra i caratteri rigidi della protezione internazionale e il rispetto dei diritti dell'individuo.

Per quanto riguarda i migranti ambientali, rispetto alle altre categorie di protezione, la protezione umanitaria garantisce ad essi una tutela giuridica sulla base del fattore ambientale stesso, includendo tra i “*seri motivi di carattere umanitario*” i disastri naturali.¹⁴⁶ La Circolare 3716 del Ministero dell'Interno - Commissione Nazionale del Diritto di Asilo, inserisce “*gravi calamità naturali o altri gravi fattori locali ostativi ad un rimpatrio in dignità e sicurezza*” nell'elenco dei casi ammissibili di protezione umanitaria.¹⁴⁷ Anche l'Articolo 20 del Testo Unico sull'Immigrazione, include espressamente i disastri naturali come motivo ammissibile di protezione temporanea, dichiarando “*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.*”¹⁴⁸

In generale, è stato conferito alla protezione temporanea un carattere di flessibilità, affidando il suo riconoscimento alla valutazione caso per caso da parte dell'autorità nazionale di situazioni individuali e di situazioni oggettive, come le condizioni del Paese di origine.¹⁴⁹ Tuttavia, riguardo la tutela dei migranti ambientali, la protezione umanitaria riscontra limiti di applicazione. Innanzitutto, in termini di fenomeni climatici, non sono menzionati esplicitamente i fenomeni ambientali di degradazione lenta, pur essendo gli eventi naturali con un impatto maggiore e più a lungo termine sul fenomeno migratorio. Anche se essi potrebbero essere compresi sotto “*altri gravi fattori locali ostativi ad un rimpatrio in dignità e sicurezza*” menzionati dalla Circolare 3716, fino ad ora non vi è stata alcuna applicazione concreta di permesso di soggiorno temporaneo in tali situazioni.¹⁵⁰

Anche per i disastri naturali improvvisi, la protezione umanitaria ha trovato un'applicazione limitata nel sistema di asilo italiano. Le soluzioni giuridiche adoperate in casi di disastri ambientali hanno riguardato non tanto la tutela di coloro che si sono spostati a seguito di essi, ma piuttosto la tutela di coloro che si trovavano già in territorio italiano, per i quali la procedura di espulsione è stata interrotta. Un esempio pertinente è la soluzione giuridica per la tutela dei cittadini del Bangladesh a seguito del ciclone Sidr, che ha colpito il Paese nel novembre 2007. La circolare del Ministero dell'Interno del gennaio 2008 ha disposto al riguardo:

¹⁴⁵ D.lgs. 286/1998, art. 5, 6° comma.

¹⁴⁶ *Ibidem.*

¹⁴⁷ Ministero dell'Interno – Commissione nazionale per il diritto di asilo, Circolare n. 3716 del 30 luglio 2015.

¹⁴⁸ D.lgs. 286/1998, art. 20.

¹⁴⁹ Brambilla, A., “Migrazioni indotte da cause ambientali: quale tutela nell'ambito dell'ordinamento giuridico europeo e nazionale?”, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, No. 2, 23 giugno 2017, pp. 1 ss., in specie p. 17.

¹⁵⁰ Ministero dell'Interno – Commissione nazionale per il diritto di asilo, Circolare n. 3716 del 30 luglio 2015.

- La temporanea sospensione dei provvedimenti di espulsione nei confronti dei cittadini del Bangladesh;
- L'accelerazione delle procedure di ricongiungimento familiare.¹⁵¹

In questa circostanza, l'applicazione della protezione temporanea è legata al giustificato trattenimento nel territorio dello Stato.¹⁵² Essa si limita quindi al *non-refoulement* dei cittadini già presenti nel territorio italiano, lasciando prive di tutela le vittime stesse del disastro ambientale che da esso sono fuggite. Infatti, si esclude che la mera provenienza da zone colpite dal ciclone costituisca di per sé un valido motivo di riconoscimento di una qualche forma di protezione, come ribadisce il Ministero dell'Interno nella circolare del 23 febbraio 2008.¹⁵³

II.2.2 Le modifiche alla protezione umanitaria a seguito del Decreto-Legge 113/2018

I “Decreti Sicurezza” – Decreto-Legge 113/2018 e Decreto-Legge 53/2019 – convertiti rispettivamente in Legge 132/2018 e Legge 77/2019, hanno apportato grandi cambiamenti in materia di immigrazione e sicurezza. Nel quadro della protezione dei migranti climatici, è importante fare riferimento ai cambiamenti apportati in ambito di protezione umanitaria dal Decreto-Legge 113/2018, e dalla rispettiva legge di conversione. L'obiettivo principale è quello di restringere la categoria di protezione umanitaria a casi limitati e prestabiliti, rimuovendo la sua portata estesa e la discrezionalità di valutazione dei motivi umanitari, che era lasciata all'autorità migratoria. Ciò è evidente sin dal preambolo del decreto, dove si afferma *“la necessità e urgenza di prevedere misure volte a individuare i casi in cui sono rilasciati speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario.”*¹⁵⁴ Questo obiettivo si traduce in una restrizione della protezione umanitaria anche nei confronti dei migranti climatici.

Le nuove disposizioni in materia di protezione umanitaria sono incluse nel Titolo I del Decreto-Legge 113/2018. In quanto alle modifiche apportate al Decreto Legislativo 286/1998, esse riducono estremamente la concessione del permesso di soggiorno temporaneo. In particolare, con il venire meno della disposizione nell'Articolo 5 comma 6 *“salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano,”* la protezione umanitaria in senso “generico” è eliminata. Essa viene ristretta a “casi speciali,” tre dei quali sono aggiunti nel Testo Unico dal decreto in questione, ovvero cure mediche, calamità ed atti di particolare valore civile - disciplinati nei rispettivi Articoli

¹⁵¹ Ministero dell'Interno, Circolare n. 400 del 9 gennaio 2008.

¹⁵² D.lgs. 286/1998, art. 14, 5° comma.

¹⁵³ Brambilla, A., “Bangladesh: cambiamento climatico, conflitti e migrazioni. prove di tutela di un migrante climatico inconsapevole”, in in Altiero, S. e Marano, M. (a cura di), *Crisi ambientali e migrazioni forzate*, Roma, Associazione A Sud – CDCA, 2016, pp. 285 ss., in specie pp.292.

¹⁵⁴ Decreto-Legge 4 ottobre 2018, n. 113, “Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.” (G.U. 4 ottobre 2018, n.231), preambolo.

19 comma 2, 20-bis e 42-bis del TU.¹⁵⁵ Rispetto alle modifiche al Decreto Legislativo 25/2008, la modifica principale prevede l'adeguamento dell'Articolo 32 comma 3, il quale faceva riferimento all'Articolo 5 comma 6 del TU.¹⁵⁶ L'Articolo 32 comma 3, che disciplina il permesso di soggiorno nei casi in cui non è ammessa protezione internazionale, non rinvia più ai caratteri umanitari dell'Articolo 5 comma 6, ma ai "presupposti di cui all'art. 19 commi 1 e 1.1", ovvero al rischio di persecuzione e di tortura.¹⁵⁷ Con questa modifica, la protezione umanitaria perde il suo carattere residuale nei confronti della protezione internazionale. Essa viene sostituita da una "protezione speciale" ristretta a casi limitati – quali all'Articolo 19 commi 1 e 1.1 - che sostanzialmente ricalcano le condizioni della protezione internazionale.¹⁵⁸

Prima delle modifiche apportate dal Decreto-Legge 113/2018 e dalla relativa Legge di conversione 132/2018, la protezione per motivi umanitari costituiva una clausola di salvaguardia,¹⁵⁹ garantendo la priorità dei diritti fondamentali della persona sugli altri interessi nazionali, sul fondamento giuridico delle disposizioni nella Costituzione italiana¹⁶⁰ e nel diritto internazionale a tutela dei diritti umani. Secondo la disciplina iniziale dell'Articolo 5 comma 6 del TU, il permesso di soggiorno per motivi umanitari era garantito sulla base di tre requisiti:

- Obblighi di tutela dei diritti umani previsti dalle convenzioni internazionali;
- Obblighi di tutela dei diritti umani previsti dalla Costituzione italiana;
- Altre esigenze di carattere umanitario.¹⁶¹

La protezione temporanea risultante aveva un carattere esteso. In primis, con la menzione di "obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano" di tutela dei diritti, lo straniero non idoneo alla protezione internazionale era tutelato in tutte le altre situazioni in cui i suoi diritti fondamentali erano privati nello Stato di origine.¹⁶² Inoltre, la menzione "seri motivi di carattere umanitario" in senso generico, poteva includere una grande varietà di circostanze, affidando la discrezionalità di valutazione all'autorità amministrativa. Infine, per la concessione del permesso di soggiorno non era richiesta la contemporanea sussistenza dei tre requisiti, ma bastava la sussistenza di uno di essi.¹⁶³

¹⁵⁵ D.l. 113/2018, art. 1.

¹⁵⁶ D.lgs. 25/2008, art. 32, 3° comma.

¹⁵⁷ D.lgs. 286/1998, art. 19, comma 1, comma 1.1.

¹⁵⁸ Padula, C., "Quale sorte per il permesso di soggiorno umanitario dopo il dl 113/2018?", in *Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione*, 21 novembre 2018.

¹⁵⁹ Cecchini, C.L., Leo, L., Gennari, L. (a cura di), "Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'art. 5, comma 6, d.lgs. n. 286/98", in *Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione*, giugno 2018.

¹⁶⁰ In particolare art. 2, 3 e 10 della Costituzione.

¹⁶¹ D.lgs. 286/1998, art. 5, 6° comma.

¹⁶² Padula, C., op. cit.

¹⁶³ Cecchini, C.L., Leo, L., Gennari, L. (a cura di), op. cit.

Con le modifiche apportate dal Decreto-Legge 113/2018, il permesso di soggiorno temporaneo è ristretto ai “casi speciali” prestabiliti nel TU.¹⁶⁴ Questo cambiamento rappresenta in primis una limitazione della garanzia dei diritti fondamentali della persona, in un risvolto di prospettiva in cui i diritti dell’individuo – che erano garantiti dagli “*obblighi costituzionali e internazionali dello Stato italiano*”¹⁶⁵ - non sembrano avere sempre la priorità sugli interessi nazionali. Inoltre, è evidente la perdita del carattere residuale della protezione temporanea, dato che essa non include più in modo generico tutti i motivi esclusi dalla protezione internazionale che determinano un rischio per i diritti individuali, ma ammette soltanto i “casi speciali” ed il rischio di persecuzione e tortura, che ricalcano le condizioni della protezione internazionale.¹⁶⁶

Analizzando gli effetti del Decreto Sicurezza sulla tutela dei migranti climatici nell’ordinamento italiano, la modifica dell’Articolo 5 comma 6 del TU rappresenta una forte restrizione dei fenomeni climatici ammessi per la protezione temporanea. Precedentemente, la disposizione generica di “*seri motivi di carattere umanitario*” dell’Articolo 5 comma 6, comprendeva potenzialmente tutti i fenomeni ambientali che ponessero un rischio per la vita e la sicurezza dell’individuo nel Paese di origine - sia i fenomeni climatici a insorgenza improvvisa, sia i fenomeni di degradazione lenta – permettendo una tutela comprensiva dei migranti climatici.¹⁶⁷ Nonostante tutt’ora il fattore ambientale rimanga un criterio di ammissibilità esplicito nel TU, sia nell’Articolo 20 – che fa riferimento ai “*disastri naturali*” - sia nel nuovo Articolo 20-bis - che introduce il permesso di soggiorno in caso speciale di calamità - la protezione temporanea risultante da queste disposizioni è limitata ai disastri ambientali improvvisi.¹⁶⁸ Di conseguenza, coloro che migrano a seguito di fenomeni climatici a insorgenza graduale, se prima trovavano una considerazione pur debole sotto “*seri motivi di carattere umanitario,*”¹⁶⁹ a seguito delle modifiche apportate dal Decreto Sicurezza non trovano alcuna garanzia di protezione giuridica nell’ordinamento italiano.

II.2.3. L’evoluzione della giurisprudenza sulla tutela dei migranti climatici

È importante menzionare l’evoluzione della giurisprudenza della Corte di Cassazione in ambito di protezione umanitaria per motivi ambientali. Già nel 2018, la Corte di Cassazione, con sentenza 4455/2018, ammette la protezione umanitaria in caso di disastri naturali che possano impedire le garanzie di vita individuali nel Paese di origine. La sentenza accoglie il ricorso del Ministero dell’Interno avverso la concessione del permesso di soggiorno per motivi umanitari ad un cittadino gambiano da parte della Corte

¹⁶⁴ Essi includono i tre casi già previsti dal d.lgs. 286/1998 - per motivi di protezione sociale (art. 18), per le vittime di violenza domestica (art. 18-bis), per ipotesi di particolare sfruttamento lavorativo (art. 22, comma 12-*quater*) – e i tre nuovi casi aggiunti dal d.l. 113/2018 - per cure mediche (art. 19, comma 2, lett. d-*bis*), per calamità (art. 20-*bis*) e per atti di particolare valore civile (art. 42-*bis*).

¹⁶⁵ D.lgs. 286/1998, art. 5, 6° comma.

¹⁶⁶ Cecchini, C.L., Leo, L., Gennari, L. (a cura di), op. cit.

¹⁶⁷ D.lgs. 286/1998, art. 5, 6° comma.

¹⁶⁸ D.l. 113/2018, art. 1.

¹⁶⁹ D.lgs. 286/1998, art. 5, 6° comma.

di Appello di Bari, nel giudizio che i motivi alla base della concessione - l'integrazione sociale dello straniero e la generica compromissione dei diritti umani in caso di rientro in Gambia - *“non possono essere considerati in via esclusiva, ma soltanto come elementi che possono concorrere a determinare una condizione di vulnerabilità.”*¹⁷⁰ Tuttavia, in questa sentenza la Corte ha ammesso che eventi naturali possano concorrere alla concessione di protezione umanitaria, sostenendo che la condizione individuale di vulnerabilità possa derivare da *“una situazione politico-economica molto grave con effetti d'impoverimento radicale riguardanti la carenza di beni di prima necessità (...) od anche discendere da una situazione geo-politica che non offre alcuna garanzia di vita all'interno del paese di origine (siccatà, carestie, situazioni di povertà inemendabili).”*¹⁷¹ Secondo tale giudizio, criteri oggettivi come il fattore ambientale devono essere considerati non nella loro portata generale, ma qualora abbiano un impatto diretto sui diritti individuali del richiedente asilo.

Nelle successive sentenze 7832/2019 e 2563/2020, la Corte riconosce l'esigenza di valutare le condizioni ambientali per il riconoscimento di protezione giuridica al richiedente, anche a seguito delle modifiche apportate dal Decreto 113/2018 e dalla Legge di conversione 132/2018. La sentenza 7832/2019 riguarda la concessione di protezione giuridica ad un cittadino del Bangladesh, che aveva lasciato il proprio paese principalmente per la situazione climatica disastrosa causata dal fenomeno della salinità delle acque e da varie misure governative, quali l'allevamento industriale del gambero, l'acquicoltura e la deforestazione. Nonostante la sentenza in questione abbia negato al richiedente sia la protezione internazionale sia la protezione umanitaria, poiché non è stata rilevata la connessione tra le condizioni ambientali disastrose in Bangladesh e l'allontanamento dell'individuo dal luogo di origine, è stato riconosciuto che tali condizioni climatiche possono generare obblighi positivi di protezione di coloro che migrano. La Corte ammette che la situazione catastrofica ambientale può dar luogo *“a protezione di carattere umanitario ai sensi del d.lgs n. 25 del 2008, art. 32, comma 3 e d.lgs n. 296 del 1998, art. 5, comma 6, in adempimento degli obblighi costituzionali e convenzionali dello Stato italiano.”*¹⁷² Inoltre, essa conferma che la considerazione dei fattori ambientali nel Paese di origine vale anche a seguito delle modifiche del Decreto-Legge 113/2018, dichiarando che *“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.”*¹⁷³

Con sentenza 2563/2020, la Corte di Cassazione è chiamata a pronunciarsi sul respingimento da parte del Tribunale di Ancona del ricorso di un cittadino del Bangladesh avverso il rigetto della propria domanda

¹⁷⁰ Cassazione (sez. un. civ.), 23 febbraio 2018 n. 4455, par. 8.

¹⁷¹ *Ivi*, par. 5.

¹⁷² Cassazione (sez. un. civ.), 15 aprile 2019, n. 7832.

¹⁷³ *Ibidem*.

di protezione internazionale. Analizzando i motivi del ricorso, la Corte si trova a giudicare se sussistano le condizioni per la protezione umanitaria del richiedente, espatriato a causa degli effetti negativi di ripetute alluvioni, tra i quali la distruzione della propria abitazione. La sentenza accoglie il motivo relativo alla mancata concessione della protezione umanitaria, annullando il provvedimento impugnato e rinviando al Tribunale in diversa composizione. In termini di protezione dei migranti climatici, nel giudizio in questione si ammette la possibilità che eventi naturali come alluvioni possano contribuire al diritto al permesso di soggiorno per motivi umanitari, se essi *“possano esporre il richiedente al rischio di condizioni di vita non rispettose del nucleo minimo di diritti fondamentali che ne integrano la dignità.”*¹⁷⁴

In tutte e tre le sentenze analizzate, è evidente l'importanza che la Corte affida alla valutazione delle condizioni individuali del richiedente, sia in termini di vulnerabilità nel Paese di origine, sia in termini di integrazione nel Paese ospitante. La condizione ambientale, secondo questo approccio, rappresenta un elemento di validità per la protezione temporanea soltanto quando è strettamente connessa alla vulnerabilità soggettiva del richiedente, e non nel suo carattere generico. È evidente un'evoluzione in termini di onere probatorio, dove l'ammissibilità della protezione è fondata sulla connessione tra il fenomeno naturale e la condizione individuale di colui che migra. In particolare si valuta:

- La connessione tra circostanza ambientale e lesione di diritti primari;
- La connessione tra circostanza ambientale e allontanamento dal Paese di origine;
- La connessione tra circostanza ambientale e impossibilità di rientro sicuro nel Paese di origine.¹⁷⁵

II.3 CONCLUSIONE

Per concludere, il quadro normativo europeo ed il quadro normativo nazionale italiano includono forme di tutela giuridica che possono potenzialmente comprendere coloro che fuggono da fenomeni di origine climatica. Tuttavia, le categorie di protezione valutate garantiscono ai migranti climatici una tutela debole ed incerta, nei casi in cui i fenomeni naturali non sono citati espressamente tra le condizioni di ammissibilità, ma ne sono inclusi *lato sensu*. In questi casi, la tutela per fattori ambientali è lasciata all'interpretazione dell'autorità nazionale, e spesso non ha mai trovato applicazione. D'altra parte, quand'anche le forme di protezione temporanea includono espressamente i casi di disastri ambientali nelle relative disposizioni, forniscono una tutela limitata e di portata inferiore. In primis, la protezione temporanea si basa sulla discrezionalità dell'autorità migratoria e su situazioni ad hoc, generando obblighi e diritti di protezione non prevedibili né garantiti al momento della partenza del migrante.¹⁷⁶ Inoltre, la portata della tutela è spesso limitata a disastri improvvisi e a cittadini stranieri già presenti nel Paese di asilo, non

¹⁷⁴ Cassazione (sez. un. civ.), 4 aprile 2020, n. 2563.

¹⁷⁵ Brambilla, A. & Di Castiglione, op. cit.

¹⁷⁶ McAdam, J., op. cit., in specie p. 117.

considerando la maggior parte dei migranti climatici. Infine, in molti casi la valutazione per l'ammissibilità si basa su situazioni oggettive legate al Paese di provenienza, e non sulla condizione soggettiva dell'individuo che migra.¹⁷⁷

Nonostante gli evidenti limiti, vi è l'idea condivisa che soluzioni giuridiche nazionali e regionali debbano essere alla base del regime di protezione dei migranti climatici. Secondo autori come Jane McAdam e Ben Glahn, per costruire un regime di tutela dei migranti climatici è importante partire da soluzioni ad hoc esistenti, piuttosto che concentrarsi su convenzioni e definizioni al livello internazionale.¹⁷⁸ L'idea è quella di considerare gli elementi più efficienti dei meccanismi nazionali e regionali che tutelano i migranti climatici, e combinarli per formare un regime internazionale univoco. Esempi di proposte includono l'emendamento di norme europee come la Qualification Directive, secondo modelli nazionali come quello scandinavo.¹⁷⁹ Alternative prevedono un'azione esclusivamente al livello nazionale, con legislazioni rafforzate ed integrate attraverso la combinazione di vari modelli, senza dover adattare il regime internazionale di protezione esistente.¹⁸⁰ Jane McAdam propone una dottrina di protezione temporanea concordata al livello internazionale, sull'esempio dei Guiding Principles of Internal Displacement, che possa fornire un modello univoco per schemi nazionali di protezione temporanea.¹⁸¹ Seppure come fase transitoria, questo approccio pragmatico potrebbe essere efficiente per la potenziale costituzione di un regime di tutela dei migranti climatici, da una parte prendendo come punto di partenza meccanismi già in applicazione, dall'altra costruendo un modello univoco che possa armonizzare i meccanismi di tutela nazionali, restringere l'ostacolo della *immigration discretion*,¹⁸² e rafforzare la cooperazione regionale e internazionale.

¹⁷⁷ *Supra*, cap. II.2.1. Si veda la soluzione giuridica per la tutela dei cittadini del Bangladesh a seguito del ciclone Sidr.

¹⁷⁸ Glahn, B., “‘Climate refugees’? Addressing the international legal gaps – Part II”, *International Bar Association*, 11 giugno 2019.

¹⁷⁹ Hush, E., “Developing a European Model of International Protection for Environmentally-Displaced Persons: Lessons from Finland and Sweden”, in *Columbia Journal of European Law*, 7 settembre 2017.

¹⁸⁰ Glahn, B., *op. cit.*

¹⁸¹ McAdam, J., *op. cit.*, in specie p. 118.

¹⁸² Gemenne, F., & Brucker, P. “From the Guiding Principles on Internal Displacement to the Nansen Initiative: What the Governance of Environmental Migration Can Learn from the Governance of Internal Displacement”, In *International Journal of Refugee Law*, Vol.27, No. 2, Oxford University Press, June 2015, pp. 245 ss., in specie pp. 23-24.

CONCLUSIONI

1. LA COMPLESSITÀ DEL FENOMENO E DELLA SUA GESTIONE

Il fenomeno delle migrazioni climatiche rappresenta un problema ampio e onnicomprensivo, che racchiude molteplici dimensioni ed abbraccia differenti campi del diritto. La disomogeneità dei flussi di movimento per motivi ambientali e le difficoltà nell'inquadramento del fenomeno, si riflettono in uno scarso se non inesistente meccanismo per una protezione completa dei migranti climatici.

Attualmente, non esiste un quadro giuridico e politico definito in grado di rispondere in modo comprensivo al fenomeno delle migrazioni climatiche, né un'organizzazione internazionale dedicata alla protezione di coloro che si muovono per ragioni ambientali. Le lacune nei regimi esistenti, sia in ambito migratorio sia in ambito climatico, sono significative. Il diritto internazionale dei rifugiati è stato ideato per un contesto ristretto, che non si adatta a molte tipologie di movimento ambientale, come quello interno ai confini o quello volontario. Il regime internazionale del cambiamento climatico, invece, si concentra sugli effetti del clima nell'ambiente naturale, più che sugli impatti sociali. Infine, la mancanza di una terminologia concordata per questa categoria di migranti impedisce la garanzia di uno status giuridico.

Gli strumenti di protezione al livello regionale e nazionale che includono i disastri ambientali nelle relative disposizioni, hanno dato prova di un'applicazione concreta di tutela dei migranti climatici, dimostrando che forme di protezione complementare e temporanea possono essere efficaci anche se non sufficienti. Questi strumenti, pur con grandi limiti di completezza e prevedibilità, sono un buon modello da cui partire, per conformare gli ordinamenti nazionali che ne sono privi, e per la costituzione di accordi regionali o internazionali.

2. LA DECISIONE DELLO HUMAN RIGHTS COMMITTEE SUL CASO DI IOANE TEITIOTA

Una recente evoluzione giuridica relativa alla protezione dei migranti climatici è evidente nella decisione dello Human Rights Committee sul caso di Ioane Teitiota contro la Nuova Zelanda.¹⁸³ Ioane Teitiota, cittadino della Repubblica del Kiribati, ha fatto ricorso al Comitato dell'Onu, ritenendo che il respingimento da parte della Nuova Zelanda della richiesta dello status di rifugiato e la conseguente deportazione nello Stato di origine costituissero una violazione del diritto alla vita secondo l'Articolo 6 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966. I motivi alla base della richiesta di asilo del cittadino in questione riguardavano la degradazione ambientale nella Repubblica del Kiribati, prodotta dal cambiamento climatico. In particolare:

¹⁸³ Human Rights Committee, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016, 7 gennaio 2020, UN Doc. CCPR/C/127/D/2728/2016.

- Scarsità di risorse di sussistenza, a causa di infiltrazioni saline che hanno contaminato l'acqua potabile e provocato infertilità del suolo;
- Situazione di violenza per le contese di terra abitabile, dovute all'erosione di parte del territorio.¹⁸⁴

La decisione dello Human Rights Committee nel giudizio in merito del ricorso ha concluso che la deportazione nello Stato di origine non ha costituito la violazione del diritto alla vita dell'individuo. In particolare, il Comitato conferma che in Kiribati non sussistono le condizioni per il principio di *non-refoulement*, essendo ancora possibile la vita in sicurezza ed essendo garantito il contributo dello Stato per la tutela dei cittadini.¹⁸⁵ Nonostante questa conclusione abbia confermato la negazione di asilo al richiedente per motivi ambientali, la decisione sul caso Teitiota rappresenta una significativa evoluzione giuridica nei confronti del fenomeno delle migrazioni climatiche. Lo Human Rights Committee dichiara che gli effetti del cambiamento climatico possono da un lato causare la violazione dei diritti fondamentali e lo sfollamento, e dall'altro attivare obblighi di protezione in mano agli Stati di asilo sulla base del principio di *non-refoulement*.¹⁸⁶

In primo luogo, il carattere innovativo della decisione riguarda la connessione tra il fattore ambientale e gli obblighi incombenti sugli Stati. Le condizioni climatiche sono riconosciute come fattore di attivazione degli obblighi di protezione nei confronti di coloro che migrano a causa di esse - obblighi fondati sulla garanzia dei diritti umani, in particolare il diritto alla vita e il divieto di tortura e trattamento inumano e degradante.¹⁸⁷

In secondo luogo, l'interpretazione del diritto alla vita risulta ampliata. Secondo il Comitato Onu, la violazione del diritto vale non soltanto quando la minaccia è imminente, ma anche quando essa è ragionevolmente prevedibile.¹⁸⁸ Questa interpretazione garantisce la tutela sia per disastri naturali improvvisi sia per fenomeni a insorgenza graduale - in particolare, è ammesso che il fenomeno di sommersione dell'intero Stato rappresenti una minaccia per la comunità prima ancora che l'evento si verifichi. Inoltre, il diritto alla vita prevede obblighi positivi in mano allo Stato: non soltanto il dovere di astenersi dal recare danno all'individuo, ma anche il dovere di tutelare con tutti i mezzi possibili le situazioni che potrebbero compromettere la vita del cittadino.¹⁸⁹

¹⁸⁴ *Ivi*, par. 2.1.

¹⁸⁵ *Ivi*, par. 9.7- 9.12. In particolare, è stato accertato che: non sussiste una situazione di violenza che metta a rischio la vita del singolo individuo in questione (par. 9.7); non sussiste la mancanza di acqua potabile né l'impossibilità di un raccolto fertile (par. 9.8-9.9); la sommersione dell'isola prevista tra i 10 e i 15 anni, permette ancora allo Stato del Kiribati di intervenire per la protezione e l'eventuale ricollocamento della propria comunità (par. 9.12).

¹⁸⁶ *Ivi*, par. 9.11.

¹⁸⁷ Brambilla, A. & Di Castiglione, M., op. cit., par. 2.

¹⁸⁸ Human Rights Committee, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, cit., par. 9.4. Si fa riferimento alla specificazione di "*the right to life extends to reasonably foreseeable threats and life-threatening situations that can result in loss of life.*"

¹⁸⁹ *Ibidem*. Si fa riferimento alla specificazione "*the right to life also includes 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.*"

In conclusione, la decisione dello Human Rights Committee in questione ha espresso il principio di diritto internazionale secondo cui il ragionevole rischio che un evento naturale possa minacciare il diritto alla vita, combinato all'incapacità dello Stato di appartenenza di adempiere agli obblighi positivi di tutela, genera, in capo agli Stati terzi, l'obbligo di non respingimento verso il Paese in questione.¹⁹⁰

3. LE SOLUZIONI GIURIDICHE PRINCIPALI PER LA TUTELA DEI MIGRANTI CLIMATICI

In questo quadro di discussione, sono state ideate proposte per risolvere le lacune giuridiche nel campo delle migrazioni climatiche, e garantire una tutela ed assistenza concreta agli individui coinvolti. Tali soluzioni consistono nella creazione di strumenti giuridici al livello internazionale, sotto forma di protocolli aggiuntivi a convenzioni esistenti, o di un nuovo strumento giuridico ad hoc.

La proposta di protocolli aggiuntivi a convenzioni esistenti ha l'intento di integrare i quadri giuridici disciplinanti le dimensioni che compongono la migrazione climatica, ovvero la dimensione migratoria e quella ambientale. Rispetto all'integrazione del quadro giuridico in ambito migratorio, si propone un protocollo alla Convenzione di Ginevra del 1951 che l'includa la tutela dei "rifugiati climatici."¹⁹¹ Il punto di forza di questa proposta è il fatto che il termine "rifugiato" sia ormai consolidato e legittimato dalla comunità internazionale, e che gli Stati parti della Convenzione dispongano già di un meccanismo concreto di riconoscimento e protezione legato a questo status. Inserire i migranti climatici in tale meccanismo consolidato renderebbe l'applicazione più facile e veloce, e porterebbe una maggiore garanzia dei loro diritti di tutela.¹⁹² Tale proposta è risultata però a molti pericolosa e controproducente, in quanto al rischio di compromettere l'attuale regime di protezione internazionale dei rifugiati. Estendere la definizione di rifugiato potrebbe svalutare la forza del termine stesso, ed allentare i corrispondenti meccanismi di tutela che, estendendo la propria portata, sarebbero sovraccaricati di un peso maggiore. Inoltre, nell'attuale tendenza della comunità internazionale alla chiusura dei confini e all'allentamento della tutela verso coloro che migrano, la potenziale rinegoziazione della Convenzione di Ginevra del 1951 potrebbe mettere in discussione anche i meccanismi già in atto, risultando in un allentamento generale degli standard di protezione dei rifugiati.¹⁹³

Rispetto all'integrazione del quadro giuridico in ambito climatico, si propone un protocollo aggiuntivo alla United Nations Framework Convention on Climate Change del 1992.¹⁹⁴ Il lato positivo di

¹⁹⁰ Brambilla, A. & Di Castiglione, M., op. cit., par. 2.

¹⁹¹ Kraler, A., Cernei, T. & Noack, M., op. cit., in specie pp. 39-41;

¹⁹² *Supra*, cap. I.1.

¹⁹³ McAdam, J., "Seven reasons the UN Refugee Convention should not include 'climate refugees'", *Sydney Morning Herald*, 6 giugno 2017.

¹⁹⁴ Il progetto più noto è quello di Frank Biermann e Ingrid Boass, i quali propongono la creazione di un "Protocol on Recognition, Protection and Resettlement of Climate Refugees." Si veda Biermann, F., Boas, I., op. cit., in specie pp. 75-83.

tale approccio, che pone il focus sulla natura ambientale dello sfollamento come specificità rispetto agli altri fenomeni di migrazione, sarebbe un quadro di protezione in grado di considerare le cause primarie del movimento e i bisogni conseguenti degli sfollati.¹⁹⁵ Sono incluse in tale proposta strategie di prevenzione del fenomeno, di ricollocamento e di assistenza, e la creazione di enti istituzionali di sostegno come un comitato esecutivo ed un comitato scientifico.¹⁹⁶ Il problema di integrare i migranti ambientali nel regime internazionale del cambiamento climatico è il fatto che non sarebbero considerati tutti i fenomeni ambientali, ma soltanto quelli prodotti dal cambiamento climatico. Questa limitazione, oltre a creare vuoti normativi, è anche rischiosa, data la difficoltà di distinguere quando un fenomeno naturale sia prodotto o meno dal cambiamento climatico.

D'altra parte, coloro che propongono una nuova convenzione ad hoc per la tutela dei migranti ambientali, sostengono che il fenomeno delle migrazioni climatiche possieda caratteri nuovi e peculiari, che il quadro giuridico internazionale esistente non è stato progettato per gestire. Un “*framework normativo specifico*”¹⁹⁷ dedicato alla gestione dei migranti climatici sarebbe più efficace, in quanto inquadrerebbe il fenomeno in modo completo, integrando le diverse tipologie, cause e bisogni in gioco. Inoltre, la creazione di una nuova convenzione da zero consentirebbe di assumere un nuovo approccio, che combina differenti discipline - i principi di diritti umani, il diritto umanitario e il diritto ambientale - e che supera la dimensione intergovernativa includendo la società civile e le comunità coinvolte.¹⁹⁸ Al livello internazionale, le proposte più note sono la “Draft Convention on the International Status of Environmentally-Displaced Persons,” progettata dall’Università di Limoges e giunta ad una terza versione nel 2013,¹⁹⁹ ed il progetto di convenzione internazionale di Bonnie Docherty e Tyler Giannini.²⁰⁰ Anche al livello europeo, l’Assemblea Parlamentare del Consiglio d’Europa ha adottato nel 2009 una risoluzione²⁰¹ con raccomandazione congiunta riguardo le sfide del fenomeno della migrazione climatica, che include la proposta di una nuova convenzione ad hoc con il nome di “European framework convention for the recognition of the status of environmental migrants.”²⁰² Gli elementi che questi progetti hanno in comune sono la natura onnicomprensiva, nella considerazione di

¹⁹⁵ La considerazione del fenomeno delle migrazioni climatiche all’interno della questione del cambiamento climatico ha avuto origine con l’Accordo di Cancun . Si veda UN General Assembly, *Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010*, cit., art. 14 (f).

¹⁹⁶ Biermann, F., Boas, I., op. cit., in specie pp. 75-78.

¹⁹⁷ Gaudino, U. “La gestione dei migranti climatici all’interno dell’UE”, *Opinio Iuris*, 3 febbraio 2019.

¹⁹⁸ Ministero dell’Interno: Dipartimento per le Libertà civili e l’Immigrazione, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015*, Anci, Sprar, UNHCR, Fondazione Migrantes (a cura di), Roma, settembre 2015.

¹⁹⁹ CRIDEAU, CRDP, *Draft Convention on the International Status of Environmentally Displaced Persons*³, Facoltà di Legge ed Economia di Limoges, maggio 2013, pp. 381-393

²⁰⁰ 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 ss., in specie pp. 373-391.

²⁰¹ Risoluzione (UE) 1655 del Consiglio di Europa del 30 gennaio 2009, Environmentally induced migration and displacement: a 21st- century challenge.

²⁰² Raccomandazione (UE) 1862 del Consiglio d’Europa del 30 gennaio 2009, Environmentally induced migration and displacement: a 21st- century challenge, par. 6.1.

tutte le tipologie di migranti ambientali; la combinazione di molteplici campi del diritto, come il diritto internazionale dei diritti umani, il diritto umanitario ed i principi di solidarietà e di *common but differentiated responsibilities*; l'istituzione di enti specifici per la gestione del fenomeno, come fondi di finanziamento, agenzie di coordinamento e comitati scientifici.

Tuttavia, sono riconosciuti molteplici ostacoli e svantaggi nella soluzione di un nuovo strumento internazionale dedicato alla tutela dei migranti climatici. Essi possono essere riassunti in tre punti principali:

- Il carattere universale tipico di una convenzione internazionale rischia di creare principi vani ed astratti, che mal si adattano a situazioni specifiche. Vi è il rischio che la negoziazione rimanga bloccata su dettagli formali, perdendo la sostanza ed incentivando l'inazione. Inoltre, la dimensione intergovernativa del processo è inappropriata per gestire i bisogni delle singole comunità, trascurando la prospettiva dell'individuo, che dovrebbe essere il centro del meccanismo di protezione.²⁰³
- Gli ostacoli concettuali di inquadramento del fenomeno si riflettono nel meccanismo di regolamentazione. La natura multi-dimensionale di queste migrazioni rende arduo concepire standard universali che prendano in considerazione tutte le tipologie e le forme del movimento ambientale. Anche il ruolo del cambiamento climatico nel movimento risulta difficile e in molti casi impossibile da valutare, in quanto non vi è sempre modo di dimostrare se il fenomeno naturale sia causato o meno dal cambiamento climatico.²⁰⁴
- La mancanza della volontà politica di un nuovo strumento giuridicamente vincolante ne ostacola l'implementazione. L'atteggiamento generale di chiusura auspica ad una riduzione, più che ad un'estensione, degli obblighi di accoglienza e protezione di coloro che migrano. Inoltre, vi è un fondamentale disaccordo tra gli interessi dei potenziali Paesi di origine, che puntano a massimizzare le misure di assistenza ed accoglienza, e gli interessi dei potenziali Paesi di asilo, che puntano ad accettare soltanto i minimi standard di trattamento. È probabile il rischio di “*ratification gap*,”²⁰⁵ che comprometterebbe l'applicazione del trattato e la sicurezza dei diritti degli individui che esso tutela.²⁰⁶

In questo contesto, è necessario un nuovo approccio di governance. Le proposte di evoluzione giuridica e politica al riguardo hanno ciascuna differenti vantaggi e debolezze. Ma ciò non significa che esse debbano escludersi a vicenda. Nel quadro di un fenomeno che comprende molteplici dimensioni, la prospettiva vincente è la combinazione e coesistenza di strumenti di protezione, assistenza e prevenzione,

²⁰³ McAdam, J., *Climate change, forced migration and international law, cit.*, in specie pp. 188-190.

²⁰⁴ *Ivi*, pp. 196-197

²⁰⁵ Per “*ratification gap*” si intende il rifiuto da parte di singoli Stati di ratifica della Convenzione, senza la quale gli obblighi non valgono all'interno dell'ordinamento nazionale.

²⁰⁶ Kälin, W. & Schrepfer, N., op. cit., in specie p. 70; si veda anche McAdam, J., *Climate change, forced migration and international law, cit.*, in specie pp. 197-198.

che possano rispondere a tutte le dimensioni in gioco. I vantaggi di ciascuno strumento andrebbero ad integrare le lacune degli altri, e il risultato sarebbe un regime completo ed esteso.

In primis, gli strumenti di natura giuridica ed intergovernativa sono in grado di fornire specifiche garanzie. Un trattato internazionale andrebbe a stabilire principi universali e minimi standard di trattamento sulla base dei diritti umani, armonizzando gli obblighi dei singoli Stati. Anche accordi bilaterali e regionali, stabilirebbero principi e regole che rispondono al meglio alle condizioni e agli scenari di ristrette aree geografiche. In secondo luogo, misure operative e ad hoc, con un approccio *community-based*, sarebbero in grado di rispondere alle esigenze delle singole comunità, focalizzandosi sulle loro condizioni di sviluppo economico, urbanistico e di sussistenza. Strategie di assistenza garantirebbero una risposta immediata alle emergenze dei disastri climatici, con un approccio di riparazione e di soccorso delle popolazioni colpite. D'altra parte, strategie preventive andrebbero a frenare il movimento alle radici, riducendo potenzialmente la scala del fenomeno.²⁰⁷

4. PROSPETTIVE DI ADATTAMENTO E DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO

La storia ci insegna che la mobilità umana fa parte della natura della civiltà, e che essa continuerà a verificarsi senza possibilità di essere del tutto frenata. In quest'ottica, le politiche di chiusura e respingimento difficilmente sono efficaci, rischiando allo stesso tempo di danneggiare i diritti fondamentali di coloro che migrano, e di compromettere i sistemi degli Stati e gli equilibri delle relative comunità. Nel contesto dei flussi indotti dagli effetti del clima, strategie di adattamento si rivelano positive, nella prospettiva che molte regioni saranno rese inabitabili dal cambiamento delle condizioni ambientali.²⁰⁸

Da una parte, il ricollocamento di massa pianificato, basato sulla probabilità di disastri ambientali e sull'analisi del grado di vulnerabilità della comunità, andrebbe a ridurre gli impatti devastanti sulla popolazione, evitando conseguenze come perdite di vite umane o improvvisi sfollamenti di massa.²⁰⁹ Gli ostacoli potenziali sono vari, sia in termini legali – come il diritto alla terra e i diritti di cittadinanza per la comunità nel luogo di ricollocamento - sia in termini sociali e culturali - come l'accesso alla sicurezza sociale e il mantenimento della cultura e tradizioni della comunità ricollocata. Tuttavia, queste misure sono essenziali per le popolazioni più vulnerabili, come nei casi particolari di sommersione di intere regioni o

²⁰⁷ Un esempio di approccio comprensivo per la protezione, assistenza e prevenzione delle migrazioni climatiche è *l'Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change*, prodotto della Nansen Initiative. Essa si divide su tre piani principali: [1.]Protecting cross-border disaster-displaced persons, [2.]Managing disaster displacement risk in the country of origin, [3.]Priority areas for future actions.

²⁰⁸ Ammer M., Mayrhofer, M., Randall, A. & Salsbury, J., *TIME TO ACT: How The EU Can Lead In Climate Change And Migration*, Heinrich-Böll-Stiftung, European Union, giugno 2014, pp.2-47, in specie p. 30.

²⁰⁹ McAdam, J., *Climate change, forced migration and international law, cit.*, in specie p. 253.

Stati.²¹⁰ D'altra parte, politiche migratorie a scopo lavorativo, essenzialmente di tipo circolare e temporaneo, si rivelano un'ulteriore strategia di adattamento, regolarizzando la mobilità temporanea dalle zone di degradazione ambientale e migliorando le condizioni economiche delle famiglie colpite. Esse sono definite "triple-win situations," in quanto prospettano vantaggi sia ai singoli individui che migrano, sia ai Paesi colpiti dai disastri, sia ai Paesi di accoglienza.²¹¹ Queste politiche sono più adatte come risposta ai fenomeni ad insorgenza lenta, mentre sono meno efficaci per i disastri improvvisi, che generano spesso sfollamento forzato di massa.²¹² In generale, il concetto di migrazione come adattamento non trova forte attrazione da parte degli Stati più industrializzati, i quali temono che incentivi e aumenti i flussi migratori. In realtà, accompagnare lo sfollamento ambientale con progetti di ricollocamento e politiche di migrazione per lavoro, regolarizzerebbe i flussi, minimizzando gli impatti negativi e cogliendo risultati costruttivi per tutti. Nella consapevolezza che il ricollocamento di parte della popolazione globale per motivi climatici sarà inevitabile, l'opzione migliore è prepararsi a gestirlo, evitando che esso rompa gli equilibri della società globale.

Infine, è fondamentale che l'individuo e le singole comunità coinvolte siano posti al centro della gestione del cambiamento climatico e del fenomeno di migrazione ad esso legato. Un approccio *bottom-up* potrebbe incentivare la costituzione di:

- un regime di protezione basato sui diritti dell'individuo;
- politiche di cooperazione allo sviluppo, per affrontare e prevenire gli impatti del cambiamento climatico sulla popolazione.

In termini di un regime di protezione, al centro devono essere posti i diritti del singolo individuo che migra. Come analizzato precedentemente, la maggior parte dei meccanismi esistenti al livello nazionale si focalizza su criteri generali, legati al Paese di origine o al fenomeno naturale.²¹³ Ma la natura multi-causale delle migrazioni climatiche evidenzia che in questi contesti la decisione di migrare dipende da una serie di fattori soggettivi valutati al livello individuale.²¹⁴ Di conseguenza, per una completa garanzia dei diritti

²¹⁰ McAdam, J., "Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards", in *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*, No.19, Geneva, United Nations High Commissioner for Refugees, 1 maggio 2012, pp. 4-70, in specie pp. 58-59.

²¹¹ In particolare, gli individui coinvolti avrebbero maggiori opportunità lavorative in Paesi stranieri, acquisirebbero un guadagno per sé e risorse per la propria famiglia, e non avrebbero più la necessità di fuga indefinita dal Paese di appartenenza. Gli Stati di origine vedrebbero il ritorno di cittadini con qualifiche professionali sviluppate, in grado di dare un maggiore contributo allo sviluppo del Paese. Gli Stati di destinazione acquisirebbero forza lavoro aggiuntiva, spesso in campi in cui la manodopera è scarsa, e ridurrebbero il problema del traffico illegale di migranti con canali migratori regolarizzati. Si veda Nash, S., "Towards an 'environmental migration management' discourse: A discursive turn in environmental migration advocacy?" In Rosenow-Williams, K., & Gemenne, F. (a cura di), *Organizational Perspectives on Environmental Migration*, London, Routledge, 2016.

²¹² McAdam, J., op. ult. cit., in specie p. 57.

²¹³ *Supra* cap. II.

²¹⁴ Brown, O., "Migration and Climate Change", cit., in specie p. 22.

fondamentali, la tutela giuridica dei migranti climatici deve basarsi sulla valutazione della condizione individuale, e non su criteri oggettivi generalizzati.

In termini di sviluppo, nel contesto del cambiamento climatico le condizioni di partenza della comunità condizionano la scala e la natura dei flussi migratori, in quanto cambiano in primis l'impatto del fenomeno ambientale.²¹⁵ Le risorse e la tecnologia aumentano la capacità di adattamento della popolazione, mentre la povertà la limita. Come Irene Khan afferma “*although floods and cyclones play havoc with the lives and livelihoods of poor people, their insecurity of livelihood is not simply a consequence of nature. To a greater extent it is a result of bad laws and policies, unscrupulous employers and corrupt officials.*”²¹⁶ Di conseguenza, è importante accompagnare e supportare il progresso delle comunità colpite, le quali appartengono principalmente ai Paesi in via di sviluppo. Soluzioni a lungo termine prospettano: un sistema urbanistico dotato di infrastrutture in grado di resistere ai disastri naturali; un sistema sostenibile che sostituisca nuove risorse a quelle mancanti per la sussistenza della popolazione; l'educazione della comunità, la quale deve essere preparata a tale sviluppo per renderlo permanente nel tempo.²¹⁷

Per concludere, la prospettiva che le migrazioni climatiche rappresenteranno una delle principali crisi del ventunesimo secolo, non significa che la loro portata non possa essere ridotta al minimo. D'altra parte, il desiderio della maggior parte degli sfollati è quello di rimanere in sicurezza nel luogo di origine. L'obiettivo di un meccanismo di gestione del fenomeno dovrebbe essere quindi non solo tutelare coloro che migrano – laddove la mobilità si verifica ed è inevitabile - ma anche ridurre la probabilità dello spostamento forzato, sulla base delle condizioni sociali, economiche e culturali degli individui coinvolti. Questo approccio garantirebbe una gestione comprensiva e una minimizzazione dei costi, sia per gli individui che migrano, sia per tutti gli altri attori inevitabilmente coinvolti in questo fenomeno globale.²¹⁸

²¹⁵ *Supra*, Introduzione par. 2.

²¹⁶ Khan, I., *The Unheard Truth: Poverty and Human Rights* New York, W.W. Norton & Co, 2009, pp. 1-250, in specie p. 74.

²¹⁷ *Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change*, The Nansen Initiative, cit., in specie p. 35.

²¹⁸ McAdam, J., *Climate change, forced migration and international law*, cit., in specie pp. 253-255. Si veda il modello di Jane McAdam, che elenca gli elementi essenziali di un potenziale regime guida, considerando le tre dimensioni di prevenzione, movimento e ricollocamento.

BIBLIOGRAFIA

African Union, *African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention)*, 23 ottobre 2009, Doc. No. 52375.

Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change, The Nansen Initiative, Ginevra, dicembre 2015.

Balesh, R., "Submerging Islands: Tuvalu and Kiribati as Case Studies Illustrating the Need for a Climate Refugee Treaty", in *Environmental and Earth Law Journal (EELJ)*, Vol.5, No.6, 2015, pp. 78 ss.

Bates, D., "Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change", in *Population and Environment*, Vol.23, No.5, Springer, maggio 2002, pp. 465 ss.

Biermann, F., Boas, I., "Preparing for a warmer world. Towards a global governance system to protect climate refugees", in *Global Environmental Politics*, Vol.10(1), The MIT Press, pp.60-88.

Brambilla, A., "Bangladesh: cambiamento climatico, conflitti e migrazioni. prove di tutela di un migrante climatico inconsapevole", in Altiero, S. e Marano, M. (a cura di), *Crisi ambientali e migrazioni forzate*, Roma, Associazione A Sud – CDCA, 2016, pp. 285 ss.

Brambilla, A., "Migrazioni indotte da cause ambientali: quale tutela nell'ambito dell'ordinamento giuridico europeo e nazionale?", in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, No. 2, 23 giugno 2017, pp. 1 ss.

Brown, L., McGrath, P.L., Stokes, B., *Twenty-two dimensions of the population problem*, Worldwatch Paper 5, Washington D.C., Worldwatch Institute, marzo 1976.

Brown, O., *Environmental displacement: human mobility in the Anthropocene –frontiers 2017: Emerging issues of environmental concern*, United Nations Environment Program, 2017, pp. 70-78.

Brown, O., "Migration and Climate Change", in *IOM Migration Research Series, Vol.31*, Geneva, International Organization for Migration, 2008, pp. 9-40.

Cardona, O.D., Aalst M.K., *Determinants of risk: exposure and vulnerability. Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation, A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, pp. 65 ss.

Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes (a cura di), *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015*, Ministero dell'Interno, 24 settembre 2015, pp. 9-234.

Cassazione (sez. un. civ.), 15 aprile 2019, n. 7832.

Cassazione (sez. un. civ.), 23 febbraio 2018 n. 4455, par. 8.

Cassazione (sez. un. civ.), 4 aprile 2020, n. 2563

Cecchini, C.L., Leo, L., Gennari, L. (a cura di), "Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'art. 5, comma 6, d.lgs. n. 286/98", in *Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione*, giugno 2018.

Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, *Cartagena Declaration on Refugees*, Cartagena, 22 novembre 1984, sez. III.3.

Commissione Del Diritto Internazionale, *Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per atti illeciti internazionali*, 2001.

Costituzione della Repubblica Italiana, 1 gennaio 1948 (G.U. 27 dicembre 1947, n. 298)

Decreto Legislativo 19 novembre 2007, n. 251, “Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.” (G.U. 04 gennaio 2008, n.3)

Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, “Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.” (G.U. 18 agosto 1998, n. 191)

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.” (G.U. 16 febbraio 2008, n. 40)

Decreto-Legge 4 ottobre 2018, n. 113, “Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.” (G.U. 4 ottobre 2018, n.231)

Direttiva (UE) 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi (G.U.U.E 7 agosto 2001, L 212, pp. 12 ss.)

Direttiva (UE) 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (G.U.U.E 30 settembre 2004 L 304, pp. 12 ss.)

El-Hinnawi, E., *Environmental Refugees*, Nairobi, United Nations Environment Programme (UNEP), 1985.

Ferris, E., “Climate Change, Migration, Law and Global Governance”, in *North Carolina Journal of International Law*, Vol.44, No.3, 2019, pp. 425 ss.

Gemenne, F., & Brucker, P. “From the Guiding Principles on Internal Displacement to the Nansen Initiative: What the Governance of Environmental Migration Can Learn from the Governance of Internal Displacement”, In *International Journal of Refugee Law*, Vol.27, No. 2, Oxford University Press, June 2015, pp. 245 ss.

Glahn, B., “‘Climate refugees’? Addressing the international legal gaps – Part II”, *International Bar Association*, 11 giugno 2019.

Government of Vanuatu, *Vanuatu: National Policy on Climate Change and Disaster-Induced Displacement*, Port Vila, Vanuatu National Disaster Management Office (NDMO), 2018.

Hassine, K., *Handling Climate Displacement*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019, pp. 3-84.

Hush, E., “Developing a European Model of International Protection for Environmentally-Displaced Persons: Lessons from Finland and Sweden”, in *Columbia Journal of European Law*, 7 settembre 2017.

IPCC, *AR4 Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 1-104.

IPCC, “Policy Makers Summary of Working Group II (Potential Impacts of Climate Change)”, in *IPCC First Assessment Report*, 1990, pp.87-113.

IPCC, “Policy Makers Summary of Working Group II (Potential Impacts of Climate Change)”, in *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, Part B: Regional Aspects*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.1133 ss.

Jacobson, J., *Environmental Refugees: a yardstick of habitability*, Worldwatch Paper Vol. 86, Washington D.C, Worldwatch Institute, 1988, pp. 1-46.

Kälin, W. & Schrepfer, N., “Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches”, in *UNHCR Legal And Protection Policy Research Series*, No.24, Geneva, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), febbraio 2012, pp. 2-80.

Kingah, S., Abass, A. & Nita, S., “Regional responses to the Libyan crisis”, in *UNU-CRIS Policy Brief*, No. 1, Bruges, UNU Institute on Comparative Regional Integration Studies, settembre 2011, p. 1 ss.

Kraler, A., Cernei, T. & Noack, M., ‘*Climate Refugees*’, *Legal and Policy Responses to Environmentally Induced Migration*, Bruxelles, Parlamento Europeo, 7 dicembre 2011, pp. 9-75.

Legge 1 dicembre 2018, n. 132, “Conversione in Legge, con modificazioni, del Decreto-Legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate.” (G.U. 3 dicembre 2018, n. 281).

Lowrey, A., “The Inequality of Climate Change”, *The New York Times*, 12 novembre 2013.

McAdam, J., *Climate change, forced migration and international law*, Oxford, Oxford University Press, 23 febbraio 2012, pp. 1-340.

Ministero dell'Interno – Commissione nazionale per il diritto di asilo, Circolare n. 3716 del 30 luglio 2015.

Ministero dell'Interno, Circolare n. 400 del 9 gennaio 2008.

Myers, N., “Environmental refugees: a growing phenomenon of the 21st century”, In *Philosophical Transactions of The Royal Society B Biological Sciences*, Vol.357, No.1420, The Royal Society, 19 ottobre 2001, pp.609 ss.

Office of the High Representative for the Least Developing Countries and Small Island Developing States (UN-OHRLLS), *Small Island Developing States in Numbers - Climate Change Edition 2015*, United Nations, 2015, pp. 4-38.

Organization of African Unity (OAU), *Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*, 10 settembre 1969, 1001 UNTS. 45, art. 1.

Padula, C., “Quale sorte per il permesso di soggiorno umanitario dopo il dl 113/2018?”, in *Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione*, 21 novembre 2018.

Perrone, T., “Anot Tong. It’s not just the climate that’s at stake, it’s the future of a generation”, *Lifegate*, 23 dicembre 2017.

Potsdam Institute for Climate Impact Research and Climate Analytics, *Turn Down the Heat: Climate Extremes, Regional Impacts, and the Case for Resilience*, Washington, DC, World Bank, June 2001, pp. XV-163.

Quagliarotti, D., (2018). “Siria: cambiamento climatico, migrazioni e conflitti”, in S. Altiero e M. Marano (a cura di), *Crisi ambientali e migrazioni forzate*, Roma, Associazione A Sud – CDCA, 2016, pp. 215 ss.

Rouviere, C. et al, “Human settlement; the energy, transport and industrial sectors; human health; air quality; and changes in ultraviolet-B radiation”, in in Tegart, W.J., Sheldon, G.W. & Griffiths, D.C., *Climate Change: the IPCC, Impact Assessment of Climate Change, Report prepared for IPCC by Working Group II*, Camberra, 1990, pp. 1-35.

The Nansen Conference: Climate Change and Displacement in the 21st Century, Norwegian Refugee Council/Internal Displacement Monitoring Centre (NRC/IDMC), Oslo, 7 giugno 2011.

The Peninsula Principles on Climate Displacement Within States, Displacement Solutions, Victoria, 18 agosto 2013.

UN General Assembly, *Convention Relating to the Status of Refugees*, Ginevra, 28 luglio 1951, UNTS, Vol. 189, p.137.

UN General Assembly, *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families*, 18 dicembre 1990, UN Doc. A/RES/45/158.

UN General Assembly, *International Covenant on Civil and Political Rights*, 16 dicembre 1966, UNTS, Vol. 999, No. 14668.

UN General Assembly, Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010, 15 marzo 2011, FCCC/CP/2010/7/Add.1., punto 13 (f).

UN General Assembly, *Universal Declaration of Human Rights*, 10 dicembre 1948, UN Doc. A/RES/217 (III).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Climate Change, Natural Disasters and Human Displacement: A UNHCR Perspective*, 23 ottobre 2008, pp. 1-14.

UN High Commissioner for Refugees, *Guiding Principles on Internal Displacement*, 22 luglio 1998, UN Doc. PR00/98/109.

UN Human Rights Committee, *Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016*, 7 gennaio 2020, UN Doc. CCPR/C/127/D/2728/2016.

Unione Europea, Trattato di Amsterdam, che modifica il trattato sull’Unione Europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi (G.U.U.E. 10 novembre 1997 C 340, p. 1 ss.)

Unione Europea, Trattato di Lisbona, che modifica il Trattato sull’Unione Europea e il Trattato che istituisce la Comunità Europea (G.U.U.E. 17 dicembre 2007 C306, pp. 1 ss.)

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Prospects 2019: Highlights*, New York, 2019, UN Doc. ST/ESA/SER. A/423.

United Nations, *Paris Agreement*, 12 dicembre 2015, UN Doc. FCCC/CP/2015/10/Add. 1.

United Nations, *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, Stoccolma, 5-16 giugno 1972, UN Doc. A/CONF.48/14/Rev.1; World Meteorological Organization, *World Climate Conference - Declaration and supporting documents*, Ginevra, 12-13 febbraio 1979, UN Doc. A/CONF.48/14/Rev.1.

United Nations, *United Nations Framework Convention on Climate Change*, United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), Rio de Janeiro, 4 giugno 1992, UN Doc. FCCC/INFORMAL/84.

Wolfgang, B., “Campi di guerra: Ogni anno in Nigeria migliaia di persone muoiono negli scontri tra contadini e allevatori per il controllo di terre e pascoli. Un conflitto più letale della violenza jihadista”, in *Internazionale spa*, No. 1353, Verona, 10 aprile 2020, pp. 39 ss.

SITOGRAFIA

Global Internal Displacement Database, Internal Displacement Monitoring Center, disponibile in <https://www.internal-displacement.org/database/displacement-data>

Bangladesh Cyclone (Gorky), 1991, *International Recovery Platform*, disponibile in https://www.recoveryplatform.org/countries_and_disasters/disaster/2/bangladesh_cyclone_gorky_1991

Hurricane Katrina – August 2005, *National Oceanic and Atmospheric Administration*, disponibile in <https://www.weather.gov/mob/katrina>

ABSTRACT

This thesis analyses the phenomenon of climate migration, the relationship between climate change and human mobility, and the need to find an efficient legal protection framework that can address this category of migrants in a comprehensive way.

In this work I use the definition of “climate migrants” or “environmental migrants” to refer to all those who migrate due to environmental events in general, since it is not possible to identify with certainty when the natural phenomenon is the product of climate change.

The introduction presents the phenomenon of climate migration, the related data and the scale of its impact on the global society of today. The analysis of the factors involved in climate migration identifies difficulties in framing the phenomenon, due to its multidimensional nature and its lack of homogeneity. Migration has always been an important mechanism to deal with climate stress, but the current impact of climate change on human mobility is so serious that climate migration is destined to constitute one of the major crisis of 21st century. The estimations recently consolidated predict 200 million climate migrants by 2050. However, data of current and future numbers are controversial and not aligned, due to three main reasons. First, the multi-causal nature of the phenomenon makes it difficult to address when the movement can be classified as environmental, since the decision to migrate does not only depend on the environmental factor, but also on other elements at the individual level, such as the economic, social and political conditions. In these terms, climate change, rather than the sole cause of movement, is considered a multiplier of existing vulnerabilities. Second, the different methodologies of data collection and elaboration, which take into account different criteria, bring to divergent results. On one hand, the “minimalists” tend to underestimate the numbers, since, considering all the factors behind the movement, they categorize it as climate migration only when the impact of the environmental factor is high enough. On the other hand, the “maximalists” tend to overestimate the numbers, since they only focus on the causal relationship between the environment and the movement, regardless of the degree of connection, of the other factors at stake and of the temporal and geographical nature of the movement. Third, the political and institutional actions related to migration and climate change will determine the future flows of climate migrants. Depending on the degree of institutional action, different scenarios are predicted, which include different numbers of climate refugees.

It is important to consider also the disproportional nature of the phenomenon of climate migration, which tends to affect principally the populations belonging to the developing states. The first reason is the geographical position of these countries, which makes them the most exposed to the effects of climate change, such as desertification, extreme weather events or submersion of entire regions. Furthermore, the close dependence of these communities on natural resources and seasonal cycles makes the environmental effects more likely to destroy their livelihood. The second reason is the level of development, which conditions the extent of the impact of a climatic event on the population. These countries are the least

prepared to manage the impact of natural disasters, because of their lack of technological capacity, their bad infrastructure conditions and their unstable or non-existent political systems, that prevent the implementation of concrete strategies.

The first chapter addresses the legal gaps in international law for providing an adequate protection of this category of migrants. The lack of an internationally agreed definition for those who migrate for environmental reasons makes it difficult to define who is included in this category, and prevents the design of a universal framework of protection, as the object of the protection is not yet defined. The principal discordances are related to the terminology, the cause and the type of migration.

Regarding the terminology, the disagreement mainly concerns the definition of “climate refugee” against the others. Those who support the use of the term “refugee” stress on the reputation of the term, which has created universally recognised duties and protection mechanisms already applied in national legislations. The use of "refugee" would therefore strengthen the protection of climate migrants, who will gain greater legitimacy and consideration by the international community. Those who oppose to the definition of “climate refugee” believe that, since this status is limited by restricted requirements defined in the 1951 Geneva Convention, the definition would include only a smaller part of all those involved in the environmental migration, leaving the rest without a proper legal protection. In particular, the individuals excluded would be those who move inside the national borders, those who migrate voluntarily, and those who are not persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group, or political opinion.

Regarding the cause of migration, there are two main kinds of climate events to take into account: sudden on-sets disasters and slow on-set environmental degradation. While natural disasters find a more guaranteed and defined protection, climate events occurring over a long period of time are less likely to be considered for international protection. Regarding the type of migration, human movement related to climate events can have different features, being internal or international, voluntary or forced, temporary or permanent. Since the existing instruments of protection do consider only some of them, the point is whether all these types of migration deserve to be included in the definition and therefore to be addressed in the protection mechanism for climate migrants.

The analysis of the existing legal instruments at the international level shows that, although they can be applicable in some circumstances of climate migration, they are, by and large, inappropriate for responding to the needs of those who move on account of environmental or climate change impacts. The international refugee law, built on the 1951 Geneva Convention, was conceived for a restricted context that does not adapt to many types of environmental movement, such as the one within the borders or the voluntary one. The international climate change regime, on the other hand, has been designed to prevent the impacts on the natural environment – it mainly focuses on the regulation of CO₂ emissions - rather than to address

the social impacts. Even if the dimension of climate migration has been taken into account since the Cancun Agreement in 2010, and multiple instruments have been designed for the management and the prevention the phenomenon— such as the Peninsula Principles and Nansen Initiative - these tools cannot be considered within a legal regime of protection of climate migrants, since they only provide recommendations, without creating obligations towards States or touching the legal status of the individuals who migrate. Lastly, the Guiding Principles on Internal Displacement prove to be the most significant international tool for the protection of climate displaced persons, in the context of a migration phenomenon whose protagonists are mainly involved in movements within the national border. However, they have limits related to the fact that they are not legally binding, they only include forced but not voluntary migration, and their application so far has been focusing to cases of displacement linked to conflict.

The second chapter analyses the legal instruments of protection existing at the European and national level, in particular in the Italian legislation. Usually, climate migrants do not fall under the institute of international protection established by the Common European Asylum System, which includes the refugee status and the subsidiary protection. When climate events are included in the provisions governing the asylum policies, they are linked to forms of contemporary protection or temporary protection. At the European level, the principal legal instruments that can be applied for “environmentally displaced persons” are the Qualificatory Directive, providing complementary protection, and the Temporary Protection Directive, providing temporary protection. The main gap of both these instruments is that the environmental factor is not explicitly cited in their provisions - even if it can be included *lato sensu* – therefore providing to climate migrants a weak protection that has never found application. Regarding the Italian asylum mechanism, until 2018 the national legislation provided a protection category that could be applied to climate migrants, also called humanitarian protection, of a temporary nature. The consideration of environmental factors for the temporary residence permit was guaranteed in Article 5.6 of the Testo Unico sull’Immigrazione (TU), under the definition “*serious humanitarian reasons*”, which could be interpreted in an extensive way. In 2018, the “generic” humanitarian protection was repealed by the law decree 113/2018, which has modified Article 5.6, extremely reducing the protection for people migrating for environmental reasons. Nevertheless, the Italian legislation still have provisions considering the environmental factor, such as in Article 20 or 20-*bis* of the TU which provide temporary protection for natural disasters. Yet, this protection remains limited to a small number of events, excluding slow on-set phenomena.

Considering the emergency of the issue and the lack of adequate existing responses, proposals have been devised to fill the legal gaps in the area of climate migration, and to guarantee concrete protection and assistance to the individuals involved. These solutions consist in the creation of international legal instruments, in the form of additional protocols to existing conventions or a new ad hoc legal instrument. All of them provide benefits but have also limitations. The proposal of additional protocol to existing

instruments, such as the 1951 Geneva Convention or the 1992 United Nations Framework Convention on Climate Change, risks to produce regulatory gaps, since these frameworks of protection have not been initially designed for the management of climate migration. On the other hand, a new convention dedicated to climate migrants, while it would guarantee a comprehensive framework of the phenomenon and would allow a new approach through the inclusion of the civil society, has some weaknesses, mainly linked to the universal and intergovernmental nature of the treaty, and to the lack of political will to implement a new instrument which adds obligations for States.

A significant juridical evolution for the recognition and protection of climate migrants has been determined by the recent decision of the Human Rights Committee on the case of *Ioane Teitiota v. New Zealand*. This citizen of the Republic of Kiribati appealed to the UN Committee, believing that New Zealand's refusal of his refugee status request and his subsequent deportation to Kiribati constituted a violation of the right to life according to the Article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights of 1966. While the Committee found that Teitiota's deportation had not been unlawful because he did not face an immediate danger to his life in Kiribati, it recognised that climate change can represent a serious threat to the right to life. The recognition of the connection between the effects of climate change and obligations of asylum states on the basis of the *non-refoulement* principle represents a step forward in the legal protection of climate migrants.

To conclude, in the context of the phenomenon of climate migration, composed by multiple dimensions, the winning strategy is the combination of protection, assistance and prevention tools, that together can address all the dimensions involved. On one hand, legal instruments are able to guarantee universal standards and principles; on the other hand, assistance measures with a community-based approach are able to respond to the needs of individual communities, focusing on their economic, social and political conditions. An efficient management of the phenomenon of climate migration must put at the centre the individual and the community, through the protection of human rights and through development strategies, with the result of a comprehensive approach and a minimization of costs, both for individuals who migrate and for all the other actors inevitably involved in this global phenomenon.