

LUISS 

Corso di laurea in Giurisprudenza

Cattedra di Diritto Internazionale

Migrazione ambientale, contenzioso climatico e diritto internazionale

Prof. Donato Greco

RELATORE

Prof. Marco Gestri

CORRELATORE

Esterasia Giaccari
Matr. 164223

CANDIDATA

Anno Accademico 2023/2024

INDICE

INTRODUZIONE	4
--------------------	---

CAPITOLO I

IL PROBLEMA DELLA MIGRAZIONE CLIMATICA E IL DIRITTO INTERNAZIONALE DELL'AMBIENTE

1. MIGRAZIONE AMBIENTALE: UNA DEFINIZIONE: (FENOMENOLOGIA, CAUSE EMERGENTI, TEORIE SUL NESSO TRA CAMBIAMENTO CLIMATICO E MIGRAZIONE; VULNERABILITÀ ED EFFETTI DURATURI)	11
2. IL TEMA DELLA MIGRAZIONE AMBIENTALE NEI REGIMI CONVENZIONALI SUL CAMBIAMENTO CLIMATICO: PORTATA E LIMITI	28

CAPITOLO II

IL PROBLEMA DELLA MIGRAZIONE CLIMATICA E IL DIRITTO INTERNAZIONALE DEI DIRITTI UMANI

1. IL "RIFUGIATO AMBIENTALE" NEI REGIMI DI TUTELA DELL'ASILO	45
2. SEGUE: ...A LIVELLO UNIVERSALE, LA CONVENZIONE SUL RIFUGIATO: PROBLEMATICHE SUL PIANO GIURIDICO E CONCETTUALE	49
3. LA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO	54
4. IL SISTEMA EUROPEO COMUNE DI ASILO E I MIGRANTI AMBIENTALI: LIMITI E PROSPETTIVE.....	55
5. LA CONVENZIONE DELL'ORGANIZZAZIONE DELL'UNITÀ AFRICANA, DICHIARAZIONE DI CARTAGENA, CONVENZIONE ARABA SULLA REGOLAMENTAZIONE DELLO STATUS DEI RIFUGIATI NEI PAESI ARABI.....	57
6. SEGUE: ...A LIVELLO INTERNO: LA CONFIGURABILITÀ DI SISTEMI UMANITARI AD HOC.	61
6.1. IL SISTEMA ITALIANO DI ASILO E I RECENTI SVILUPPI CONNESSI ALL'ORDINANZA N. 5022 DEL 2020	63
6.2. IL SISTEMA STATUNITENSE	65

CAPITOLO III

ANALISI DELLA GIURISPRUDENZA E DELLA RECENTE PRASSI NORMATIVA

1. IL PROBLEMA DELLA MIGRAZIONE CLIMATICA NELLA GIURISPRUDENZA CONTENZIOSA DINANZI AI <i>TREATY BODIES</i>	68
1.1. IL CASO <i>TEITIOTA</i> COME OGGETTO DI ANALISI DINANZI ALLE CORTI INTERNE (NUOVA ZELANDA, AUSTRALIA, GIURISPRUDENZA ITALIANA).....	78
2. LA GIURISDIZIONE CONSULTIVA COME POSSIBILE ALTERNATIVA	86
2.1. CORTE INTERAMERICANA DEI DIRITTI UMANI	89
2.2. CORTE INTERNAZIONALE DI GIUSTIZIA	92
2.3. TRIBUNALE INTERNAZIONALE PER IL DIRITTO DEL MARE.....	94
3. ACCORDO TUVALU-AUSTRALIA	96
CONCLUSIONI.....	100
BIBLIOGRAFIA.....	103

Introduzione

Il presente elaborato si propone di considerare e approfondire un fenomeno particolarmente dibattuto, dal quale scaturiscono forti preoccupazioni e trapelano quesiti irrisolti, ingenerando continue sfide per il diritto internazionale. La migrazione ambientale, come si avrà modo di vedere, emblematica dei molteplici drammatici risvolti riferibili tanto al degrado ambientale quanto al cambiamento climatico, richiede un'analisi in grado di coglierne la complessità e le interconnessioni mediante uno studio intrecciato e dinamico.

Fin dai tempi più antichi i fattori ambientali hanno ritratto ragioni a fondamento di scelte migratorie, ove le popolazioni propendevano per la mobilità con l'obiettivo di stanziarsi in luoghi che consentissero di godere di condizioni di vita più favorevoli; ma è solo in epoca recente che si iscrive una determinante inversione di rotta in relazione al trattamento di tale tematica, in virtù della crescente preoccupazione scaturente dalle esigenze e richieste di aiuto provenienti da talune realtà destinarie di situazioni irreversibili, in cui la mobilità non viene più percepita come una scelta ma come unica soluzione prospettabile.

L'innalzamento del livello del mare, l'aumento delle temperature, la desertificazione, l'inquinamento ambientale e le ulteriori esplicazioni dell'impatto dell'attuale crisi non deve indurre ad una osservazione passiva di tali scenari, poiché l'illusorio convincimento di non essere altrettanto coinvolti condurrebbe all'affievolimento della percezione circa il peggioramento ambientale; immaginario in cui soltanto disastri e calamità naturali con impatti immediati sulla vita umana sono in grado di spalancare gli occhi su di una realtà tutt'altro che remota.

L'indeterminatezza ruotante attorno alla figura dei migranti ambientali assume un'esplicazione giuridica ancor prima che sociologica, rinvenibile nel limitato novero di diritti volti all'acquisizione di una nuova nazionalità, nell'assenza di obblighi vincolanti per gli Stati in merito all'accoglimento e nell'ambiguità circa la normativa applicabile; indici sintomatici di un vuoto di tutela nei confronti di tali individui e della mancata categorizzazione in ambito internazionale.

Da qui il ruolo del diritto internazionale quale sarto commissionato per la realizzazione di un abito da cucire su misura fino a ricomprendervi le molteplici esigenze dettate dalla vulnerabilità ascrivibile a chiunque sia indotto allo spostamento in un momento preliminare o successivo alla divenuta inabitabilità del proprio territorio, pacificamente riconducibile non unicamente agli impatti improvvisi del cambiamento climatico ma anche a fenomeni a lenta insorgenza in previsione dei quali è ancora possibile l'auspicio di apposite strategie mitigative.

Il primo capitolo prende le mosse da un inquadramento circa le peculiarità proprie di tale tematica nella loro natura dinamica ed in continua evoluzione, focalizzandosi per lo più su come il fenomeno della migrazione legata alla crisi ambientale debba essere cristallizzato al fine di considerarlo un'area di indagine accademica ed al contempo oggetto di sviluppo legale e politico. In questa fase l'intento è ravvisabile nella volontà di fornire una prima definizione che consenta di far proprie delle premesse necessarie per il funzionale proseguo della trattazione.

Si pone in rilievo un ventaglio delle differenti forme di mobilità, distinguendo dall'ipotesi della migrazione forzata le forme della migrazione preventiva e l'adattamento in situ, ricollegato ad un concetto di resilienza più volte oggetto di richiami all'interno della disciplina; e dall'attraversamento dei confini internazionali si diversifica, come messo in luce dai report dell' *Internal Displacement Monitoring Centre*, una maggior frequenza di spostamenti su brevi distanze.

Attenzione particolare viene riservata alle ragioni giustificatrici del fenomeno migratorio, da rintracciarsi in una visione omnicomprensiva che tenga conto dei molteplici fattori di stress quali l'inadempienza dello Stato di far fronte alle gravi minacce ambientali ed il venir meno dei mezzi di sussistenza.

Ci si sofferma poi sulle principali teorie attinenti al nesso causale tra fattore ambientale e mobilità umana, in una cornice di contrapposizione tra un approccio massimalista e minimalista, di grande rispolvero in seguito alla pubblicazione nel 1985 di un rapporto dell'UNEP; momento in cui per la prima volta fa il suo ingresso nella scena pubblica il concetto di 'rifugiati ambientali'.

Gli effetti imputabili al cambiamento climatico, distinguibili, come detto, in virtù dell'impatto immediato o a lenta insorgenza, vengono esaminati singolarmente, con specifico richiamo all'innalzamento del livello del mare ed alla desertificazione; valorizzando il ruolo del concetto di vulnerabilità nel riflettere le situazioni che necessitano di una tutela maggiore in ragione delle caratteristiche di fragilità e debolezza degli interessati e più specificatamente, nel contesto della crisi climatica una maggior esposizione ai rischi e ai danni derivanti dalla stessa. Come evidenziato nell'analisi denotante la vulnerabilità infantile e la vulnerabilità degli *Small Island Developing States*.

Il paragrafo finale rimanda ai regimi convenzionali attinenti al diritto internazionale dell'ambiente e sottolinea, prendendo atto delle evoluzioni che hanno interessato tale branca di diritto a carattere settoriale, l'imprescindibile sinergia tra diverse conoscenze disciplinari della scienza ambientale affiancate a quelle giuridiche nella lotta al fenomeno del cambiamento climatico.

Interfacendosi con l'ampia gamma di accordi, a partire dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972 sino ad arrivare all'Accordo di Parigi del 2015, e mediante un'analisi critica dei principi chiave in materia quale il principio di prevenzione, il concetto di responsabilità comuni ma differenziate ed il principio di precauzione si mette in evidenza la possibilità di rinvenire una responsabilità riconducibile alle condotte degli Stati in relazione al fenomeno migratorio scaturito dall'emergenza climatica ed in tale ottica, in assenza di riferimenti espliciti negli strumenti convenzionali, si passano in rassegna gli obblighi specifici degli Stati originati in base al diritto dei trattati ed ai principi del diritto internazionale consuetudinario.

Il secondo capitolo, enfatizzando il ruolo di un approccio basato sui diritti umani, si pone l'obiettivo di affrontare i problemi causati dall'evidente lacuna normativa nel regime di protezione legale internazionale avente ad oggetto lo sfollamento transfrontaliero riconducibile a fattori ambientali, primo fra tutti l'assente categorizzazione giuridica della figura del migrante ambientale non inquadrabile nel regime di protezione internazionale dei rifugiati di cui è espressione la Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951.

Volendo risaltare le potenzialità della legislazione sui diritti umani nella prospettiva della protezione da accordare al migrante ambientale, si prende in esame il ruolo rivestito

dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950, considerata alla stregua di uno strumento vivente dalla quale è ricavabile una protezione par ricochet; mediante un'attività ermeneutica la Corte Edu estende il proprio sindacato fino a ricomprendervi anche le situazioni di degrado ambientale in cui emerge un pregiudizio ad uno tra i diritti sanciti dalla Convenzione. Il successivo paragrafo si concentra su di una analisi circa il sistema europeo comune di asilo rilevando come il gap nella tutela nei confronti dei cosiddetti *Environmental Displacement People*, connoti anche il quadro giuridico europeo producendo come esito una discrasia normativa tra gli Stati membri dell'UE.

Segue un *focus* concernente la protezione offerta a tale categoria nei contesti regionali, scenario in cui la Convenzione dell'Organizzazione dell'Unità Africana, la Dichiarazione di Cartagena, la Convenzione Araba sulla regolamentazione dello status dei rifugiati nei Paesi Arabi, figlie di un'evoluzione giuridica, apportano un'estensione alla tradizionale nozione di rifugiato. L'analisi prosegue individuando alcuni fra gli Stati adoperatisi per l'adozione di sistemi ad hoc istituiti per gli individui che si mobilitano a causa di disastri ambientali, codificando i fattori di tipo ambientale nella propria legislazione interna riguardante il sistema d'asilo. Fra questi ultimi, particolare attenzione viene riservata al sistema italiano di asilo così come definito a seguito dell'ordinanza n. 5022 del 2020 della Corte di cassazione e al sistema statunitense in cui vige un quadro di assistenza umanitaria temporanea attraverso il *Temporary Protected Status*.

Nel terzo ed ultimo capitolo si volge lo sguardo ad una configurazione maggiormente pragmatica della tematica, così da rilevarne le molteplici sfumature ed arginare le ambiguità.

Prendendo le mosse dall'interferenza antropogenica sul sistema climatico, il cui apporto è pacificamente riconosciuto dai report dell' *Intergovernmental Panel on Climate Change*, si rimanda al principio di equità intergenerazionale, mettendo in luce una dimensione intertemporale degli obblighi statali nel campo della lotta al cambiamento climatico, incorporando gli stessi nella cornice dei diritti umani ed ancorandoli ad un dinamico concetto di equità nella protezione delle generazioni future.

Il primo tassello consiste nell'analisi del frequente ricorso al *climate litigation strategy*, rinvenibile nella necessità di responsabilizzare i governi ed il settore privato così da garantire la promozione della giustizia climatica ed una effettiva risposta comune nei

confronti degli innumerevoli punti di domanda che tale quadro emergenziale porta con sé; richiamando la giurisprudenza nazionale e internazionale si passano in rassegna le peculiarità del contenzioso climatico ed al contempo se ne evidenziano i limiti aventi natura sostanziale e processuale.

Ben potendosi annoverare tra i papabili ricorrenti anche i migranti climatici, inconfutabilmente esposti alle ripercussioni del cambiamento climatico e titolari di diritti inscindibili dai correlati doveri di tutela imposti ai singoli Stati, con l'intento di segnalare una tra lo spettro delle possibili fattispecie sussumibili nell'ambito del contenzioso, coerentemente con il proposito a fondamento del presente elaborato, si prende in esame la decisione del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite relativamente al caso *Teitiota c. Nuova Zelanda* emblematica dell'approdo verso un approccio idoneo a garantire una tutela giuridica effettiva nei confronti dei 'rifugiati ambientali'.

Oltre tale pronuncia da parte del suddetto meccanismo di osservanza dei trattati, si rilevano anche le decisioni emanate dall' *Immigration and Protection Tribunal* della Nuova Zelanda, dalla Corte australiana ed infine il contributo apportato dalla giurisprudenza italiana; interventi che possiamo definire testimonianze di atteggiamenti disparati e non sempre sintomatici di un'apertura orientata verso la protezione dei migranti ambientali.

Successivamente si denota la propensione recente ad adire la sede consultiva mediante l'impostazione volta a riflettere la stessa come una concreta alternativa per una maggiore sensibilizzazione circa gli impatti del cambiamento climatico, una velocizzazione dei processi di intervento ed un più tangibile esito nell'accertamento della responsabilità statale. In tale prospettiva si richiamano i differenti approcci della Corte interamericana sui diritti umani, della Corte internazionale di giustizia e del Tribunale Internazionale per il diritto del mare i cui pareri fino ad oggi formulati risaltano il ruolo chiave dell'operato di tali istituzioni nel contrasto e nel contenimento delle conseguenze derivanti dalla crisi climatica.

Nell'analisi critica circa la funzione consultiva rimessa a tali organi si evidenzia come la giurisdizione dei tribunali specializzati, contrariamente a quanto concerne la Corte internazionale di giustizia, sia limitata all'interpretazione dei trattati sui diritti umani o all'applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare,

essendo vincolati tanto la Corte interamericana sui diritti umani quanto il Tribunale internazionale per il diritto del mare a fornire un parere consultivo in materia soltanto nella misura in cui si considera la mitigazione dei cambiamenti climatici come una misura efficace attraverso la quale gli Stati possano promuovere il godimento dei diritti umani o la protezione dell'ambiente marino all'interno del loro territorio o della loro giurisdizione.

In ultima istanza, nella parte finale del presente capitolo, viene approfondito il recente Accordo tra Australia e Tuvalu quale esempio contemporaneo di imprescindibile valenza per il carattere pionieristico degli assetti configuratisi all'interno oltre che per le trapelanti prospettive future verso cui pare essere indirizzata la materia. Si tratta della prima occasione in cui uno Stato, non direttamente leso dal fenomeno del cambiamento climatico, si impegna attivamente attuando originali iniziative fondate sull'esplicito riconoscimento dell'impatto delle ripercussioni, come l'innalzamento del livello del mare, incidenti su territori e popolazioni particolarmente vulnerabili; elevando la considerazione comune della materia e lasciando presagire la futura tendenza, mediante programmi e accordi, nel garantire percorsi sicuri di mobilità ad individui le cui condizioni di vita siano poste a rischio dagli effetti negativi del cambiamento climatico.

Capitolo I

Il problema della migrazione climatica e il diritto internazionale dell'ambiente

La competenza dello studio avente ad oggetto l'analisi della migrazione ambientale non può prescindere da un assunto, per cui si fa qui riferimento ad una tematica inarrestabile nel suo processo di continua evoluzione.

Il ricercatore che intende anche solo aspirare ad un lavoro quanto più coerente possibile deve, allora, certamente farsi carico di un cenno teso a contestualizzare la materia per fornire la giusta prospettiva su tutte le sfaccettature che questa offre.

I fattori scatenanti, le ragioni sottese, gli interessi coinvolti, le dinamiche che vedremo successivamente devono, in un primo momento, cedere il passo ad un excursus storico; emblematico non solo per apprezzare il radicamento di un tema così attuale, ma soprattutto per meglio poter conoscere le specificità che oggi lo contrassegnano.

Recitava Seneca: <<... Alcuni, dopo un lungo errare, non si scelsero deliberatamente una sede, ma per la stanchezza occuparono quella più prossima; altri, con le armi, si conquistarono il diritto di una terra straniera. Alcune popolazioni, avventurandosi verso terre sconosciute, furono inghiottite dal mare, altre si stabilirono là dove la mancanza di tutto le aveva fatte fermare. Non tutti hanno avuto gli stessi motivi per abbandonare la loro patria e cercarne un'altra: alcuni, sfuggiti alla distruzione della loro città e alle armi nemiche e spogliati dei loro beni, si volsero ai territori altrui; altri furono cacciati da lotte intestine; altri furono costretti a emigrare per alleggerire il peso di un'eccessiva densità di popolazione; altri ancora sono stati cacciati dalla pestilenza o dai frequenti terremoti o da altri intollerabili flagelli di una terra infelice, altri, infine, si sono lasciati attirare dalla notizia di una terra fertile e fin troppo decantata. Ognuno ha lasciato la sua casa per una ragione o per l'altra. Questo, però, è certo: che nessuno è rimasto nel luogo dove è nato. Incessante è il peregrinare dell'uomo.>>¹

Porre in evidenza gli aspetti peculiari del fenomeno migratorio richiede un esame che prenda le mosse dal processo evolutivo di tale concetto il quale affonda le proprie

¹ Seneca, Ad Helviam matrem de consolatione, 43 d.C.

radici, come esplicitato, negli assetti primordiali delle più antiche e radicate formazioni sociali; divenendo il concetto stesso di migrazione parte integrante del processo di metamorfosi che ha visto come protagonista la civiltà umana nel corso della storia; plasmando le società, contribuendo alla diversità culturale e, spesso, rappresentando una risposta coraggiosa alle sfide della vita.

La migrazione, in prima facie, può definirsi come un contenitore all'interno del quale far confluire gli spostamenti, attribuibili al singolo o gruppi di individui, dettati da una moltitudine di motivi riconducibili di volta in volta a ragioni politiche, familiari, sociali, economiche, o in altre ipotesi indotte da guerre e carestie, al ricorrere delle quali migrare costituisce l'unica speranza di sopravvivenza.

Tra i vari fattori generanti adducibili, una posizione di rilievo deve essere riservata alla crescente preoccupazione correlativa dei fenomeni ambientali. Infatti, come osserva Piquet, questa può essere identificata come la prima forma di migrazione nella storia, alla ricerca di risorse idriche e di suoli fertili, con le grandi pianure alluvionali che hanno dato vita alle civiltà cosiddette dei grandi fiumi, emblematica risposta dell'uomo alla sua atavica incapacità di governare le forze della natura.

1. Migrazione ambientale: una definizione: (fenomenologia, cause emergenti, teorie sul nesso tra cambiamento climatico e migrazione; vulnerabilità ed effetti duraturi)

Gli impatti del degrado ambientale e del cambiamento climatico manifestandosi gradualmente e lentamente per una parte della popolazione mondiale, sono e restano mere astrattezze appartenenti a realtà lontane e dunque non meritevoli di attenzione; non vivendo direttamente le conseguenze benché non sia sconosciuto il destino cui si va incontro.

In una simile realtà ovattata si assiste ad un lento processo di adattamento che conduce sempre più all'affievolimento della percezione circa il peggioramento ambientale, immaginario in cui soltanto disastri e calamità naturali improvvisi e con impatti immediati sulla vita umana sono in grado di spalancare gli occhi su di una realtà tutt'altro che remota.

Per un'ulteriore parte del globo, invece, la realtà allarmante non cela la propria presenza lasciando indizi circa delle ripercussioni future, ma si palesa bruscamente a causa dell'elevato grado di vulnerabilità di tali popolazioni, esponendo le stesse ai più gravi e diretti effetti generati da questo fenomeno, ove l'unica soluzione prospettabile è la migrazione.

Data la forte aura di attualità che circonda questo tema, gli studi e gli approcci a riguardo sono molteplici e si focalizzano per lo più su come il fenomeno della migrazione legata al cambiamento climatico debba essere cristallizzato al fine di considerarlo un'area di indagine accademica ed al contempo oggetto di sviluppo legale e politico.

Un approccio sociologico consente di evidenziare la posizione quasi relegata dei migranti climatici nel pensiero comune, ove l'alternarsi di prospettive incentrate sull'inquadramento del fenomeno come segmento quasi invisibile o volte a collocarlo sullo sfondo della crisi sanitaria mondiale, ne sviliscono la portata e determinano un distorto ruolo dell'informazione: disarmata e disarmante, causa del proliferare di congetture e retaggi imperniati su di un processo che, noncurante delle vulnerabilità dovute alla posizione geografica, finisce poi per tramutare il peccato originale in un peccato d'origine.

L'approccio a cui si auspica è, al contrario, un approccio olistico, il quale risulterebbe idoneo ad estendere la lente di osservazione dei fenomeni, cogliendone la complessità e le interconnessioni a livello internazionale ed interno.

L'interesse che tali spostamenti legati al clima suscitano nel diritto e nelle istituzioni internazionali è sempre più evidente e fortemente dipendente dalla natura volontaria o involontaria del movimento, dalla tipologia del disastro, dall'attraversamento dei confini internazionali e dall'eventuale contesto discriminatorio che potrebbe guidare o aggravare tali spostamenti.

Occorre a tal proposito tenere in considerazione differenti esplicazioni del fenomeno di cui sopra, distinguendo dall'ipotesi della migrazione forzata le forme della migrazione preventiva e l'adattamento in situ, ricollegato ad un concetto di resilienza più volte oggetto di richiami all'interno della disciplina.

Giunge a sostegno, infatti, il significativo contributo del rapporto *Foresight* su migrazione e cambiamento ambientale globale, pubblicato dall'Ufficio per la scienza del governo britannico nel 2011;² dove il concetto di resilienza simboleggia la chiave di volta atta a trasformare la migrazione indotta da cambiamenti climatici da complicazione a soluzione.

Se in passato si riconducevano al fenomeno principalmente due cause scatenanti, da inquadrarsi nell'intenzione egemone di controllare altre popolazioni e nella volontà di conquistare terre per lo sfruttamento di risorse naturali, ad oggi le migrazioni portano ad interrogarsi, invece, sui motivi ricollegabili ai cosiddetti *push factors*, insieme di fattori che provengono dai Paesi di origine e che portano ad emigrare o ai *pull factors*, circostanze e condizioni positive che caratterizzano i Paesi di destinazione incentivando lo spostamento e fungendo da polo attrattivo.

Inevitabilmente da sempre, le ragioni portano ad evidenziare periodi di crescita demografica, mutamenti tecnologici, conflitti politici ed etnici che rendono necessaria un'analisi intrecciata di queste due categorie di fattori, in quanto di frequente si verifica la situazione in cui la scelta di partire sia dovuta a concause aventi tutte uno scopo comune: il miglioramento delle proprie condizioni di vita che, parlando in chiave sociale o economica, spinge a lasciare la propria terra d'origine aspirando al conseguimento di migliori opportunità per sé e per la propria famiglia.

L'exkursus storico delle migrazioni su scala globale evidenzia una costante propensione alla mobilità caratterizzante tutte le epoche storiche e, parallelamente, l'attitudine del fenomeno migratorio a modellarsi in dipendenza con i differenti sistemi socioeconomici ed ambientali.

Non a caso, la comprensione del fenomeno richiede la capacità di mantenere un doppio livello analitico, sia cogliendo gli elementi di continuità e uniformità del processo migratorio, sia, allo stesso tempo, avendo la capacità di evidenziare le novità e le peculiarità che ogni singolo flusso migratorio presenta.

² Questo rapporto è considerato una tra le più autorevoli fonti di conoscenze sulle migrazioni indotte dal clima.
Foresight: Migration and Global Environmental Change, Final Project Report, The Government Office for Science, London 2011

Si esamineranno le diverse teorie sul nesso tra emergenza ambientale e flussi migratori la cui attenzione è stata in passato posta in secondo piano rispetto alle altre cause³ strutturali a fondamento della mobilità e ciò in contrasto con le stime sempre più allarmanti della sua portata.

Secondo IDMC⁴ durante il 2020 si contavano 40 milioni e mezzo di nuovi sfollati interni al livello globale di cui 30 milioni e 700 mila a causa di disastri ambientali e 9 milioni circa a causa di violenze e conflitti; dalle stime dell'IPCC *Intergovernmental Panel on Climate Change* quale principale organismo internazionale per la valutazione dei cambiamenti climatici risulta che, sebbene la percentuale di sfollati indotti dal clima al di là dei confini nazionali è molto più complessa da identificare, il numero è destinato ad aumentare a causa di eventi meteorologici più frequenti ed intensi oltre che per via di cambiamenti ambientali a lungo termine.

Ancora più di recente, in considerazione delle preoccupazioni sostenute dall'aumento esponenziale dei migranti climatici, in occasione della COP28⁵, oggetto di discussione è stata l'operatività del meccanismo *loss and damage* un fondo istituito con l'obiettivo di supportare economicamente i Paesi in via di sviluppo maggiormente colpiti dagli effetti dei cambiamenti climatici.

È interessante notare come, in linea con quanto accennato poc'anzi nel contesto del fenomeno migratorio, le cause ambientali sul campo di studio abbiano subito un cambio di rotta; ciò in quanto nel corso del XX secolo quasi tutte le tracce dell'ambiente come fattore esplicativo delle migrazioni sono andate scomparendo dal crescente corpus di ricerca sulle mobilità.

Al contrario i primi tentativi di teorizzare la mobilità umana, anche se in forme differenti, vedevano al centro il ruolo esercitato dall'ambiente: Ravenstein figura di spicco tra i teorici, sostenne la rilevanza rivestita dal fattore ambiente nell'ambito dei movimenti delle popolazioni, enunciando una serie di leggi migratorie e Huntington Ellsworth, esponente del determinismo ambientale, nei suoi studi aventi ad oggetto l'Asia

³ Tra le cause strutturali della mobilità si annoverano i fattori socio-politici come i conflitti, fattori demografici e fattori economici legati alla salute economica di un Paese.

⁴ L'Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) è un'organizzazione internazionale non governativa, la quale rappresenta la principale fonte mondiale di dati e analisi sugli sfollati interni.

⁵ La conferenza annuale tra le parti contraenti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici tenutasi a Dubai dal 30 novembre al 12 dicembre 2023.

centrale(1907), approfondì l'esame sulle relazioni tra fattori climatici e culturali fino ad enfatizzare il ruolo chiave degli stessi nel corso della storia.

Ben presto però l'attenzione rivolta al fattore ambientale ha finito per cedere il posto all'ascesa di un paradigma economico nella teoria delle migrazioni ed il generale disinteresse per i fattori ambientali segnerà gran parte degli studi e delle teorie sul fenomeno fino ad un periodo molto recente. All'interno della "nuova economia della migrazione" tutte le altre cause sono mere variabili racchiuse e insite nelle spiegazioni economiche degli spostamenti.

Secondo Piguet nel riferirsi alla migrazione climatica bisognerebbe parlare di 'migrazione primitiva'⁶ poiché l'impatto dell'ambiente sulla stessa tende a consumarsi giungendo a diventare insignificante passo dopo passo, fin quando l'uomo gradualmente acquisisce la 'padronanza' sulla natura grazie al progresso tecnologico.

In tempi più recenti si assiste ad un rispolvero del nesso tra fattore climatico e mobilità umana come campo d'indagine, da attribuire prevalentemente alla pubblicazione nel 1985 di un rapporto dell'UNEP; momento in cui per la prima volta fa il suo ingresso nella scena pubblica il concetto di "rifugiati ambientali" di cui si rinviene la definizione riferibile a : <<quelle persone che sono state costrette a lasciare il proprio ambiente, temporaneamente o permanentemente, a causa di una crisi ambientale (naturale e/o causata dall'uomo) che ha messo in pericolo la loro esistenza e/o gravemente influito sulla qualità della loro vita>>⁷.

A seguire nel 1988 secondo alcune stime del World Watch Institute si contavano già 10 milioni di rifugiati ambientali in tutto il mondo e nel 1990 un rapporto dell'IPCC identificò i potenziali impatti del cambiamento climatico sulla migrazione umana prevedendo che milioni di persone sarebbero state probabilmente sradicate dall'erosione delle coste, dalle inondazioni costiere e dall'interruzione dell'attività agricola, presagendo

⁶ E. Piguet, *From 'Primitive Migration' to 'Climate Refugees': The Curious Fate of the Natural Environment in Migration Studies*, in <<*Annals of the Association of American Geographers*>>, vol 103 No. 1, 2013, pp. 148-162.

⁷ E. El-Hinnawi, *Environmental Refugees*, UNEP, Nairobi 1985.

come tali circostanze avrebbero generato la possibilità di prendere in considerazione la migrazione al di fuori dei confini nazionali⁸.

Il dibattito avente ad oggetto il nesso tra cambiamento climatico e migrazione si fonda su due poli differenti, comunemente definiti approccio allarmista o massimalista ed approccio scettico o minimalista. Il primo ha catturato l'attenzione pubblica poiché sostenuto da un solido background di studi ambientali e scientifici e vede il legame intercorrente tra migrazione e crisi climatica come causale e diretto ; esemplificativa in tale direzione oltre la concettualizzazione vaga di 'environmental refugees' sopra richiamata, operata da El Hinnawi e funzionale ad attrarre l'attenzione sugli aspetti più deleteri delle emissioni di gas a effetto serra, anche la previsione dello scienziato Myers nel 1993, esplicitata in un documento, secondo cui entro la fine del XXI secolo si sarebbe raggiunto il numero di 150 milioni di rifugiati ambientali postulando l'inquadramento della questione dei rifugiati ambientali come una prossima crisi umanitaria⁹.

Le critiche avanzate a riguardo sono volte a considerare le stime dello scienziato troppo riduttive e semplicistiche nel metodo, non curanti delle capacità di adattamento e della resilienza umana come aspetti compensativi degli effetti generati dal clima; criticità che purtroppo accomunano gran parte delle stime facenti luce sull'aumento dei migranti indotti dal cambiamento climatico, le quali si traducono molto spesso in notizie errate, alimentatrici della disinformazione dell'opinione pubblica circa le forze sociali, economiche e politiche che interagiscono con i fattori ambientali.

A detta della visione allarmistica la migrazione non è solo conseguenza del degrado ambientale ma funge da prova circa la necessità di agire contro il cambiamento climatico.

Nel 2011 l'ONU è stata protagonista di una disamina a causa di un comunicato stampa risalente al 2005 e pubblicato dall'Istituto per l'ambiente e la sicurezza umana¹⁰ nel quale si prevedeva entro il 2010 di contare 50milioni di rifugiati climatici.

⁸ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Climate Change: The IPCC Scientific Assessment: Final Report of Working Group I* (Cambridge University Press, 1990)

⁹ N.Myers, *Environmental Refugees in a Globally Warmed World*, in << BioScience >>, vol. 43, fasc. 11, 1993, pp. 752-761.

¹⁰ Rientrate tra gli istituti dell'Università dell'ONU, Istituto per l'ambiente e la sicurezza umana, ha il compito di analizzare le problematiche e proporre soluzioni efficaci riguardanti la dimensione ambientale della sicurezza umana, a livello accademico si occupa della valutazione della vulnerabilità, dell'analisi della resilienza, gestione del rischio e strategie di adattamento in sistemi umano-ambientali e della migrazione interna e transfrontaliera ricollegabile al fattore ambientale.

L'UNEP pubblicò, a tal proposito, una mappa esplicativa con cifre successivamente modificate e ridotte, non andando però esenti dall'ingenerare nei mass media, nell'opinione pubblica, un sentimento di sfiducia nel sistema delle Nazioni Unite ed una erronea percezione del cambiamento climatico come un pericolo non reale. Questo episodio dimostra come possa rivelarsi pericoloso oltre che inopportuno, nell'approccio ad un fenomeno di tale complessità, non rifarsi a metodologie adeguate che consentano di analizzare gli spostamenti e dati in maniera quanto più possibile rispondenti e finendo per mettere in ombra osservazioni e analisi più 'rassicuranti'.

Al contrario, l'approccio minimalista intende evidenziare le tante variabili contestuali coinvolte nel fenomeno migratorio e, simultaneamente, tenere conto della capacità di adattamento e della resilienza umana, mettendo in discussione qualsiasi legame causale diretto tra cambiamento ambientale e migrazione.

In quest'ottica, tale approccio risulta maggiormente idoneo a recepire le difficoltà, nonché lo svantaggio di isolare e considerare unicamente le considerazioni ambientali nel quadro complessivo del fenomeno.

Tra le riserve, la scienza del clima annovera la complessità nel riconoscere una relazione tra il cambiamento climatico ed un evento a breve termine. Dunque, essendo il mutamento osservabile in un arco temporale più ampio, è doveroso tenere in considerazione diverse possibilità: la natura volontaria o non degli spostamenti, la tipologia del fattore scatenante, se si attraversano o meno i confini internazionali e se le cause degli spostamenti sono riconosciute o rafforzate da fattori discriminatori.

Con riferimento al primo quesito, senza un'eccessiva digressione poiché sarà oggetto di approfondimento nel capitolo seguente, dinanzi al mutare dell'ambiente una delle risposte potrà essere lo spostamento verso regioni che offrano maggiori opportunità economiche e migliori condizioni di vita. La linea di confine con uno sfollamento forzato sarà ravvisabile là dove le zone stesse diventino inabitabili nel tempo a causa di un perdurante deterioramento che comporta, a seconda dei casi, desertificazione, inondazioni permanenti di aree costiere e presagi simili.

Quanto al fattore scatenante, restando su questo tema, si è soliti riconoscere due tipologie di processi : con sudden-onset events intendiamo uragani, inondazioni, terremoti

ed eruzioni vulcaniche, eventi generanti impatti estremi e puntuali; mentre, per slow-onset processes si intendono eventi come l'innalzamento del livello del mare, salinizzazione, desertificazione e dissesto idrogeologico, i quali si differenziano per la loro natura ad insorgenza lenta, determinanti un impatto graduale sulla vita delle popolazioni e sulle risorse naturali, in relazione ai quali risulta più complesso determinare la portata e l'entità degli sfollamenti che ne derivano.

La differenza evidente tra le due tipologie di fenomeni relazionata alla migrazione non deve, erroneamente, indurre a ritenere che i processi a lenta insorgenza provochino conseguenze meno gravi; al contrario infatti, gli stessi generano un impatto più duraturo ed altrettanto problematico.

Con riguardo al superamento dei confini il crescente numero di studi mette in luce come nella maggior parte dei casi gli spostamenti legati al clima siano prevalentemente interni e gradualmente, avvenendo dunque su brevi distanze. La maggior frequenza di tale dislocamento può essere ricondotta tanto a motivi economici, in quanto nella maggior parte dei casi sono coinvolte popolazioni che vivono in povertà, prive di risorse per poter affrontare lunghi viaggi; quanto a ragioni legate all'appartenenza alla propria terra, le quali inducono gli individui a raggiungere luoghi limitrofi con l'intenzione di far ritorno quanto prima nella loro terra natia.

Infine, è dibattuta la possibilità di constatare fattori discriminatori alla base o in accentuazione agli spostamenti in quanto, nel contesto attuale, gli impatti del cambiamento climatico sono più indiscriminati e sconnessi da caratteristiche specifiche quali ad esempio le convinzioni personali di un individuo o l'origine etnica. Viene da sé che sebbene il fenomeno in questione provochi danni maggiori su alcuni Paesi per via della posizione geografica e delle loro risorse, il motivo non è da ravvisarsi nella nazionalità dei rispettivi abitanti.

Alla luce di dette considerazioni parrebbe più opportuno sostenere la multi-causalità del fenomeno migratorio; Così facendo dipenderà dalla combinazione degli effetti del cambiamento climatico e dal loro grado di coinvolgimento con preesistenti cause di stress, la possibilità di prevedere se la scelta di migrare verrà adottata e messa in atto.

La scienza del clima ha corroborato e supportato quest'ultima teoria ritenendo puramente arbitraria la scelta di definire il cambiamento climatico come unico fattore determinante del proposito di migrare, ignorando altre cause significative come la povertà, i conflitti, l'instabilità politica e la mancanza di opportunità.

Sembra proliferare tra i ricercatori l'espressione 'survival migration'¹¹, concetto focalizzante l'attenzione non su singole cause particolari, asserendo piuttosto una visione onnicomprensiva dei molteplici fattori di stress quali il fallimento di uno Stato, gravi minacce ambientali ed il venir meno dei mezzi di sussistenza.

La strada verso una maggiore sensibilizzazione così come la maturazione di una nuova consapevolezza potrà configurarsi non solo condividendo i dati oggettivi dell'incidenza attuale e dei rischi per il futuro, ma anche e soprattutto raccontando ed approfondendo gli effetti del cambiamento climatico e del degrado ambientale, nonché le cause della migrazione ambientale.

Utili non solo ai fini della ricostruzione di una nozione di rifugiato climatico o ambientale ma anche della comprensione delle cause risultano dei criteri distintivi, teorizzati dallo stesso El-Hinnawi, identificativi di tale categoria: per tali intendendosi lo spostamento temporaneo dovuto a stress ambientali, l'insediamento in un'area diversa dall'originario habitat per cambiamenti permanenti riconducibili all'operato umano e lo spostamento provvisorio o permanente in cerca di migliori condizioni di vita.

Prendendo le mosse da tali criteri Lonergan amplia le maglie delle cause generatrici di uno stress ambientale quale fattore determinante nel processo migratorio, sottolineando una puntuale distinzione tra quattro differenti tipologie dello stesso: dalla prima emerge la categoria dei disastri naturali quali eventi improvvisi e non prevedibili, il cui impatto dannoso sarebbe rapportato alla densità demografica della zona piuttosto che dipendere dalla potenza con cui tali eventi si abbattono sul territorio. Vittime di questa categoria risultano essere soprattutto gli individui stanziati in Paesi in via di sviluppo, non di rado

¹¹ A. Betts and E. Kaytaz, *National and international responses to the zimbabwean exodus: implications for the refugee protection regime*, UNHCR new issues in refugee research, 2009, paper no 175. (<https://www.unhcr.org/fr-fr/en/media/national-and-international-responses-zimbabwean-exodus-implications-refugee-protection-regime>)

esposti a calamità naturali quali alluvioni o siccità, e per tali ragioni maggiormente propensi alla migrazione

Segue poi la categoria dei cambiamenti cumulativi o modificazioni lente, contraddistinguibili in quanto trattasi di eventi che si manifestano in un lasso di tempo più lungo, generando mutamenti graduali della natura, correlati all'attività umana ed inquadrabili in vari fenomeni come i processi di deforestazione e desertificazione. Nonostante ci si riferisca a mutamenti per loro natura destinati a passare quasi inosservati, è interessante porre l'accento sull'incidenza degli stessi in riferimento al fenomeno migratorio.

È d'aiuto in tal senso supporre lo scenario proprio di comunità indotte dall'aridità del suolo a lasciare il proprio territorio, ingaggiando un viaggio in cerca di risorse indispensabili al fine del proprio sostentamento.

Loregan volontariamente rifiuta di riconoscere un legame tra tali fenomeni e la migrazione, eccependo l'insufficienza di tali cause da sole come ragionevoli indici motivazionali degli spostamenti, propendendo infatti, nettamente, per fattori incidenti in misura maggiore su situazioni già precarie, quali l'incremento improvviso della popolazione, la mancanza di sostegno istituzionale, la distribuzione iniqua delle risorse.

Un ulteriore gruppo riconducibile al fenomeno e meritevole di attenzione alla stregua della categorizzazione di Loregan, prende in esame gli episodi ascrivibili a progetti di carattere produttivo, non esenti da ripercussioni rinvenibili nel gran numero di sfollati o di controversie ambientali che ne sono diretta conseguenza. Al fine di giovare la comprensione si rendono certamente esemplificative vicende come la costruzione di dighe o infrastrutture, cause del dislocamento di chiunque lì vi abitasse, come accadde in Cina, nel caso della '*Diga delle Tre Gole*' o in India in occasione della *diga Sardar Sarovar*.

Il distinguo e la netta differenziazione tra le cause, emblematici dell'interpretazione di Loregan, offrono un punto di vista rigido ed eloquente nell'attribuzione di un ruolo accessorio al cambiamento ambientale nei flussi migratori; circoscrivendo i fattori ad ipotesi in cui non vi sia alternativa per salvare vite umane.

La ricerca di una coerenza espositiva nel tentativo di garantire l'esaustività nell'analisi del fenomeno non può prescindere da una digressione sulle principali conseguenze che il cambiamento climatico genera sul globo terrestre.

L'esame intende prendere le mosse dall'indagine delle singole ripercussioni cui tale fenomeno ha dato origine, avvalorando il riferimento all'incidenza concreta che si riverbera inarrestabilmente sugli insediamenti umani, le infrastrutture, la salute umana, la sicurezza, il sostentamento e la povertà delle popolazioni interessate; nell'intento finale di trascendere l'erronea illusione di una lotta senza oppositori, in un quadro dove la consapevolezza circa una tematica più reale e pregnante di quanto si possa ancora immaginare costituisce il primo barlume di speranza per una netta ed auspicata inversione di rotta.

L'innalzamento del livello del mare acquisisce, all'interno di questa mappatura, un capitolo altamente esemplificativo della dilagante minaccia cui ci si riferisce.

Come si evince dal quinto rapporto dell'IPCC: "il tasso di innalzamento del livello del mare dalla metà del XIX secolo è stato il più elevato tasso medio rispetto ai duemila anni precedenti. Nel periodo 1901-2010 il livello globale medio del mare è cresciuto di 0,19 m"¹².

Il processo determinante l'innalzamento del livello del mare si riconduce, all'interno di una relazione certa, con lo scioglimento dei ghiacci indotti dall'aumento delle temperature globali. I dati in merito al passaggio dei suddetti ghiacciai da uno stato solido ad uno stato liquido testimoniano una preoccupante variazione di volume dei mari fino a 2,8 mm annui.

Tali dati certamente sconcertanti differiscono in riferimento all'area geografica oggetto di indagine, evidenziando un impatto più significativo su zone nelle quali si esplicherà nelle forme di un sollevamento territoriale, ed un'incidenza minore, invece, rispetto ad aree soggette all'erosione del suolo.

Lo scenario seppur drammatico non si esaurisce nelle conseguenze enunciate, dovendosi anche segnalare eventi come la frammentazione di isole, le frequenti

¹² Climate Change 2013: The Physical Science Basis, Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press.

inondazioni e l'intrusione di acqua salata nelle falde acquifere, sintomi di non trascurabile incidenza sull'ecosistema; determinando uno scompenso delle popolazioni limitate nella disposizione di approvvigionamento idrico, un rischio per le infrastrutture energetiche ed una prospettabile interruzione del turismo costiero e dell'attività industriale.

Un altro tra i processi a lenta insorgenza si rinviene nella desertificazione, effetto diretto dell'assenza di precipitazioni e dell'aumento delle temperature che contribuiscono ad esporre alcuni Paesi alla siccità. La crescente apprensione nei confronti di questo fenomeno viene avvalorata dall'adozione di una convenzione in tal senso, la UNCCD¹³, la quale lo definisce come processo di degrado del suolo, per tale intendendosi non esclusivamente il terreno bensì un intero sistema territoriale che non consenta la produzione delle risorse necessarie al sostentamento. Occorre tenere ben presente come l'influenza di tale fenomeno non possa essere circoscritta ad un impatto locale, dovendosi estendere su scala globale. Allo stesso spesso si accompagna, infatti, la drastica riduzione della vegetazione, fonte di polveri, aerosol, influenti tanto sulla biosfera quanto su popolazioni che vivono a centinaia di chilometri di distanza. Punto emblematico è il contenuto del rapporto datato 2015, scaturito dalla collaborazione tra L'ELD Initiative e dell'UNEP, in cui si sostiene come la desertificazione involga un terzo del nostro pianeta causando la perdita di altrettanto terreno produttivo coltivabile.

Gli impatti del cambiamento climatico e del degrado ambientale assurgono a ruolo fondamentale sotto un duplice punto di vista; se da un lato, infatti, consentono di prendere atto e tastare con mano l'effettiva gravità ed attualità di tale situazione emergenziale, da un'ulteriore prospettiva, offrono lo spunto necessario per comprendere la distinzione tra le diverse aree geografiche; non indistintamente colpite e tuttavia accomunate da un insieme condizioni preesistenti identificative di fattori di vulnerabilità.

La vulnerabilità è un concetto che sfugge ad una definizione puntuale in quanto tende a ricomprendere situazioni eterogenee e ad essere oggetto di diversi ambiti di studio e di riflessione.

Nel linguaggio giuridico, sia a livello internazionale che europeo, la categoria riassume in sé scenari differenti a seconda di ciò che il diritto intende descrivere e tutelare,

¹³ United Nations Convention to Combat Desertification in Those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, particularly in Africa.

riferendosi talvolta a circostanze endogene e soggettive riconducibili all'età, allo stato di salute, al genere, all'appartenenza ad un gruppo; talvolta a situazioni esogene e oggettive come la contingenza di una situazione emergenziale e la predisposizione di un'area geografica alle capacità di mitigazione.

Sebbene sia oggetto di progressiva attenzione sia a livello normativo che giurisprudenziale non è ancora stata data una definizione olistica della stessa ma, prescindendo dal significato che le si può attribuire, è indubbio che se si delimitano i confini dell'analisi nell'ambito della protezione internazionale, riflette quelle situazioni che necessitano di una tutela maggiore, in ragione delle caratteristiche di fragilità e debolezza degli interessati e più specificatamente, nel contesto del cambiamento climatico, una maggior esposizione ai rischi e ai danni derivanti dallo stesso.

È evidente che dall'essere una caratteristica innata di ogni essere umano, la vulnerabilità relazionata al cambiamento climatico può potenzialmente accentuarsi in livelli e gradi differenti, in forte dipendenza con il contesto, mostrando così la sua dimensione individuale, spaziale, geografica e collettiva.

Ad oggi si assiste ad un mutamento concettuale nell'ordinamento giuridico internazionale, tale per cui a fronte delle situazioni che costituiscono una minaccia per l'umanità nel suo complesso, gli interessi degli Stati uti singuli devono convertirsi in interessi degli Stati uti universi,¹⁴ realizzando una limitazione della sovranità statale in nome di interessi superiori dell'umanità, passando a un paradigma poliedrico dove il ruolo dell'individuo non rileva solo in termini di responsabilità per il coinvolgimento nella crisi climatica ma anche e soprattutto con riferimento al riconoscimento e al rispetto di specifici diritti e posizioni giuridiche di cui risulterebbero titolari le categorie vulnerabili nella dimensione individuale, collettiva e comunitaria.

La vulnerabilità funge da ombrello sotto il quale vengono spesso considerate le migrazioni causate da fenomeni ambientali e climatici, impattando ed esacerbando le disuguaglianze, la povertà e determinando per di più l'esclusione e violazione dei diritti preesistenti.

¹⁴ F. Marcelli, 2023, *Diritto internazionale: appunti critici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, pp.119.

Fondamentali nel delineare i contorni della vulnerabilità, si sono dimostrate le forti contaminazioni scientifiche, infatti nell'ultimo Rapporto dell'IPCC, si pone l'accento sulla vulnerabilità climatica definendola come: <<The propensity or predisposition to be adversely affected. It encompasses a variety of concepts and elements, including sensitivity or susceptibility to harm and lack of capacity to cope and adapt>>¹⁵.

Un tipico esempio di vulnerabilità in chiave oggettiva è dato dalla situazione dei *Small Island Developing States*, piccoli Stati insulari in via di sviluppo, i quali sono chiamati ad affrontare in prima linea le sfide del riscaldamento globale, ubicati tra i Caraibi e il Pacifico e nell'area AIS (*Atlantic, Indian Ocean and South Cina Sea*).

La scienza del clima fornisce una comprensione a tutto tondo degli impatti principali dei cambiamenti climatici sulle piccole isole, dai tropici alle regioni polari, tra questi si contano cambiamenti nell'atmosfera e nelle componenti fisiche e chimiche dell'oceano, da cui originano fenomeni a insorgenza lenta come l'innalzamento del livello del mare, il riscaldamento e l'acidificazione degli oceani.

I fattori di vulnerabilità al cambiamento climatico in questi casi sono generalmente ricondotti alla posizione geografica spesso periferica che denota l'isolamento di queste realtà, agli ecosistemi sensibili al clima ed all'economia piccola e fortemente dipendente dalle risorse naturali. Tutto questo rappresenta un paradosso perché, pur essendo esposti a complesse minacce coinvolgenti su larga scala i diritti umani, gli Stati coinvolti sono tra i minor contribuenti alle emissioni di gas serra.

Il vero problema, come più volte ribadito dall'OHCHR è che tale fenomeno viola i diritti umani provocando danni in modo sproporzionato ai soggetti che si trovano in situazioni di vulnerabilità. Tra i molteplici rischi in cui incorrono vi è la definitiva perdita del territorio che in un tempo relativamente prossimo verrà sommerso dal mare o reso inabitabile dalla salinizzazione del suolo, cui sommare la perdita delle identità culturali. Viene da sé l'eventualità per cui l'abbandono dei luoghi d'origine inevitabilmente provocherà il venir meno delle tradizioni, della lingua, degli usi e costumi nonché la compromissione della possibilità di godere del proprio domicilio.

¹⁵ Cfr. Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability, Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, pp 121.

A sostegno risulta eloquente l'indagine svolta dall' Asian Development Bank in cui si descrivono i disastri derivanti dai cambiamenti climatici e i rischi cui soggiacciono le isole del Pacifico. Tra gli effetti irreversibili si menziona anche l'eventuale perdita della soggettività internazionale derivante dall'impossibilità per uno Stato di sostenere e accogliere la vita umana.

Un ulteriore elemento di criticità è dovuto all'assenza di necessarie tecnologie e risorse economiche atte a mettere in pratica strategie di riduzione dei rischi e mitigazione. Si segnala infatti il frequente, nel contesto dei SIDS, richiamo alle cosiddette *trapped populations*, in riferimento a quelle popolazioni particolarmente vulnerabili per via della combinazione tra l'elevato livello di povertà che determina una scarsa capacità di adattamento e la considerevole esposizione al rischio ambientale.

Fondamentale ai fini del riconoscimento, all'interno del Sistema dei diritti umani delle Nazioni unite, dell'emergenza ambientale come questione di diritti umani è risultata essere l'iniziativa condotta dai piccoli Stati insulari che ha portato all'adozione della Dichiarazione di Malé nel 2007 sulla dimensione umana del cambiamento climatico globale. Quest'ultima rappresenta la prima dichiarazione intergovernativa ove esplicitamente si chiarisce l'immediata implicazione del cambiamento climatico sul pieno godimento dei diritti umani compresi il diritto alla vita e al miglior stato di salute raggiungibile.

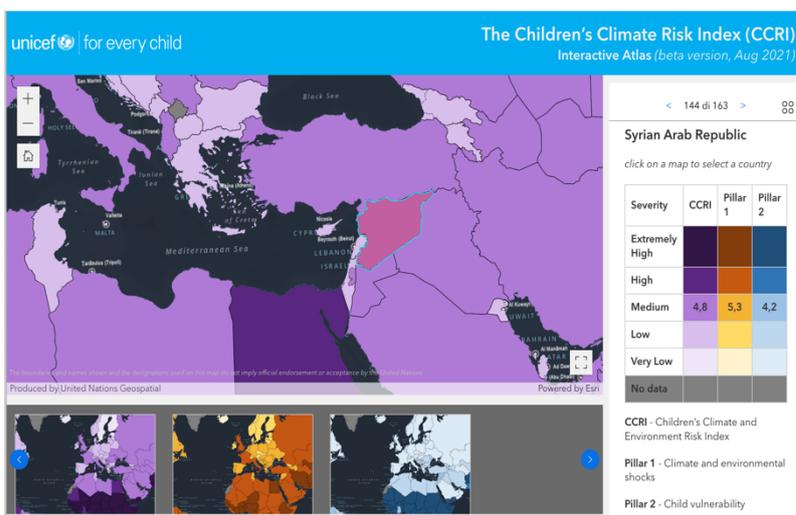
Altro emblema di vulnerabilità, valutato in chiave soggettiva, consiste nelle sfide alla salute pubblica che si trovano ad affrontare anziani e bambini le cui caratteristiche peculiari legate al comportamento, sviluppo e fisiologia risultano particolarmente minacciate. La vulnerabilità nei bambini si ravvisa oltre che per il fatto che le lunghe aspettative di vita li espongono ad un rischio maggiore di lesione da parte dei risultati progressivi e duraturi del riscaldamento globale, soprattutto nelle molte malattie potenzialmente in grado di causarne la morte fortemente sensibili alle condizioni climatiche, esemplificative sono la malaria, l'asma e la denutrizione infantile.

Nella maggior parte dei casi, si tratta di esposizioni prenatali che influenzano la salute dei bambini e persistono durante l'infanzia e l'adolescenza; tra i diversi fattori capaci di alterare le esposizioni ambientali dei bambini esponendoli ad un aumento della loro suscettibilità agli effetti si riconoscono: il particolato e l'ozono che influiscono sullo

sviluppo dei polmoni e il caldo estremo durante il periodo di gravidanza a cui si ricollega un peso ridotto alla nascita.

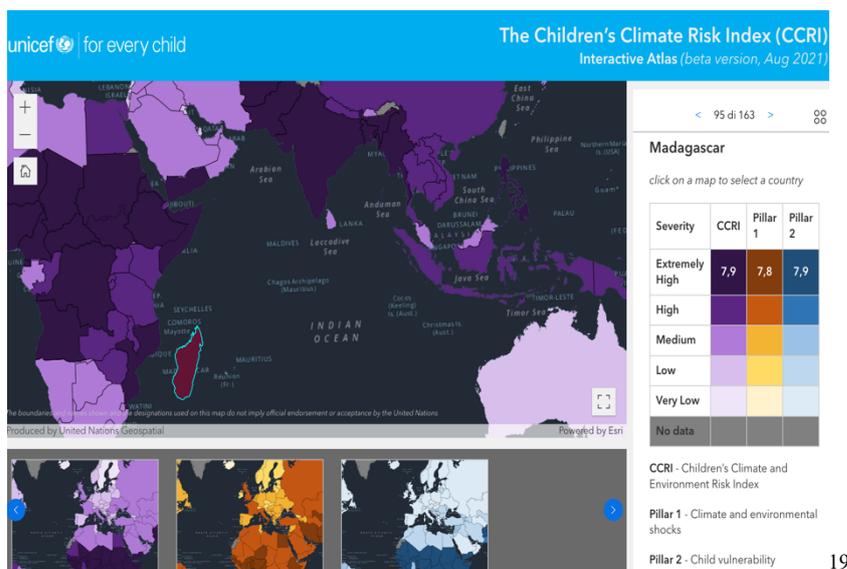
Lasciandoci guidare dagli studi scientifici, campo il cui contributo è essenziale ai fini dell'apprendimento e della lotta contro tale fenomeno, dal report del progetto internazionale *Lancet Countdown* del 2019 su salute e cambiamenti climatici, che vede coinvolti numerosi studiosi nel monitoraggio delle conseguenze del cambiamento climatico sulla salute umana, si sottolinea come in tutto il mondo i bambini sono tra i più colpiti dal fenomeno ed un bambino che nasce oggi vivrà in un mondo che conta quattro gradi in più rispetto alla media preindustriale, caratterizzato dal cambiamento climatico che ha un impatto sulla salute umana dall'infanzia e dall'adolescenza fino all'età adulta e alla vecchiaia¹⁶.

Anche dal *General Comment* n 26, adottato dal Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza nel recente agosto 2023, si può riscontrare come la crisi dell'inquinamento, del cambiamento climatico e della perdita di biodiversità vengano definite come “una minaccia sistematica ai diritti dei bambini in tutto il mondo.”¹⁷ Circostanza che si palesava già nel 2021 quando tramite una prima valutazione a livello globale da parte dell'UNICEF venne adottato il *Children's Climate Risk Index (CCRI)* quadro che mostra l'esposizione e la vulnerabilità dei bambini ai cambiamenti climatici:



¹⁶ N. Watts et al., “The 2019 report of *The Lancet Countdown on health and climate change: ensuring that the health of a child born today is not defined by a changing climate*”, in *The Lancet*, vol. 394, 2019, pp. 1836–1878.

¹⁷ UN Committee on the Rights of the Child general comment No. 26, On children’s rights and the environment with a special focus on climate change, 2023.



Fonte: The Climate Crisis is a Child Rights Crisis: Introducing the Children's Climate Risk Index. New York: United Nations Children's Fund (UNICEF), 2021.

L'atlante contiene il CCRI strutturato in due pilastri: nel primo si indica il grado di esposizione ai pericoli, agli shock e agli stress climatici e ambientali, nel secondo la vulnerabilità infantile comprensiva di entrambe le sue componenti: sensibilità data dall'impatto immediato del pericolo e la capacità di adattamento a lungo termine. Tale fenomeno priva l'accesso ai bambini ai servizi essenziali come l'acqua, servizi igienici, all'assistenza sanitaria, all'istruzione e alla nutrizione, sulla stessa prospettiva, la Convenzione sui diritti del fanciullo (1989) all'art 24 delega gli Stati, nell'attività di realizzare il diritto dei minori alla salute e ad uno standard di vita adeguato, a riconoscere e valutare i rischi insiti nel degrado ambientale.

Da un'analisi complessiva e dal confronto tra i variegati dati ricavati tra i 163 Paesi oggetto di studio, l'intento del presente riferimento è quello di riportare il tasso di vulnerabilità medio-alto della Siria e quello elevato del Madagascar come modelli di Paesi accomunati dal fatto di sperimentare rischi climatici e ambientali multipli che si rafforzano e si amplificano a vicenda in contesti spesso denotati da situazioni di tensione o da povertà, circostanze che sono potenzialmente in grado di far vivere le conseguenze più pericolose del cambiamento climatico: infatti così come in Siria la siccità ha avuto un

¹⁸ United Nations International Children's Emergency Fund Children's Climate Risk Index, The Climate Crisis is a Child Rights Crisis, 2021.

¹⁹ Ibidem.

effetto catalizzatore, contribuendo ai disordini politici e migrazioni, nell'isola del Madagascar caratterizzata da una povertà estrema, la carestia, i cicloni e le violente tempeste di sabbia portano a sfide e conseguenze devastanti per la popolazione.

2. Il tema della migrazione ambientale nei regimi convenzionali sul cambiamento climatico: portata e limiti

L'attuale quadro allarmante, qualificato dal Parlamento Europeo come 'emergenza climatica e ambientale',²⁰ pone di fronte a sfide continue che inducono a prospettare scenari globali quanto più drammatici ed evidenzia l'accento sulla necessità di un intervento efficace ed imminente che agisca in virtù di un'ottica intergenerazionale, preoccupandosi cioè, non solo dei problemi attuali, avendo riguardo anche per gli interessi involgenti le future generazioni. La delicata materia oggetto di tutela necessita di sinergia tra diverse conoscenze disciplinari della scienza ambientale, affiancate a quelle giuridiche nella lotta al fenomeno del cambiamento climatico, definito come sistema complesso in cui emissioni di gas serra e movimenti endogeni del clima interferiscono in modo non omogeneo con i principali ecosistemi, comportando un incremento del rischio di disastri naturali e del livello di pericolosità.

Nell 'UNFCCC²¹ il cambiamento climatico viene definito come <<cambiamento del clima terrestre attribuibile direttamente o indirettamente ad attività umane che alterino la composizione dell'atmosfera globale e si sommino alla naturale variabilità climatica osservata su intervalli di tempo analoghi.>>

Ciò, in un'epoca come la nostra, definita 'Antropocene'²² non dovrebbe sorprendere in quanto alle attività umane è riservato un ruolo centrale e la celerità e le manifestazioni con cui molti fenomeni ambientali hanno luogo possono essere ricondotte ad una matrice umana. È erroneo, dunque, considerare tale emergenza come frutto isolato di fattori ambientali, anziché contemplare il rilevante contributo dell'uomo attraverso svariate attività che provocano l'effetto di aumentare la concentrazione di gas a effetto serra nell'atmosfera.

²⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 28 novembre 2019 sull'emergenza climatica e ambientale (2019/2930(RSP)).

²¹ United Nations Framework Convention on Climate Change.

²² V. Antropocentrismo, in Treccani.it – Vocabolario Treccani on line, Istituto dell'Enciclopedia Italiana

I cambiamenti climatici di origine antropica sono dovuti soprattutto all'impiego di combustibili fossili: <<l'uomo immette in atmosfera anidride carbonica in maniera superiore rispetto alla quantità che può essere tamponata dagli oceani o consumata attraverso la fissazione del carbonio per fotosintesi.>>²³

Tale considerazione porta a rinvenire le origini del fenomeno nel complesso di cause ambientali e fattori sociali che innescano inevitabilmente un rapporto causa-effetto destinato a palesarsi in eventi meteorologici estremi con ripercussioni tanto sull'ambiente fisico quanto sull'uomo.

In un tale scenario sembrano essere più che attuali le preoccupazioni riguardanti l'equilibrio climatico risalenti all'intensificarsi, nel secondo dopoguerra, del processo di progressiva industrializzazione, dove emerse la consapevolezza degli effetti di vasta portata dell'industrializzazione del mondo occidentale sull'ambiente e sulle risorse naturali; contesto in cui il Club di Roma, composto da intellettuali e scienziati con l'ausilio del MIT, elaborò nel 1972 il rapporto scientifico *The Limits to Growth*.

Il presente offriva una previsione ipotetica sullo stato del mondo in un futuro prossimo calcolando matematicamente l'andamento e la reciproca interazione di cinque fattori a livello globale: la crescita dell'industrializzazione, l'aumento della popolazione, l'insufficienza del cibo e dell'acqua necessari per far fronte all'aumento, il progressivo consumo di risorse naturali non rinnovabili e il deterioramento dell'ambiente per via dell'inquinamento.

Al di là delle critiche che furono avanzate, a distanza di quasi cinquant'anni, risulta lampante come tra le preoccupazioni avvertite e le previsioni elaborate si sia rivelata attuale l'esistenza di limiti del pianeta nell'assorbire le varie forme di inquinamento prodotte dallo sviluppo²⁴; ne è prova oltre che l'inquinamento diffuso, anche il cambiamento climatico prodotto dalla smisurata immissione nell'atmosfera di gas serra generati da attività umane.

²³ E. Padoa-Schioppa, *Antropocene*, il Mulino, Bologna, 2021, pp.62.

²⁴ Nesper, Club di Roma-MIT: "I limiti della crescita" compie 50 anni, in <<ScienzaInRete>>, 6 giugno 2022. (consultabile online all'indirizzo: <https://www.scienzainrete.it/articolo/club-di-roma-mit-limiti-della-crescita-compie-50-anni/stefano-nespor/2022-06-06>)

Nello stesso anno del suddetto rapporto scientifico, si conta la prima Conferenza sull'ambiente umano convocata a Stoccolma dall'Assemblea generale dell'ONU, in occasione della quale venne adottata la Dichiarazione che consta di un Preambolo e di 26 principi; il Piano mondiale di azione ambientale che include varie raccomandazioni ed anche l'istituzione del Programma delle Nazioni Unite sull'Ambiente, organo sussidiario dell'Assemblea Generale con competenze specifiche in materia ambientale incaricato di dare manforte ai paesi nella tutela all'ambiente e nella lotta al cambiamento climatico mediante lo sviluppo e l'implementazione di accordi internazionali.

La conferenza è considerata il precursore del diritto internazionale dell'ambiente di epoca moderna, in quanto si assistette alla prima significativa evoluzione dello stesso come diritto a carattere settoriale, con l'obiettivo di prevenire i maggiori rischi ecologici. Prima di allora gli estremi entro cui si consideravano tali temi erano riconducibili ai beni di proprietà comune e all'economia delle risorse.

Nel preambolo della Dichiarazione si definisce l'ambiente, aspetto essenziale per il godimento dei diritti umani fondamentali ivi incluso il diritto alla vita; mentre nel primo principio emerge un concetto alla base della responsabilità intergenerazionale:

[...Egli ha il dovere solenne di proteggere e migliorare l'ambiente a favore delle generazioni presenti e future.], alludendo a quei principi etici connessi con la tutela dei diritti umani che richiedono al singolo, in nome dei bisogni e degli interessi delle future generazioni, di non danneggiare l'ambiente.

Inoltre dalla lettura del principio 21 il quale recita : <<La Carta delle Nazioni Unite e i principi del diritto internazionale riconoscono agli Stati il diritto sovrano di sfruttare le risorse in loro possesso, secondo le loro politiche ambientali, ed il dovere di impedire che le attività svolte entro la propria giurisdizione o sotto il proprio controllo non arrechino danni all'ambiente di altri Stati o a zone situate al di fuori dei limiti della loro giurisdizione nazionale.>>²⁵ pare chiaro come, attraverso tale strumento, la comunità internazionale intenda sottolineare fortemente la portata del degrado ambientale, facendo leva sulla necessità di una cooperazione degli Stati attraverso politiche e normative internazionali, regionali e nazionali dirette a prevenire le cause principali

²⁵ Cfr. The Stockholm Declaration on the Human Environment principle 21.

dell'inquinamento delle risorse naturali, bilanciando questa tutela con il proprio diritto sovrano.

Consolidatosi l'interesse comune verso la mitigazione del crescente degrado ambientale ed essendo stipulati in questi anni vari trattati accomunati dal principio di prevenzione del danno, si passa dal precedente *laissez faire* ad un'attenzione da parte degli stati verso i problemi ambientali internazionali, in una fase genericamente riconosciuta come funzionalismo ambientale.

A segnare l'avvio di una fase successiva fu La Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo, svoltasi a Rio de Janeiro nel 1992, collocata a chiusura di un periodo storico quale la Guerra Fredda, che ha portato con sé una presa di coscienza della natura olistica del sistema Terra, come sistema interconnesso sul presupposto che tutti gli elementi, viventi e non, sono interdipendenti ed ogni componente svolge un ruolo cruciale nella sostenibilità e nell'equilibrio complessivo.

Gli obiettivi in questa fase si traducono nel rendere compatibili gli imperativi dello sviluppo economico, concetto emergente coniato dalla Commissione di esperti indipendenti Brundtland nel rapporto *Our Common Future*, con le esigenze richieste dalla tutela ambientale ed ampliare la cooperazione internazionale fino a ricomprendervi la soluzione dei problemi ambientali che coinvolgono tutto il globo, in particolare i cambiamenti climatici, la perdita della diversità biologica e la deforestazione.

Il primo fra questi obiettivi può considerarsi raggiunto con l'adozione della Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo, prodotto di negoziati fra Paesi in via di sviluppo e Paesi industrializzati portatori di interessi divergenti la quale, sebbene non rappresenti la tanto auspicata Carta della Terra, viene considerata come sintesi di principi cardine del diritto internazionale dell'ambiente, ivi compresi quelli che hanno preceduto la sua adozione; ed una *law-developing resolution* che, riunendoli tutti insieme, getta le basi normative circa le modalità in cui lo sviluppo avrebbe dovuto essere inteso all'indomani della Guerra Fredda, ipotizzando non uno sviluppo sfrenato ma limitato da vincoli ambientali che sebbene impegnativi sono da ritenersi inevitabili²⁶.

²⁶ J.E Viñuales, *The Rio Declaration on Environment and Development - A Commentary*, Oxford Commentaries on International Law, 2015 pp. 16.

All'interno di questo set ambientale vi è uno tra i principi fondamentali della Dichiarazione, identificabile nella prevenzione che non solo collega i settori dello sviluppo e dell'ambiente ma lo fa affermando, con una formulazione peraltro molto simile, la sua continuità con la Dichiarazione di Stoccolma ex principio 21.

Tale principio si traduce come un dovere di diligenza verso l'ambiente e presuppone sempre l'accertamento preventivo del rischio sulla base delle conoscenze scientifiche del momento prima di intraprendere qualsiasi azione. Oltre a rappresentare una rilevante influenza nella stipulazione di trattati ambientali volti alla prevenzione dei disastri naturali e antropici, il principio funge da fondamento stesso per la riduzione del rischio di catastrofi, tanto da essere generalmente riconosciuto come principio di diritto consuetudinario²⁷.

Discorso diverso concerne il principio 15, nel quale si rinviene il concetto di precauzione che, nella prassi internazionale, più che atteggiarsi da principio, finisce per essere considerato come metodo precauzionale utile per far fronte a situazioni imprevedibili ed in forza del quale: <<Al fine di proteggere l'ambiente dovrà essere largamente applicato dagli Stati a seconda delle loro possibilità. Qualora ci siano minacce di gravi o irreversibili danni, l'assenza di certezza scientifica assoluta non dovrà essere addotta come ragione per ritardare le misure antieconomiche utili a prevenire il degrado ambientale>>²⁸.

Si tratta della regola di gestione del rischio, emersa e sviluppatasi originariamente nel settore della tutela ambientale e giungendo, in anni recenti, a rappresentare uno strumento che realizza un'inversione dell'onere della prova, addossando lo stesso su chiunque produca, commercializzi sostanze o altrimenti svolga attività economicamente rilevanti.

La differenza lampante rispetto al principio di prevenzione è rinvenibile nella precauzione; questa risulta idonea ad anticipare la soglia di ammissibilità di interventi protettivi e, qualitativamente, si concretizza nello sviluppo di una modalità di reazione alle criticità emerse dal progresso tecnologico e scientifico, attribuendo rilevanza

²⁷A. Guttry, M. Gestri & G. Venturini, *International disaster response law* (1. Aufl.; 1. ed.). Springer-Verlag, 2012, pp.59.

²⁸Cfr. Rio Declaration on Environment and Development principle 15.

giuridica a pericoli che da un punto di vista scientifico sono qualificabili solo in termini di probabilità e possibilità.

Inoltre, il noto principio 15 deve essere applicato secondo le capacità di ciascun Paese e quindi rispettando il precedente principio numero 7, il quale introduce il concetto di responsabilità comuni ma differenziate: <<States shall cooperate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth's ecosystem. In view of the different contributions to global environmental degradation, States have common but differentiated responsibilities. The developed countries acknowledge the responsibility that they bear in the international pursuit of sustainable development in view of the pressures their societies place on the global environment and of the technologies and financial resources they command>>²⁹.

L'elemento appositamente messo in evidenza si ascrive nella necessità di creare relazioni maggiormente paritarie tra gli Stati, introducendo il significato di giustizia distributiva che di lì a poco avrebbe costituito un pilastro nel sistema delle relazioni internazionali.

Oltre alla Dichiarazione, venne adottata l'Agenda 21 quale programma d'azione globale volto ad identificare gli interventi necessari a realizzare lo sviluppo sostenibile ed indirizzare raccomandazioni, di cui sono destinatari gli Stati, per regolarne i comportamenti in tutti i settori riguardanti lo sviluppo; la Dichiarazione dei principi per la gestione sostenibile delle foreste al fine di creare un consenso globale sulla gestione, conservazione e sviluppo delle stesse e due convenzioni giuridicamente vincolanti: la Convenzione sulla biodiversità, il cui obiettivo primario è costituito dalla conservazione della diversità biologica, andando a sottolineare a titolo esemplificativo il ruolo fondamentale rivestito dalle popolazioni indigene, dalle comunità locali, dalle loro tradizioni e dai loro stili di vita; tematica che con gli occhi di oggi, fu molto avanguardista in quanto abbiamo avuto modo di appurare come i cambiamenti climatici, tra cui le variazioni nei modelli meteorologici, l'aumento delle temperature e i fenomeni estremi del clima colpiscono in modo particolare le comunità che vivono in armonia con la natura.

²⁹ Cfr. Rio Declaration on Environment and Development cit., principle 7.

Ed infine la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, istitutiva del sistema istituzionale operativo. Definisce gli obiettivi e delinea un calendario di riduzione delle emissioni da parte dei Paesi sviluppati e di quelli in via di sviluppo.

Infatti l'obiettivo ultimo dell'UNFCCC è prevenire le interferenze umane potenzialmente "pericolose" sul sistema climatico e stabilizzare le concentrazioni di gas serra: scopo ambizioso e particolarmente specifico per l'epoca, in quanto ha impegnato gli Stati membri ad agire nell'interesse della sicurezza umana anche di fronte all'incertezza scientifica, richiedendo loro di attuare una strategia condivisa di cooperazione internazionale nel processo di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, riconosciuti come una minaccia globale.

La peculiarità di questa Convenzione è accentuata dall'impiego della tecnica dell'Accordo quadro, che delinea una cornice giuridica di riferimento senza dettare obblighi sostanziali, impegnando gli Stati e più precisamente i governi a rispettare adempimenti e compiti di natura procedurale fondati sull'obiettivo ultimo di riduzione delle emissioni di gas serra.

Complessivamente entrambe le Conferenze di Stoccolma e di Rio hanno contribuito alla formazione di un consenso globale circa i principi fondamentali del diritto ambientale internazionale e alla necessità di dar avvio a forme di cooperazione internazionale.

Dopo Rio la protezione dell'ambiente è divenuta oggetto di governance globale, portando alla conclusione di numerosi accordi ambientali globali e regionali; sebbene la critica comune ritenga che il summit di Rio si sia tradotto in una mera dichiarazione di intenti a causa soprattutto dell'incapacità della comunità internazionale di adottare decisioni in grado di oltrepassare interessi specifici a favore del benessere dell'umanità.

Con l'intento di ampliare l'UNFCCC, che non contemplava obiettivi e scadenze puntuali allo scopo di stabilizzare le concentrazioni di gas ad effetto serra nell'atmosfera, fu adottato nel 1997, in occasione della terza sessione plenaria della Conferenza delle Parti, il protocollo di Kyoto che detta obblighi sostanziali prevedendo impegni specifici e puntuali.

Tra i principi fondanti la sua struttura trovano spazio il principio precauzionale che, applicato alle ipotetiche conseguenze dell'effetto serra, permette di individuare una serie

di azioni prioritarie per affrontare le problematiche legate ai cambiamenti climatici globali, imponendo in particolare ai Paesi sviluppati ed a quelli europei caratterizzati da un'economia in transizione, di avviare un processo di collaborazione globale che si focalizzi sul ruolo chiave dei problemi del clima globale nello sviluppo socio-economico mondiale; ed il principio delle responsabilità comuni ma differenziate mediante cui il Protocollo impone impegni giuridicamente vincolanti ai Paesi aderenti summenzionati che si traducono in obblighi di risultato consistenti nella riduzione complessiva delle emissioni di anidride carbonica e degli altri gas che provocano il cd. effetto serra del 5,2% rispetto ai livelli del 1990 (per quanto riguarda CO₂, CH₄, N₂O) ovvero rispetto ai livelli del 1995 (per HFCs, PFCs, SF₆) nel periodo di impegno compreso tra il 2008 ed il 2012.

Le riserve si riferiscono alla mancata inclusività dimostrata con l'esclusione dagli obblighi di riduzione dei paesi in via di sviluppo, impedendo così il generarsi di un'efficacia globale attorno allo stesso e anche all'eccessiva onerosità degli obblighi imposti, il cui rispetto può compromettere la crescita economica e la competitività dei paesi coinvolti, ragion per cui nel 2001 vi fu il ritiro da parte degli Stati Uniti.

Tale lacuna sarà colmata solo successivamente con l'adozione nel 2015 dell'Accordo di Parigi, comunemente riconosciuto come un risultato storico nella diplomazia multilaterale, contenente obiettivi aspirazionali, obblighi di condotta vincolanti in materia di mitigazione, un rigoroso sistema di supervisione e una forma sfumata di differenziazione tra Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo.

Con quest'ultimo si stabilisce l'obiettivo a lungo termine di contenere l'aumento della temperatura media globale a 2°C rispetto ai livelli preindustriali e di proseguire gli sforzi per raggiungere un limite di temperatura di 1,5°C, che funge da obiettivo globale di adattamento funzionale al miglioramento della capacità di adattamento, rafforzamento della resilienza e riduzione della vulnerabilità ai cambiamenti climatici.

Per raggiungere tale l'obiettivo le Parti sono soggette a obblighi di condotta vincolanti in relazione ai contributi nazionali di mitigazione, animati da un'aspettativa di risultati in buona fede. Tra questa serie di obblighi, è richiesto alle parti di presentare con cadenza quinquennale contributi (NDCs)³⁰ più ambiziosi di quelli precedenti.

³⁰ Nationally Determined Contributions.

La disposizione in questione recita: <<Each Party's successive nationally determined contribution will represent a progression beyond the Party's then current nationally determined contribution and reflect its highest possible ambition, reflecting its common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances.>>³¹, lasciando alla determinazione nazionale la scelta circa i contributi e il modo in cui essi rifletteranno gli impegni assunti, così da mettere in atto una differenziazione sfumata adattata alle capacità e specificità di ciascun Paese.

È previsto inoltre un sistema di sorveglianza per verificare l'effettiva attuazione dei requisiti imposti alle Parti, sul presupposto che più le stesse godranno di autonomia, meno è certo che il regime raggiungerà il suo obiettivo di temperatura a lungo termine.

Si crea così un perfetto bilanciamento idoneo a preservare l'autonomia degli Stati nella determinazione dei loro contributi, rafforzando al contempo la supervisione degli stessi mediante uno spesso sistema di trasparenza, un processo di valutazione globale e un meccanismo di conformità.

Altro merito che si riconosce all'Accordo è quello di essere il primo accordo multilaterale vincolante sul clima a far riferimento ai diritti umani; infatti, nel periodo precedente all'Accordo di Parigi, diversi titolari di mandato speciale redassero una lettera aperta in cui si invitavano gli Stati parte a garantire la piena coerenza tra gli obblighi in materia di diritti umani e l'azione per il clima ed a contemplare il linguaggio sui diritti umani nel documento finale.

Nel preambolo, l'emergenza climatica viene disegnata come una preoccupazione comune dell'umanità e si esortano le Parti, nell'ambito di azioni climatiche, a rispettare e promuovere i propri obblighi in materia di diritti umani, diritto alla salute, diritti dei popoli indigeni, delle comunità locali, dei migranti, dei bambini, delle persone con disabilità e delle persone in situazioni vulnerabili creando così un solido quadro di cooperazione e sostegno.

Sebbene si tratti di un contributo minimo, in quanto non riflette appieno la rete di interrelazioni tra cambiamenti climatici e diritti umani, rappresenta un passo significativo

³¹ Cfr. Paris Agreement, cit., art. 4, par. 3.

per l'applicazione di un approccio basato sui diritti umani alla lotta contro l'emergenza climatica.

Tradizionalmente, si è potuto notare, come per far fronte ad una tale emergenza si è fatto ricorso alla cooperazione interstatale come presupposto necessario al perseguimento di obiettivi prestabiliti internazionalmente; tuttavia nell'operare un bilancio da alcuni elementi indiziari quali l'aumento progressivo delle temperature globali e l'intensificarsi di eventi metereologici estremi non può non rilevarsi l'efficacia limitata della cooperazione internazionale realizzatasi mediante l'istituzione di grandi conferenze che hanno portato a concludere delle convenzioni universali le quali, sebbene forniscano un quadro globale in materia, pongono obblighi vaghi e soprattutto relativamente vincolanti.

Con riferimento ai principi, standard e Dichiarazioni adottate in tali contesti si è soliti parlare di atti di *soft law*, con questa accezione si fa riferimento a strumenti non giuridicamente vincolanti, impiegati quali tecnica di diplomazia multilaterale, ai quali spesso si raccorda una certa rilevanza giuridica poiché costituiscono tasselli importanti nel processo di formazione o consolidamento di regole giuridiche internazionali, più specificatamente quali esempi di metodi 'partecipati' di produzione normativa, si ricollega agli stessi una funzione di cristallizzazione di una consuetudine in uno stadio già avanzato di formazione e un effetto generatore di una consuetudine allorquando l'atto non vincolante rifletta un *opinio juris* notevolmente diffusa, il che farà sì che l'atto in sé costituirà un punto fermo da prendere come riferimento.

Alla luce di tali strumenti giuridici sorge spontaneo domandarsi, data l'assenza di espliciti riferimenti a riguardo nei regimi convenzionali, se sia possibile considerare la responsabilità riconducibile alle condotte degli Stati in relazione al fenomeno migratorio scaturito anche dall'emergenza climatica.

Responsabilità che necessariamente richiama gli impegni assunti dagli Stati e derivanti dagli obblighi imposti dal diritto internazionale dell'ambiente.

Per poter ipotizzare una risposta e dunque configurare l'estensione di tale responsabilità, occorre passare in rassegna gli obblighi specifici degli Stati originati in base al diritto dei trattati ed ai principi del diritto internazionale consuetudinario.

Il dovere di cooperazione, quale principio cardine del diritto internazionale, involge tanto la sfera del diritto ambientale, tanto la sfera dei diritti umani.

Secondo il Consiglio per i diritti umani nel contesto del cambiamento climatico la cooperazione internazionale non risulta essere soltanto opportuna, ma invoca anche un obbligo in materia di diritti umani ed il suo scopo primario consiste nella realizzazione di simili diritti³².

Dal commento del Progetto di articoli sulla protezione delle persone in caso di catastrofi, adottato dalla Commissione di diritto internazionale,³³ si evince come la cooperazione risulti indispensabile ai fini della protezione delle vittime ed inoltre in tale lavoro si esplica il dovere degli Stati di giovare dell'assistenza internazionale in tutti quei casi in cui la catastrofe superi la capacità di risposta nazionale.

Inoltre, alla stregua dei trattati sul diritto ambientale gravano sugli Stati obblighi di: attuazione delle strategie volte alla mitigazione delle emissioni di gas ad effetto serra, prevenzione, riduzione e controllo dell'ambiente marino e dell'inquinamento atmosferico nonché il dovere di preservare la biodiversità.

Tali obblighi entrano in gioco ai fini dell'attestazione della responsabilità, allorquando lo spostamento sia causato dalla perdita di mezzi di sostentamento o risorse a seguito dell'estinzione di specie vegetali e animali.³⁴

Da ultimo, in occasione dei negoziati dell'UNFCCC si è riposta l'attenzione anche sul rapporto intercorrente tra cambiamento climatico, diritti umani e sfollamento; forum decisivo per affermare la portata di una responsabilità condivisa e per la promozione della migrazione come forma di adattamento.

³² Human Rights Council resolution 37/8, Human rights and the environment, 22 March 2018.

³³ Commentary, DraftArt5, para1: ILCReport(n53).

³⁴ J. McAdam, Climate Change, Forced Migration, and International Law, Oxford University Press, Oxford 2012, pp.81.

Capitolo II

Il problema della migrazione climatica e il diritto internazionale dei diritti umani

I dibattiti accademici e istituzionali risalenti ai primi anni '90, diretti allo studio di fattori di connessione fra ambiente e migrazione attraverso l'analisi della natura e delle implicazioni giuridiche caratterizzanti il fenomeno, hanno attraversato una fase di stallo per via della difficoltà nell'individuare la matrice ambientale come principale causa degli spostamenti e soprattutto in forza della carenza di uno studio preposto alla verifica della natura volontaria o forzata degli stessi.

In aggiunta a tali motivazioni apporta un significativo contributo anche l'immobilismo degli Stati, i quali si sono più volte resi protagonisti di un atteggiamento di resistenza politica volto alla difesa contro ingerenze che potessero minare la sovranità nazionale.

Pur riconoscendo la rilevanza del fenomeno e le ripercussioni che il 'terrore climatico' genera sulle vite di coloro che decidono di spostarsi, non è stato ancora implementato alcuno strumento legale atto a garantire i diritti degli stessi.

A livello internazionale, in particolar modo, lo sfollamento transfrontaliero derivante da disastri naturali e dagli effetti del cambiamento climatico è stato identificato come una lacuna normativa nel regime di protezione legale internazionale, tuttavia i principi comuni al diritto internazionale, al diritto internazionale dei diritti umani e al diritto dei rifugiati quali dignità, umanità e cooperazione internazionale costituiscono un terreno fertile ed un quadro normativo rilevante per dar voce ad una serie di strategie legali e politiche.

Infatti, davanti ad una simile sfida, una tra le soluzioni immaginabili può consistere nell'adattamento di tali principi attraverso un'interpretazione creativa o applicazione analogica degli stessi; soluzione che nella pratica sembrerebbe più facilmente raggiungibile rispetto alla creazione o sviluppo ex novo di norme in risposta alle carenze prospettate.

Negli ultimi vent'anni si è assistito a continue proposte avanzate per dar forma a nuovi quadri giuridici; si cita la nascita di una nuova convenzione internazionale per proteggere le persone sfollate a causa del clima o emendamenti alla Convenzione sui

rifugiati del 1951 o alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 1992. Tali esempi sono rappresentativi della difficoltà e della limitata possibilità di riuscita che comporta l'inclusione in accordi internazionali di clausole pertinenti gli spostamenti originati dai cambiamenti climatici e di come sia, in via ipotetica, più auspicabile la soluzione predetta.

Tuttavia, affinché questa possibilità si concretizzi e consenta di apportare un contributo sostanzioso al problema legato all'assente categorizzazione giuridica, sarebbe preferito il posizionamento dei suddetti principi alla base di interventi multipli e complementari non soltanto a livello internazionale ma anche regionale e nazionale.

La risposta a tali lacune normative, all'evidenza più efficace, appare essere un approccio basato sui diritti umani, in quanto consente di affrontare la questione migratoria e ambientale con una prospettiva alternativa rispetto ad una visione emergenziale proiettata, al contrario, sul presente e su singoli eventi da monitorare.

Così il piano dei diritti di gran lunga più proficuo non allude ad una mera valutazione dei diritti 'a rischio' coinvolti nel quadro complessivo della migrazione climatica, ritenendo doverosa anche la considerazione circa la tutela richiesta da coloro i quali sono spinti verso tali movimenti.

Occorre specificare come la migrazione indotta dai cambiamenti climatici interagisca in modo complesso con la tutela dei diritti umani, generando oggi un generalizzato consenso sull'interdipendenza dei diritti umani ed un sistema globale sano, armonioso ed ecologico.

La capacità delle persone di godere dei propri diritti è significativamente compromessa dal cambiamento climatico il quale, già a partire dal 2008, è stato al centro dello studio condotto dall'Alto Commissariato per i diritti umani incaricato dal Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite, riguardante le relazioni che vedono protagonisti i diritti umani ed i cambiamenti climatici.

Dal suddetto studio emerse come tale mutamento fosse fonte di gravi e molteplici effetti capaci di riversarsi e minare la capacità degli individui e dei popoli vulnerabili di godere dei più essenziali diritti espressi nella Dichiarazione universale dei diritti umani.

La dottrina a riguardo, ritenendo la protezione ambientale una condizione necessaria per la realizzazione di molti tra i diritti umani riconosciuti dall'ordinamento giuridico internazionale, ha formulato l'ipotesi del riconoscimento del diritto umano ad un ambiente sano, il quale però sembra affermarsi con fatica davanti alla prassi. Il principale problema, dunque, risulta essere la carenza di fonti normative dovuta alla frammentarietà delle disposizioni a riguardo all'interno dei vari trattati sui diritti umani e all'uso eccessivamente generalizzato, nel contesto internazionale, del termine 'diritto ad un ambiente sano' che inevitabilmente dà luogo ad una qualificazione, per la sua ampiezza, sfuggibile ad ogni tentativo di inquadramento.

Alcuni esempi a livello regionale possono essere d'aiuto per comprendere l'importanza di questo riconoscimento; al diritto ad un ambiente '*soddisfacente*' è dedicato un intero articolo nella Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981³⁵, ma anche la Carta araba dei diritti dell'uomo del 1994 riunisce in un'unica disposizione il diritto delle persone a condizioni di vita decenti ed il loro diritto ad un ambiente sicuro; il diritto di vivere in un ambiente sano, inoltre, è stato introdotto con il Protocollo addizionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1988 anche nel sistema interamericano.

Il collegamento concettuale tra governance ambientale e diritti non è incomprensibile. Proprio come la cristallizzazione dell'idea stessa di ambiente ha dovuto passare attraverso cambiamenti sociali, storici e politici lo stesso può dirsi per il riconoscimento degli impatti ambientali sull'umanità in termini di violazione dei diritti.

Pertanto, il regime internazionale dei diritti umani, composto da innumerevoli accordi, convenzioni, patti, trattati e dichiarazioni internazionali su tali diritti, è stato oggetto di un processo di adattamento per rendere possibile una conciliazione con le varie sfide poste dal cambiamento climatico, prima fra tutte la natura transfrontaliera del fenomeno.

Tra i trattati sui diritti umani è il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR) ad avvicinarsi maggiormente alle questioni ambientali anche non presentando alcun riferimento circa l'inquinamento ambientale. Il godimento di molti tra

³⁵ African Charter on Human and Peoples' Rights, art. 24. (available online at www.achpr.org/instruments/achpr/).

i diritti riconosciuti dallo stesso è fortemente dipendente da un ambiente sano e sostenibile per garantirne una piena realizzazione; caratterizzati da questa stretta correlazione sono: il diritto al lavoro (articolo 7); la sicurezza sociale (articolo 9); un adeguato tenore di vita, che comprenda un'alimentazione, un abbigliamento e un alloggio adeguati, nonché il diritto a non soffrire la fame (articolo 11); il diritto alla salute fisica e mentale (articolo 12) ed il diritto a partecipare alla vita culturale (articolo 15).

Il diritto internazionale dei diritti umani disciplina le relazioni tra gli Stati e gli individui sotto la sua giurisdizione o sotto il suo controllo, operando verticalmente tra gli Stati portatori di doveri e gli individui titolari di diritti. Nel contesto del degrado ambientale i diritti maggiormente invocati sono certamente il diritto alla vita, ad un adeguato tenore di vita ricomprensivo del diritto al cibo, all'acqua, ad un alloggio adeguato, a servizi igienici, alla *privacy*, al godimento della vita privata e familiare, alla salute e ai diritti procedurali di accesso all'informazione e partecipazione al processo decisionale.

La crescente tendenza degli organismi per i diritti umani ad occuparsi tanto di protezione ambientale quanto dell'ambito dei cambiamenti climatici è un fenomeno piuttosto recente, infatti, sebbene tale protezione non venga menzionata in nessuno dei trattati sui diritti umani, le istituzioni preposte alla loro tutela si trovano sempre più spesso ad affrontare le violazioni dei diritti causate dal degrado ambientale e tale interesse accresce allorquando si parli della migrazione ambientale, poiché le persone sradicate ovvero coloro che devono fuggire, migrare o reinsediarsi, si vedono spesso private di gran parte se non dell'interessa di questi diritti.

Le istituzioni per i diritti umani hanno assunto un ruolo di supervisione in relazione alla protezione dei diritti ambientali, non compreso nel loro mandato originario; con questo termine ci si riferisce tanto ai diritti sostanziali, possibili vittime del degrado ambientale, quanto ai diritti procedurali la cui ultima meta potrebbe essere il riconoscimento del diritto assoluto ad un ambiente sano.

Attraverso l'impiego della narrativa dei diritti umani, nonostante l'evidente attenzione riservata all'individuo, l'intenzione è sottolineare il dovere degli Stati di prevenire le violazioni che accompagnano lo spostamento, la migrazione e la ricollocazione. Inoltre, poiché il diritto internazionale dei diritti umani garantisce tutela

anche a coloro i quali si spostano attraverso le frontiere internazionali, tale lente è significativa se si considerano le persistenti lacune nel diritto internazionale riguardanti l'ammissione nei potenziali Paesi ospitanti, l'accesso ai servizi di base durante il soggiorno e le condizioni per il ritorno ove quest'ultimo sia possibile³⁶.

Per fronteggiare il problema, lo *human rights-based approach*, è fondamentale nel momento in cui si riconosce che la questione climatica è molto più che un problema tecnico e scientifico, rappresentando così come ribadito dal Comitato dei diritti umani, una delle <<minacce più pressanti e gravi per la capacità delle generazioni presenti e future di godere del diritto alla vita>>³⁷.

Come spiegato dalla Commissione di diritto internazionale, un simile approccio non affronta tali ipotesi solo ed esclusivamente in termini di bisogni umani, ma fa riferimento e tiene conto degli obblighi degli Stati di rispettare i diritti inalienabili degli individui, autorizzando questi ultimi a chiedere giustizia, riconoscendola nella veste di un diritto, non di un'elemosina, e garantendo alla comunità una base morale da cui partire per richiedere assistenza internazionale quando necessario.

Per entrambe le categorie di migranti, dunque tanto per gli sfollati interni quanto per i migranti transfrontalieri, è necessario che gli Stati di origine, transito e destinazione predispongano, adottino e applichino politiche, strategie e soluzioni legislative atte ad assicurare un'efficace protezione a livello nazionale.

Sebbene questi dovrebbero essere gli obiettivi da perseguire, non si può non confrontarsi e prendere atto dell'attuale condotta degli Stati nei riguardi di un tale fenomeno, contesto in cui circa un terzo degli Stati sviluppati accresce sempre di più le procedure di respingimento dei migranti.

Prescindendo dalle insidie che accompagnano le migrazioni indotte dai cambiamenti climatici, l'approccio basato sui diritti umani fornisce un solido quadro concettuale e pratico per proteggere i diritti umani nel contesto dei cambiamenti climatici.

Se si guarda attraverso la prospettiva inversa facente leva invece sui quadri giuridici esistenti, la questione principale è l'individuazione della modalità più idonea ai fini

³⁶ A. Kent, S. Behrman, *Climate Refugees: Beyond the Legal Impasse?*, Routledge, London 2018, pp.78.

³⁷ Cfr. Human Rights Committee general comment, 30 ottobre 2018, n.36, par.62.

dell'applicazione di questi ultimi agli individui in movimento in risposta al cambiamento climatico. Alla luce dei sistemi giuridici consolidatisi nel regime europeo ed internazionale in relazione alle migrazioni e al *climate change*, le iniziative di *soft law* come anche l'adozione di linee guida per la soddisfazione di esigenze di categorie di gruppi specifici vittime del cambiamento climatico, si sono rivelate essere una componente chiave nella sfida contro il fenomeno migratorio.

Sebbene infatti risulti particolarmente arduo se non del tutto impossibile arrivare all'elaborazione di uno strumento giuridico uniforme a livello globale che disciplini tale forma migratoria, la migrazione di massa indotta dal clima così come l'incapacità di rispondere a una catastrofe legata al clima, potrebbero essere sintomi del fallimento del sistema giuridico internazionale il quale dal canto suo segnalerebbe l'incapacità di proteggere la dignità umana.

Per evitare questo esito, l'architettura giuridica dovrebbe evolversi rispondendo efficacemente alla migrazione indotta dal clima. Vi sono ad oggi vari tentativi in corso che, mediante la formulazione di norme e principi, sembrerebbero gettare per il prossimo futuro le fondamenta per una nuova convenzione legale sul trattamento dei migranti a causa dei cambiamenti climatici, tra cui si contano : il lavoro della Commissione di diritto internazionale mediante il quale è stata elaborata una bozza di articoli sulla protezione delle persone in caso di disastri ³⁸, la *Platform on Disaster Displacement*³⁹ che lavora, congiuntamente agli Stati e ad altri attori, per monitorare e attuare l'Agenda di protezione ed anche la *Task Force on Displacement* ⁴⁰ grazie alla quale si ha una mappatura dei processi internazionali, delle politiche e dei quadri normativi che si occupano di questa tipologia di spostamenti.

La comunità internazionale, con riferimento a talune categorie di persone ritenute vulnerabili, ha avvertito la necessità di prevedere regimi convenzionali ad hoc atti a rafforzare e garantire sistematicità al nucleo dei diritti di cui sono titolari coloro i quali ne fanno parte. Tra questi regimi speciali sono inclusi quelli per la tutela dei diritti dei minori

³⁸ International Law Commission, Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters, Ch. IV, ¶E, U.N. Doc. A/71/10 (Aug. 12, 2016).
³⁹ (www.disasterdisplacement.org)

⁴⁰ La Task Force sugli spostamenti fu istituita durante la COP 15 di Parigi e ricompresa all'interno del piano di lavoro sul Meccanismo internazionale di Varsavia per i danni e le perdite. L'obiettivo è quello di sviluppare raccomandazioni per un approccio integrato e globale volto ad evitare, minimizzare e affrontare gli sfollamenti causati dagli impatti negativi dei cambiamenti climatici. (<https://unfccc.int/wim-excom/areas-of-work/migration-displacement-andhuman-mobility>).

e adolescenti e anche i diritti di coloro i quali non possono far ritorno nel proprio Stato di appartenenza per il fondato timore di esservi perseguitati.

Combinando l'approccio centrato sui diritti umani e il principio *common but differentiated responsibilities*, quale principio cardine all'interno del regime di cooperazione internazionale, gli attori statali e non statali sono chiamati a salvaguardare i diritti delle persone più vulnerabili; realizzando un bilanciamento tra l'emergenza di fuggire dai disastri ambientali e i conseguenti bisogni degli individui oltre che ripartire tra loro in modo equo e giusto gli oneri e i benefici della crisi climatica e della sua risoluzione.

Viene da sé che, ai fini dello sviluppo di meccanismi di governance nuovi e più idonei si richiede come preconditione una profonda conoscenza delle politiche migratorie e climatiche esistenti ed una comprensione critica circa le ragioni per cui tali politiche possano considerarsi limitanti alla luce di questa particolare categoria di migranti.

1. Il “rifugiato ambientale” nei regimi di tutela dell’asilo

In assenza di un limite proveniente dal diritto internazionale consuetudinario circa l'ammissione ed espulsione degli stranieri, l'asilo evoca il concetto di sovranità territoriale; infatti, stando al diritto internazionale tradizionale lo stesso equivale al diritto degli Stati sovrani di accordare a loro discrezione protezione nel proprio territorio.

L'asilo ha origini antichissime; rappresenta un mezzo di protezione della vita e della libertà di ciascun individuo. È importante notare come non sia frutto di una novità introdotta dal diritto internazionale o comunitario bensì si ricollega alla condizione di colui il quale richiede protezione presso un Paese diverso da quello d'origine al fine di preservare la sua stessa vita.

Sebbene non vi è dubbio che l'ammissione così come l'allontanamento degli stranieri rientrino tutt'oggi nelle competenze degli Stati, la sovranità di questi ultimi non può considerarsi assoluta, risultando particolarmente limitata dal diritto internazionale, generale e pattizio, soprattutto con riferimento alla materia dei diritti umani; questi ultimi fungendo da limiti al potere statale vengono concepiti come una bussola all'interno del sistema integrato che caratterizza il diritto internazionale.

Nella sua conformazione statutale si fa riferimento, più precisamente, al potere dello Stato di offrire protezione permanente o temporanea, entro il proprio territorio, tramite l'esercizio dei poteri correlati all'ammissione e all'allontanamento nei confronti di coloro che siano fuggiti dal proprio Paese perché perseguitati, rinvenendo la propria base giuridica nel territorio stesso e sviluppandosi in contemporanea con l'idea dello Stato di diritto.

Il diritto umano a migrare è sancito dalla combinazione degli articoli 13 e 14 della Dichiarazione universale dei Diritti dell'Uomo, rispettivamente la libertà di movimento e il diritto a chiedere asilo; principi rafforzati dalla libertà di movimento sancita all'art. 12 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e dall'art. 33 della Convenzione sullo status di rifugiato che sancisce il diritto di non-refoulement.

Allorquando il diritto di accesso dello straniero viene sacrificato appellandosi ad una sedicente "sicurezza collettiva" si rischia di attrarre il diritto di asilo nella dimensione delle prerogative statali e di comprimere diritti umani fondamentali, alcuni dei quali hanno ad oggi assunto forma di diritto cogente.

Nell'attuale emergenza climatica, fonte di sofferenze e compressioni di diritti risulta un paradosso la circostanza per cui la categoria dei migranti climatici, quale qualificata dalla ricerca congiunta dell'Università di Oxford e UNEP, come maggiormente rilevante nonché sempre più frequente nel prossimo futuro (secondo le stime prima del 2080), resti per ora fuori da ogni classificazione e protezione.

A tal proposito il quadro giuridico esistente non disciplina espressamente il movimento delle persone attraverso i confini in risposta o in previsione di disastri o danni legati al cambiamento climatico, il diritto internazionale circoscrive la categoria dei migranti forzati ricomprendendovi i rifugiati, gli apolidi e coloro che possono beneficiare di una protezione complementare.

Tutte le espressioni comunemente utilizzate di 'migrante ambientale', 'eco migrante', 'rifugiato ambientale', non corrispondono a classificazioni normative e non sono indice di alcuno status giuridico effettivo. Ne consegue, a livello internazionale, l'assenza di una definizione chiara e condivisa per chi è costretto a spostarsi per

motivazioni ambientali e/o climatiche, rendendo certamente complessa l'analisi approfondita del fenomeno e la possibilità di riconoscerlo e affrontarlo.

Dopo più di trent'anni dalla nascita del termine di rifugiato ambientale, coniato ad opera dell'UNEP, tanto il diritto internazionale quanto il diritto dell'Unione Europea non solo non si dotano di una definizione puntuale per la descrizione della categoria, ma non accordano neppure a questa uno status di protezione.

L'intenzione è quella di esplorare la complessità del tema, focalizzando l'attenzione sulle convenzioni esistenti e su come i regimi di tutela dell'asilo stiano rispondendo o potrebbero rispondere a questa emergente sfida umanitaria.

La vaga considerazione che la comunità internazionale ha dimostrato di avere nei confronti di questa forma di dislocamento e l'attitudine dimostrata dagli Stati di affrontare in via bilaterale ed emergenziale lo stesso, è in netto contrasto con la trasversalità del fenomeno che, data la portata, richiederebbe di essere collocato in cima all'elenco delle criticità prese in considerazione dall'agenda internazionale.

Si rende necessario, tuttavia, per ragioni di coerenza espositiva e al fine di sostenere la necessità di un quadro internazionale legalmente vincolante e completo, considerare le lacune normative delle tutele legali nei confronti dei rifugiati climatici internazionali e intranazionali.

Non si può perseguire il fine enunciato se non prendendo le mosse da alcuni doverosi chiarimenti terminologici.

L'etichetta di rifugiato climatico presenta certamente degli aspetti di rilevanza sociale che consentono di evidenziare le ripercussioni del fenomeno sulla collettività; ma preme chiarire come non vada esente da critiche su di un piano giuridico e concettuale.

Fare ricorso alla denominazione di matrice giuridica di rifugiato porta con sé una serie di diritti e prerogative che conseguono a questo status, di difficile estensione alla fattispecie in esame.

Senza dubbio occorre ammettere che, diversamente dalla chiara differenziazione presente nel diritto internazionale, non è nella pratica molto agevole tracciare una netta

distinzione tra spostamenti volontari e forzati ricollegandosi alle sole motivazioni che hanno innescato il movimento.

Facendo leva sugli studi riguardanti il rapporto tra cambiamento climatico e mobilità emerge come le vittime siano costrette ad abbandonare le proprie dimore come conseguenza degli effetti del fenomeno climatico, essendo protagoniste di situazioni in cui si ha un limitato controllo sul processo ed un alto livello di vulnerabilità; spiegando così la ragione per cui si faccia ampio riferimento alla denominazione di rifugiato climatico con conseguente applicazione del correlato quadro normativo.

Spesso però le vittime si trovano ad affrontare situazioni differenti nelle quali possiedono un maggior controllo sul processo ed un minor grado di vulnerabilità, tale per cui sia maggiormente comprensibile un'associazione con la situazione vissuta da un migrante e, conseguentemente, si rende possibile considerare lo spostamento come una scelta volontaria.

Questa ultima ipotesi ha condotto parte della dottrina a sostenere la difficoltà di immaginare il cambiamento climatico quale causa primaria o principale della migrazione ed a ritenere improbabile il riconoscimento di una protezione, la quale richiede, come requisito indispensabile, il carattere involontario di uno spostamento.

La migrazione, tuttavia, in alcuni contesti particolari in cui si sperimentano condizioni di vita che non garantiscono il rispetto dei diritti umani, si atteggia come l'unica strategia perseguibile. Etichettare i migranti ambientali come rifugiati, quindi, può significare apportare un contributo rilevante verso strategie di emancipazione per la loro protezione.

Ad ogni modo, nonostante siano ben evidenti le ripercussioni di un tale gap normativo sulla protezione da accordare a questa categoria di migranti, diversi strumenti giuridici esistenti e nati per regolamentare altri contesti rappresentano un punto di partenza rilevante per l'analisi di margini che fanno presagire una futura regolamentazione.

2. Segue: ...a livello universale, la Convenzione sul rifugiato: problematiche sul piano giuridico e concettuale

Al livello universale il punto di partenza per un'attenta riflessione non può che essere il regime di protezione internazionale dei rifugiati mettendo in luce le difficoltà che si incontrano nel ricomprendervi all'interno la categoria del rifugiato per ragioni ambientali.

Il corpus normativo cui si fa riferimento è la Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951 il cui *background* è rappresentato dall'esigenza storico-sociale di voler accordare una condizione giuridica più stabile a quegli stranieri o apolidi, sfollati o fuggitivi a causa del timore di rientrare in patria, a seguito degli svolgimenti politici, etnici e territoriali successivi alla Seconda guerra mondiale e ritrovati durante la tensione caratterizzante la Guerra fredda.

Le origini storiche collocatesi alla base della nascita di questo regime rendono evidente come, nel tempo, la definizione di rifugiato, offerta alla comunità internazionale con l'intenzione di soddisfare le esigenze rappresentate, sia stata protagonista di un'evoluzione e di un arricchimento in termini qualitativi e quantitativi grazie al sopravvenire di fenomeni storici e migratori caratterizzanti le epoche successive. Ragion per cui il testo originario contenuto nella Convenzione fu ampliato dapprima con il Protocollo di New York del 1967 ed in un secondo momento, per via giurisprudenziale, da interpretazioni atte ad estendere sempre più la nozione di rifugiato grazie al contributo dei numerosi Stati firmatari e delle relative Corti nazionali; con il risultato finale consistente nell'inevitabile superamento della sua formulazione originaria e di una definitiva negazione di qualsiasi interpretazione restrittiva.

Dall'articolo 1(A)(2) della Convenzione si evince come l'epiteto di rifugiato si riferisca alla seguente formulazione: <<Ai fini della presente Convenzione, il termine di rifugiato è applicabile[...] a chiunque, per causa di avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951 e nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza ad un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo

apolide e trovandosi fuori dal suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi [...]»⁴¹.

Per come poi integrata ed ampliata dal successivo Protocollo del 1967⁴² che va ad elidere il riferimento alla delimitazione territoriale e temporale, con la conseguenza che gli Stati contraenti o aderenti alla Convenzione sono vincolati al rispetto dei relativi obblighi anche per eventi successivi e futuri, purché rientranti nella clausola di inclusione⁴³ prevista dalla Convenzione. Senza dubbio tale strumento introdusse un'espansione positiva della definizione di rifugiato dovendosi, tuttavia, sottolineare che tale estensione già allora non fosse adeguata e sufficiente in quanto la dimensione collettiva dei gruppi di rifugiati rendeva inapplicabile il requisito della persecuzione individuale.

La Convenzione, quale primo atto internazionale volto a disciplinare il diritto dei rifugiati e pertanto frequentemente definita come *Magna Charta*, elaborò per la prima volta nella storia una definizione universale di questa categoria di persone; frutto di un compromesso rispetto al suo originario obiettivo, ovvero la previsione di nuovi obblighi a carico degli Stati derivanti dal diritto internazionale. Non sorprende infatti che tra i partecipanti al lavoro di stesura vi era la diffusa e condivisa volontà di restringere la nozione stessa, così da limitare quanto più possibile l'incidenza della normativa internazionale su di un ambito che fino a quel momento rientrava nel dominio esclusivo degli Stati.

Un dato incontrovertibile alla stregua del riferimento al testo originario dell'articolo 1 (A)(2) riflette l'incompatibilità con la categoria di rifugiato per ragioni ambientali alla luce del mancato soddisfacimento del requisito di essere perseguitati, elemento chiave

⁴¹ Cfr. MANCA, voce "Rifugiati", in *Il diritto, enciclopedia giuridica*, Milano, 2007, pp. 556.

⁴² Il protocollo di New York relativo allo status di rifugiato entrò in vigore il 24 settembre del 1967. Sebbene sia uno strumento giuridico autonomo ed aperto ad un'eventuale adesione da parte degli Stati che non abbiano firmato la Convenzione, all'epoca la maggior parte degli Stati ritenne opportuno ratificare entrambi così da conferire maggior autorevolezza ed universalità a tali strumenti.

⁴³ La convenzione si caratterizza per la presenza di tre tipologie differenti di disposizioni: per clausole di inclusione si intende le disposizioni che conferiscono una definizione generale di soggetti rientranti nella categoria di rifugiato, con clausole di cessazione invece ci si riferisce alle disposizioni che specificano i soggetti che hanno cessato di appartenere a questa categoria ed infine le clausole di esclusione alludono a quei soggetti che pur essendo dotati dei requisiti richiesti non meritano la protezione internazionale.

per un eventuale sussunzione del rifugiato climatico in un'ottica di *species a genus* nella macroarea giuridica appena esposta.

Sebbene tale condizione risulti all'evidenza assente nei casi di migrazione motivata da fattori ambientali, questo criterio richiede una puntuale analisi in forza della circostanza per cui, né nella Convenzione, né nei lavori preparatori, è ravvisabile una definizione concreta di persecuzione.

I margini entro cui si è proceduto a teorizzare un'elaborazione fanno leva su due posizioni differenti: il primo approccio è basato sui diritti umani ed in tale prospettiva la persecuzione è equiparata a gravi violazioni degli stessi; il secondo invece, è un approccio indiziario in cui l'esistenza di una persecuzione dipende dalle particolarità di ciascun caso e non necessariamente è riconducibile alla violazione dei diritti umani.

Nel suo lavoro *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati ha ritenuto validi entrambi gli approcci stabilendo come le gravi violazioni dei diritti umani, alla luce della Convenzione del 1951, costituiscano una persecuzione e, al contempo, eventuali azioni o minacce pregiudizievoli di altro tipo potranno realizzare gli estremi della persecuzione a seconda delle circostanze del caso⁴⁴.

In realtà da molte pronunce e dall'analisi della giurisprudenza delle corti interne⁴⁵ circa l'interpretazione dell'articolo 1(A) della Convenzione in merito al significato da attribuire all'atto persecutorio, è ravvisabile la tendenza a riferirsi a violazioni sproporzionate o discriminatorie dei diritti umani; permettendo di affermare la preminenza dell'approccio ai diritti umani.

Consolidatasi l'opinione per cui la persecuzione implichi violazioni dei diritti umani particolarmente gravi, sia per la loro natura intrinseca sia per la loro ripetizione, si riscontrano non poche difficoltà nell'identificazione del cambiamento climatico o del degrado ambientale in una tale veste. Si ritiene dunque, nonostante la potenziale capacità dannosa e lesiva degli impatti climatici causativi di eventi estremi, la mancata

⁴⁴ Cfr. UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 2011, para. 51-52.

⁴⁵ Supreme Court of Canada in *Chan v. Canada (Minister of Employment & Immigration)*, (1995) 187 N.R. 321 (SCC).

soddisfazione della soglia della "persecuzione" così come attualmente intesa nel diritto internazionale e nazionale.

Ulteriore punto controverso e di ostacolo ad una compatibilità tra le due figure verte sulla circostanza per cui la Convenzione richiede esclusivamente il superamento del confine internazionale, non contemplando le ipotesi aventi ad oggetto uno spostamento nel territorio nazionale, di frequente esplicazione nella migrazione ambientale.

Inoltre, mentre i rifugiati, ai sensi della definizione contenuta nella Convenzione, fuggono dal proprio governo o da attori privati da cui il governo non è in grado o non è disposto a garantire protezione; nel caso di un individuo che fugge dagli effetti del cambiamento climatico si assiste ad un'inversione del paradigma proprio del regime dei rifugiati; poiché il "persecutore" è al tempo stesso il luogo in cui si cerca rifugio, ravvisabile nella figura dei Paesi industrializzati a causa del loro insuccesso nell'ambizione di ridurre le emissioni di gas serra.

Quanto ai motivi, nel diritto dei rifugiati, affinché una violazione di un diritto equivalga ad una persecuzione, è necessario un elemento discriminatorio tale da scongiurare l'ipotesi di un attacco casuale. A tal proposito, tra le cinque ragioni contemplate nell'art 1(A)(2): la nazionalità, le opinioni politiche, la razza o la religione professata, non sono in alcun modo collegate con i disastri naturali, i quali non operano questa distinzione. Mentre il quinto motivo, l'appartenenza a un particolare gruppo sociale, ad esclusione sembrerebbe sposarsi meglio con lo status di rifugiato ambientale. Si deve tuttavia escludere anche questa possibilità in quanto è richiesto come elemento di collegamento del gruppo, la sussistenza di una caratteristica fondamentale e immutabile diversa dal rischio di persecuzione stesso e non configurabile nel danno ambientale.

L'analisi dell'attuale quadro della Convenzione sui rifugiati e la sua interpretazione ed applicazione da parte delle corti nazionali conduce all'impossibilità di accordare lo status di rifugiato a coloro i quali sono costretti a fuggire per via delle condizioni ambientali⁴⁶.

⁴⁶ Cfr. Refugee Review Tribunal (Australia), 0907346, Judgement of 10 December 2009, paras.51-55, (available at: <http://www.austlii.edu.au/au/cases/cth/RRTA/2009/1168.html>), Refugee Review Tribunal (Australia), N99/30231, Judgement of 10 January 2000, (available at: <http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/sinodisp/au/cases/cth/RRTA/2000/17>),

Ad ogni modo alcuni tra gli studiosi, dato l'emergere di nuove cause di sfollamento e di nuovi gruppi che necessitano di protezione internazionale, ritengono obsoleto tale regime propendendo per un'espansione dello stesso.

Meritevole di menzione risulta la proposta avanzata dallo Stato delle Maldive⁴⁷ risalente al 2006. Tale bozza prevedeva l'aggiunta di un protocollo alla Convenzione sui rifugiati atto ad introdurre i fattori ambientali, ivi inclusi tanto i disastri quanto il deterioramento, quali cause di persecuzione e l'estensione della protezione agli individui sfollati internamente a causa di questi fattori.

Tale proposta appariva completa nella forma, non richiedendo una modificazione della soglia di danno funzionale al configurarsi di una persecuzione; in quanto solamente i rischi naturali capaci di generare gravi impatti darebbero diritto allo status di rifugiato.

Ciononostante, parlare di rifugiati ambientali da un lato con l'intento di sensibilizzare l'opinione pubblica sulla situazione vissuta da questa categoria di migranti o sfollati, e dall'altro mossi dalla volontà di promuovere emendamenti alla Convenzione sui rifugiati ignora il fatto che la stessa, alla pari di altri strumenti volti alla protezione dei diritti umani, non può essere tenuta separata dalle situazioni concrete verso cui la sua protezione si esplica.

Prescindendo dallo scopo strumentale, riconnesso genericamente alle definizioni, preme specificare che il non essere ricompresi nel contenitore di rifugiato di matrice giuridico-internazionale, non si traduce in una totale assenza di protezione o addirittura diniego.

Elementi a sostegno di tale quadro sono ravvisabili in varie situazioni emblematiche del potere discrezionale di cui godono i singoli Stati che, come si vedrà più avanti, sono sintomatici di uno spazio più o meno ampio tra il recepimento e l'applicazione nei casi concreti.

House of Lords (United Kingdom), *Secretary of State for the Home Department v. AH (Sudan) and others*, Judgement of 14 November 2007, para. 33.

⁴⁷ Republic of Maldives (Ministry of Environment, Energy and Water), *First Meeting on Protocol on Environmental Refugees: recognition of Environmental Refugees in the 1951 Convention and 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, Male, 14-15 August 2006.

3. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo

Tra i primi sistemi regionali di tutela dei diritti umani si annovera quello della Cedu, comprensivo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950 e dei successivi protocolli addizionali.

L'obiettivo sotteso all'adozione della Convenzione, all'indomani della fine della Seconda guerra mondiale, fu particolarmente ambizioso: si aspirava la ricostruzione di un'Europa democratica protesa verso il rispetto dei principali diritti dell'individuo.

In prima linea erano collocati i diritti civili e politici mentre ai diritti sociali ed economici, nonché ai diritti collettivi veniva riservata un'attenzione marginale; questo spiega perché il testo originale della Cedu non fa menzione alcuna circa i diritti specifici degli stranieri o del diritto all'asilo, non considerato preminente rispetto alla volontà di assicurare la pace, la democrazia e la supremazia del diritto.

Ad ogni modo l'assenza di una disciplina puntuale sul trattamento degli stranieri non si traduce nell'impossibilità di rinvenire diritti di cui gli stessi siano titolari secondo il sistema della Cedu.

In questo quadro, il migrante non riceve attenzione ed una correlata tutela in virtù del suo status, bensì diviene titolare di quell'insieme di diritti ascrivibili a tutti gli individui indipendentemente dall'appartenenza ad un ordinamento giuridico.

Ne consegue che la possibilità di riscontrare la protezione del migrante ambientale nell'ambito della Convenzione non si esplica nelle forme di un riferimento diretto, ma necessita di un lavoro interpretativo, auspicando l'estensione delle previsioni nella stessa contenute.

Importante, in primo luogo, il richiamo all'art. 1 della Convenzione, contenente l'assunto per cui i diritti sanciti all'interno della stessa sono attribuibili a tutte le persone sottoposte alla giurisdizione degli Stati membri, indipendentemente dalla loro nazionalità e quindi anche agli stranieri.

Altamente significativa risulta poi una recente tendenza tesa a desumere l'esistenza implicita di un diritto ad un ambiente sano come una delle possibili esplicazioni del diritto alla vita e del diritto al rispetto della vita privata e familiare.

Sintomatico a tal proposito è il richiamo più volte espresso dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo circa la configurabilità della violazione dell'art 8 Cedu, concernente il citato diritto alla vita privata e familiare, nell'ipotesi in cui un individuo sia pregiudicato in maniera diretta e significativa da un danno ambientale, come nel caso specifico dell'inquinamento.⁴⁸

Da qui il ruolo determinante della Corte di Strasburgo, quale organo garante del rispetto e dell'uniforme applicazione della Convenzione stessa, nell'adattare l'applicazione di tali diritti alle situazioni concretamente ascrivibili al migrante.

Inoltre, attraverso una interpretazione evolutiva e teleologica della Cedu, intesa come "strumento vivente", la Corte Edu ha esteso il proprio sindacato anche a situazioni di degrado ambientale in cui emerge un pregiudizio ad un diritto sancito dalla Convenzione.

Il complesso di questa attività ermeneutica, la quale può essere definita protezione *par ricochet* (cioè di riflesso), stempera alcune riserve circa le insufficienze del diritto della Cedu per quanto riguarda gli stranieri, da intendersi come categoria di persone particolarmente vulnerabili.

Tuttavia, risulta chiaro come, alla stregua della situazione delineata e concentrandosi sulla prospettiva del migrante ambientale, non possa passare inosservato, al di là degli sforzi e dell'attività ermeneutica della Corte Edu, la circostanza per cui si celi una lacuna normativa nella Convenzione, resa ancor più evidente dall'assenza di standard univoci entro cui far valere la protezione richiesta; in un meccanismo nel quale la procedibilità del ricorso è ancora subordinata dalla simultanea violazione di uno dei diritti protetti dalla Convenzione.

4. Il sistema europeo comune di asilo e i migranti ambientali: limiti e prospettive

Nell'ambito dell'Unione Europea la protezione temporanea, ai sensi della Direttiva 2001/55,⁴⁹ è stata concepita come un meccanismo eccezionale per l'attivazione del quale

⁴⁸ Corte E.d.u., Kapa e altri c. Polonia, sentenza del 14 ottobre 2021, Corte E.d.u., Locascia e altri c. Italia sentenza del 19 ottobre 2023

⁴⁹ Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, 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.

si rende necessaria una decisione del Consiglio dell'UE, volto a garantire protezione in presenza di condizioni oggettive quali conflitti armati, violenze endemiche o violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani.

La Direttiva non contempla la tutela dei migranti ambientali, non rientrando gli stessi nella definizione di sfollati e non coincidendo i disastri ambientali con le cause da cui originerebbe l'afflusso massiccio.

Oltre che al dato letterale tale esclusione è dovuta ad una precisa volontà delle istituzioni europee in rapporto al fatto constatato che vede disatteso il parere reso dal Comitato economico e sociale⁵⁰ in cui si evidenziava l'esigenza di estendere il sistema della protezione temporanea fino a ricompredervi come beneficiari diretti le vittime dei disastri ambientali.

Rientra nel quadro del sistema europeo comune di asilo anche la Direttiva qualifiche⁵¹ recante disposizioni che disciplinano il contenuto della protezione internazionale ed i requisiti richiesti per il suo riconoscimento, facenti leva su di uno status uniforme per rifugiati e persone aventi titolo per beneficiare della protezione sussidiaria.

All'art 2 viene fornita la definizione di persona avente titolo per beneficiare della protezione sussidiaria, per tale intendendosi: <<il cittadino straniero che non possiede i requisiti richiesti dallo status di rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente dimora abituale, correrebbe il rischio effettivo di subire un grave danno>>,⁵² il quale ai sensi della stessa Direttiva, sarebbe da ravvisarsi principalmente nella condanna a morte, nell'esecuzione della pena di morte, nella tortura o altra forma di pena o trattamento inumano/degradante o, infine, nella minaccia grave e individuale alla vita o alla persona derivante da violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

Apparentemente dal dato letterale risulterebbe improbabile, se non impossibile, un'interpretazione analogica che consenta il riconoscimento della protezione internazionale

⁵⁰ Parere n. 2001/C 155/06, in G.U.C.E. C 155/21 del 29 maggio 2001, par. 2.3.

⁵¹ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011.

⁵² Ibid cit., art. 2 f.

anche ai migranti ambientali; tuttavia parte della dottrina è concorde nel non considerare esclusa l'evenienza di un conflitto bellico e la conseguente violenza generalizzata come fattore scatenante o come risultato di situazioni ricollegabili al degrado ambientale; situazione che si verifica ad esempio nei conflitti per il controllo sulle risorse naturali in territori che sono vittime di fenomeni quali la desertificazione, la salinizzazione delle acque o l'inquinamento del suolo; ed inoltre non si esclude neppure la rilevanza in un tale contesto del requisito consistente nel trattamento inumano e degradante il quale, alla luce della giurisprudenza delle corti europee, relativamente ad alcuni specifici casi decisi⁵³, può configurarsi in relazione a condizioni di vita poco dignitose.

Sebbene fino a non poco tempo addietro forme complementari di tutela nei confronti dei migranti ambientali venivano fatte ricadere in qualche modo entro la sopramenzionata Direttiva, è solo grazie alla Risoluzione del Consiglio d'Europa⁵⁴ che per la prima volta viene affrontata la problematica circa il riconoscimento di uno *status* legale per i rifugiati climatici.

Ad ogni modo, trattandosi di un atto non vincolante, nonostante lo stesso svolga un ruolo significativo nell'ottica di una promozione di standard comuni e nell'intento di orientare le politiche e le pratiche degli Stati membri in materia, il gap nella tutela nei confronti dei cosiddetti *Environmental Displacement People* persiste anche nel quadro giuridico europeo e genera una discrasia normativa tra gli Stati membri dell'UE, poiché si assiste all'adozione di misure interne a carattere residuale rispetto alle forme di protezione garantite dall'impianto europeo, volte ad accordare forme di tutela a coloro i quali altrimenti ne sarebbero sprovvisti.

5. La Convenzione dell'Organizzazione dell'Unità Africana, Dichiarazione di Cartagena, Convenzione Araba sulla regolamentazione dello status dei rifugiati nei Paesi Arabi

Avendo presenti gli ostacoli che a livello internazionale ed europeo si frappongono al riconoscimento giuridico dei soggetti costretti a cercare rifugio per motivi ambientali, riconducibili per lo più alla circostanza per cui la Convenzione

⁵³ 67 M.S.S. c. Belgio e Grecia [GC], ricorso n. 30696/09, sentenza del 21 gennaio 2011 Corte europea dei diritti dell'uomo, Sufi e Elmi c. Regno Unito, ricorsi n. 8319/07 e 11449/07, sentenza del 28 novembre 2011, Corte europea dei diritti dell'uomo.
⁵⁴ cfr. Parliamentary Assembly of the Council of Europe's Resolution 2307(2019), 3 ottobre 2019, Legal Status for "Climate Refugees".

del 1951 è figlia dei tempi in cui il sistema giuridico dei diritti umani era agli albori, è bene tenere il passo con l'evoluzione giuridica ed analizzare alcuni tra i sistemi regionali che hanno apportato un'estensione alla tradizionale nozione di rifugiato.

L'attenzione verrà riservata, in particolare, verso tre specifiche aree geografiche nelle quali lo spostamento dovuto alle cause poc'anzi menzionate ha assunto un'importanza sempre più rilevante.

Nel continente africano, colpito dal degrado del territorio, dalla scarsità d'acqua e dall'aumento della frequenza di siccità e inondazioni, il graduale peggioramento delle condizioni ambientali ha inasprito ancor di più i conflitti esistenti per il controllo della terra e delle risorse idriche ed ha generato un mutamento nei tradizionali modelli di migrazione tanto da sentir parlare di mobilità ambientale.

Da un rapporto condotto dall' UNU-EHS⁵⁵, avente come protagonisti i rifugiati provenienti dall'Est e dal Corno d'Africa si è cercato di individuare l'influenza rivestita dalle cause ambientali sulle decisioni di queste persone di abbandonare i propri Stati; dalle affermazioni dei rifugiati è emerso come gli impatti del cambiamento climatico abbiano avuto gravi ripercussioni sui loro mezzi di sostentamento ed abbiano reso le loro condizioni di vita insostenibili, tanto da costringerli alla mobilità come ultima soluzione possibile⁵⁶.

Tra gli strumenti in cui in cui è ravvisabile la protezione delle persone che decidono di migrare per motivi connessi al fenomeno ambientale si annovera la Convenzione dell'Organizzazione dell'Unità Africana (OAU) del 1969 la quale disciplina aspetti specifici relazionati alle problematiche vissute dai rifugiati in Africa.

Nonostante si erga come espressione regionale, derivante dai principi fondamentali sanciti dalla Convenzione del 1951, adotta una definizione più ampia della categoria di rifugiato; estendendo la protezione anche alle persone costrette a fuggire: <<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>>⁵⁷.

⁵⁵ Institute for Environment and Human Security

⁵⁶ A. Tamer et al., *Climate change, vulnerability and human mobility: Perspectives of refugees from the East and Horn of Africa*, in <<UNU-EHS Report>>, vol. 1, 2012.

⁵⁷ Cfr. OAU Convention, Art.1(2).

Stando alla dottrina tale definizione estenderebbe il concetto di persecuzione, il quale muterebbe dall'essere un requisito esclusivamente dipendente dalla condotta dello Stato di origine a condizione ricomprensiva anche di eventi esterni a cui ricondurre la perdita di autorità del governo.

Inoltre, è condivisa l'interpretazione secondo cui la formulazione '*events seriously disturbing public order*' implicherebbe anche l'inclusione degli eventi causati da disastri ambientali.

Nella pratica, tuttavia, il tentativo di estendere la protezione dei rifugiati superando la definizione del 1951, mediante il concetto di ordine pubblico, incontra l'opposizione degli Stati carenti della volontà politica di vincolarsi a previsioni più severe nel campo della protezione dei rifugiati e maggiormente propensi ad accordare la sola assistenza umanitaria.

Quanto al contesto sudamericano, i fenomeni ambientali con gli annessi effetti incidenti sulla qualità della vita, sono molto spesso causa di migrazioni.

La materia è regolata dalla Dichiarazione di Cartagena sui rifugiati del 1984 quale base del sistema di protezione dei rifugiati dell'America Latina.

Quest'ultima fu elaborata per ovviare alle debolezze del sistema di protezione dei rifugiati e allo scarso interesse dimostrato dall'Organizzazione degli Stati Americani (OSA). Ad occuparsi della redazione furono un gruppo di esperti regionali con l'ausilio dell'Università del Messico.

Anche in questa Dichiarazione è stata adottata una definizione più ampia di rifugiato rispetto alla Convenzione del 1951, alla luce della situazione presente nella regione dell'America Centrale e facendo esplicito riferimento alla precedente definizione contenuta nella Convenzione dell'OUA.

In particolare, secondo questo strumento, possono essere ricondotte allo status di rifugiato anche le persone in fuga in forza di eventi che incidono gravemente sull'ordine pubblico, tra i quali, in chiave estensiva, vengono fatti rientrare i fenomeni ambientali e climatici.

Data l'assenza di un riferimento esplicito agli effetti dell'emergenza climatica, in occasione delle successive dichiarazioni degli Stati sudamericani, riunitisi per celebrare gli anniversari della Dichiarazione di Cartagena, emerge però l'esigenza di chiarire l'interpretazione dei motivi specifici e la loro applicazione nei singoli casi alla luce della giurisprudenza consolidata a riguardo.

Dalle risoluzioni adottate dell'Assemblea Generale dell'OSA è evidente come si vada delineando una maggiore consapevolezza degli effetti negativi del cambiamento climatico e del degrado ambientale, percezione che ha portato all'adozione del Comitato interamericano per la riduzione dei disastri naturali (IACNN) ed all'istituzione di un fondo di emergenza a favore dei Paesi colpiti da disastri ambientali.

Anche la Regione Araba⁵⁸ non è esente dai molteplici problemi causati dal cambiamento climatico, tantoché la realtà allarmante vissuta in quell'area geografica ha condotto nel 2017 alla stipulazione di un memorandum tra Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati e la Lega degli Stati Arabi, volto a rafforzare la cooperazione nell'affrontare le sfide umanitarie ed i bisogni dei rifugiati.

Il principale strumento di protezione per i rifugiati è rappresentato dalla Convenzione Araba sulla regolamentazione dello status dei rifugiati nei Paesi Arabi⁵⁹, adottata nel 1994 dalla Lega degli Stati Arabi.

Sebbene nella stessa sia riproposta la medesima definizione di rifugiato presente nella Convenzione del 1951, la significativa novità consiste nell'aver ricompreso in questa categoria anche i soggetti costretti a fuggire <<a causa di un'aggressione prolungata contro l'occupazione e la dominazione straniera di tale Paese o a causa del verificarsi di disastri naturali o di gravi eventi che comportino una grave perturbazione dell'ordine pubblico in tutto il Paese o in una parte di esso>>⁶⁰.

A confronto con i precedenti strumenti regionali oggetto di studio, la suddetta Convenzione si spinge oltre rispetto alla generica introduzione tra i motivi atti a giustificare la richiesta di protezione della nozione di 'ordine pubblico', che come

⁵⁸ Area geografica nella quale sono ricompresi gli Stati del Nordafrica e della penisola arabica.

⁵⁹ Arab Convention on Regulating Status of Refugees in the Arab Countries: Adopted by the League of Arab States, 1994.

⁶⁰ Ibidem cfr. Art. 1(3).

dimostrato in precedenza suscita non poche perplessità ed insicurezze; con la stessa, infatti, si riconosce la rilevanza delle cause ambientali da sole sufficienti ad accordare la protezione riservata ai rifugiati.

6. Segue: ...a livello interno: la configurabilità di sistemi umanitari ad hoc

Alcuni Stati possono essere citati come esempi per l'adozione di sistemi ad hoc istituiti per gli individui che si mobilitano a causa di disastri ambientali.

Nella maggior parte dei casi si tratta di risposte umanitarie rispetto alle quali lo Stato gode di autonomia e discrezionalità nello stabilire il grado di protezione e la durata della stessa; infatti, l'intervento è successivo alla verifica di un dato evento, non consistendo in una protezione preventiva in vista di impatti a lungo termine.

La protezione umanitaria funge da strumento molto importante dotato di ampio valore: la ragione rinvenibile a fondamento di tale rilevanza consiste nell'espansione, che la stessa offre, dei motivi di tutela ben oltre l'elenco delle categorie del rifugio politico e della protezione sussidiaria ed inoltre nell'essere dotata di una flessibilità tale da consentire l'adeguamento ai mutamenti storici e politici che circondano il fenomeno migratorio.

Non sono molti gli Stati che hanno adottato autonomamente disposizioni, mosse dalla necessità di tutelare i diritti umani coinvolti, per assicurare una protezione alle persone che subiscono il degrado ambientale legato al riscaldamento globale.

Un'evoluzione normativa decisamente significativa è quella attuata in Svezia, dove la legge sull'asilo estende il regime di protezione anche alle persone impossibilitate a tornare nel loro Paese d'origine a causa di disastri naturali⁶¹, con la particolarità che la tutela riconosciuta può trasformarsi nella residenza permanente e definitiva.

Ad oggi la protezione non è stata ancora oggetto di applicazione e non è chiaro se la stessa si estenderebbe alle persone sfollate per motivi legati al cambiamento climatico, poiché limitandoci al dato letterale sembrerebbe un'applicazione circoscritta alle sole persone in fuga da specifici disastri ambientali.

⁶¹ Sweden: Aliens Act (2005:716), 31 March 2006, Ch.4, s2(3). (<https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2006/en/122675>)

Similmente anche la Finlandia nel suo regime sull'asilo prevede la protezione umanitaria allorquando il soggetto "non può tornare nel suo Paese d'origine o nel Paese di precedente residenza abituale a causa di una catastrofe ambientale o di una cattiva situazione di sicurezza che può essere dovuta a un conflitto armato internazionale o interno o a una situazione di degrado dei diritti umani"⁶².

Tale forma di protezione viene concessa sulla base di una proposta congiunta del Ministero degli Interni e del Ministero degli Affari Esteri sottoposta al vaglio della decisione del governo in seduta plenaria. L'ammissione iniziale dello straniero ha durata temporanea, tuttavia trascorsi tre anni, potrà essere concesso un permesso di soggiorno permanente, a condizione che sussistano ancora i motivi per il rilascio del permesso temporaneo.

Altro esempio in questa direzione è l'adozione nel 2010 da parte dell'Argentina di una nuova legge sull'immigrazione contenente la disciplina dell'accesso a permessi di soggiorno provvisori per le persone che non possono tornare nel loro Paese d'origine a causa di un disastro naturale o ambientale.⁶³ Inoltre, la protezione internazionale (attraverso la residenza permanente) viene accordata anche alle persone non rientranti nella categoria di rifugiato, ma protette dal principio di non respingimento, ove i loro diritti umani sarebbero a rischio nel Paese d'origine⁶⁴.

Nulla impedisce di applicare tale disposizione anche a favore delle persone colpite dagli impatti climatici mediante un'interpretazione estensiva.

A vivere attualmente il dramma legato ai cambiamenti climatici, come si è potuto vedere nel capitolo precedente, sono le *Small Islands Developing States* (SIDS), categoria speciale riconosciuta dalle Nazioni Unite nella quale vi rientrano le Piccole isole del Pacifico particolarmente esposte all'innalzamento del livello del mare.

Ai fini della presente analisi, rappresenta uno spunto interessante anche la tutela offerta alle comunità colpite da questa realtà; in particolar modo l'Australia e la Nuova

⁶² Finland Aliens Act (301/2004, amendments up to 1152/2010 included) (Finland), s 88a.

⁶³ Argentina: Decreto N. 616/2010 - Reglamentación de la Ley de Migraciones N. 25.871 e sus modificatorias, Art 24(h).

⁶⁴ *ibidem*, Art 23(m).

Zelanda quali Stati geograficamente più vicini, sono state spesso destinatarie di richieste di protezione a causa dei gravi problemi registratisi nei Piccoli Stati Insulari del Pacifico.

La Nuova Zelanda, pur non prevedendo nelle politiche migratorie nazionali dei provvedimenti specifici per i rifugiati ambientali, a causa dell'aumento delle migrazioni nell'ultimo decennio, ha attivato il *Pacific Access Category* (PAC).

Simile piano legislativo dispone delle quote d'ingresso annuali sul territorio neozelandese per le persone provenienti da Kiribati, Tuvalu e Tonga; la protezione offerta è subordinata al possesso di specifici requisiti richiesti ai beneficiari tra i quali, oltre l'area geografica di provenienza, il tetto di età tra i 18 e i 45 anni, la padronanza della lingua inglese ed una preesistente offerta d'impiego in Nuova Zelanda.

Sebbene non tutti i Paesi siano in grado di accogliere un elevato numero di migranti, le soluzioni localizzate sembrano fornire risposte strategicamente più adeguate rispetto a un meccanismo univoco di condivisione degli oneri.

6.1. Il sistema italiano di asilo e i recenti sviluppi connessi all'ordinanza n. 5022 del 2020

Con riferimento al quadro italiano il sistema di asilo è stato oggetto di diverse riforme relativamente recenti. In primis si cita il D. Lgs 286/1998 il quale all'art. 5 comma 6 riconosce in via residuale la protezione umanitaria.

Tale protezione oltre che limitarsi alle mere ipotesi di attuazione degli obblighi imposti allo Stato italiano da Convenzioni internazionali e dalla Costituzione, può essere accordata ogni volta che sussistano delle gravi esigenze di carattere umanitario; diretta conseguenza tanto di situazioni soggettive del richiedente, legate all'età, alla salute o alla condizione di vulnerabilità, quanto di situazioni oggettive concernenti le condizioni che, complessivamente, caratterizzano il Paese di origine, tra cui si annoverano le carestie, i disastri naturali ed ambientali.

Un'ulteriore conferma nella direzione predetta, di estendere gli scopi della protezione umanitaria al punto di ricomprendervi quelle fattispecie che vedono protagonisti i cittadini di Paesi terzi i quali, indotti dal verificarsi di gravi calamità naturali

abbiano abbandonato il proprio Paese di origine o siano impossibilitati a farvi ritorno, si ricava dalla circolare della Commissione nazionale per il diritto di asilo risalente al 2015.

A seguire il d.l. n. 113/2018 ha abolito la protezione umanitaria, sostituendola con permessi chiusi e tipizzati tra i quali vi sono quelli per la protezione speciale ex art 19 TUI e per calamità ex art 20 TUI.

In forza del dispositivo dell'art. 20 del Testo unico sull'immigrazione si consente l'adozione di misure di protezione temporanea di carattere collettivo per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione tra l'altro di disastri naturali registratisi in Paesi terzi.

L'attuale sistema è stato poi definito in forza dell'ordinanza n. 5022 del 2020 con cui la Cassazione, nel caso di specie, ha previsto l'opportunità di riconoscere la protezione umanitaria ad un richiedente che invochi la situazione di conflitto e disastro ambientale nel Delta del Niger⁶⁵.

La Suprema Corte ha ribadito come l'esigenza umanitaria, avente ad oggetto diritti umani fondamentali, può essere rilevata in quelle situazioni esemplificative di una 'mancanza di condizioni minime per condurre un'esistenza nella quale non sia radicalmente compromessa la possibilità di soddisfare i bisogni e le esigenze ineludibili della vita personale, quali quelli strettamente connessi al proprio sostentamento e al raggiungimento degli standard minimi per un'esistenza dignitosa'.

Subordinando poi la concessione della protezione umanitaria⁶⁶ all'accertamento di una situazione climatica disastrosa del Paese di origine del richiedente, nell'ambito della valutazione della domanda di protezione internazionale⁶⁷.

Dall'analisi svolta si intende evidenziare come i fattori che giustificano tale domanda non siano rinvenibili esclusivamente in presenza di un pericolo scaturente da un conflitto armato, bensì possano essere ricondotti ad eventuali ipotesi connotate da livelli di degrado socio-ambientale causato potenzialmente anche da cambiamenti climatici, tali da << esporre l'individuo al rischio di vedere azzerati i suoi diritti

⁶⁵ Tale situazione di degrado era da imputarsi all'azione umana diretta e colpevole, consistente nello sfruttamento indiscriminato di risorse ad opera delle compagnie petrolifere e dai sversamenti di petrolio che provocano una contaminazione in varie zone.

⁶⁶ Cfr. Ex art 5, 6co. del D.legisl. 25 luglio 1998, n.286, oggi modificato dal d.l 21 ottobre 2020 n 130.

⁶⁷ A.Del Guercio, *Migrazioni connesse con disastri naturali, degrado ambientale e cambiamento climatico: sull'ordinanza n. 5022/2020 della Cassazione italiana*, in <<Diritti umani e diritto internazionale>>, vol.15, fasc.2, 2021, pp. 521-533

fondamentali alla vita, alla libertà e all'autodeterminazione, o comunque di vederli ridotti al di sotto della soglia del loro nucleo essenziale e ineludibile>>⁶⁸ compromettendo così il diritto ad una vita dignitosa.

La pronuncia del giudice di legittimità offre un nuovo sguardo sulla materia in esame, ponendo l'accento su di una prospettiva sintomatica del consolidamento e di una più puntuale determinazione dell'obbligo internazionale di protezione a favore di richiedenti asilo, quali potenziali vittime di disastri naturali, degrado ambientale e cambiamento climatico.

Nel percorrere tale strada però, non si può prescindere dalla menzione della decisione Teitiota del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite che, come si avrà modo di comprendere nel capitolo successivo, ha rappresentato una pronuncia apripista in tal senso.

6.2. Il sistema statunitense

Utile per la completezza di questa analisi è l'esempio degli Stati Uniti, in cui vige un quadro di assistenza umanitaria temporanea attraverso il *Temporary Protected Status (TPS)*.

Trattasi di uno status discrezionale riconosciuto ad individui presenti nel territorio degli Stati Uniti e nel cui Paese d'origine è in corso un conflitto armato idoneo a minacciare la sicurezza delle persone, oppure a seguito del verificarsi di un disastro ambientale nel Paese di provenienza (si fa specifica menzione di terremoti o uragani) che temporaneamente alteri in maniera significativa le condizioni di vita nell'area colpita o infine, in occasione di altre condizioni straordinarie e temporanee.

Quanto all'iter, in caso di catastrofi ambientali, lo Stato di origine è tenuto a fare richiesta di TPS esclusivamente per i suoi cittadini presenti sul suolo americano.

Tale status viene riconosciuto per un periodo che può essere ricompreso tra i sei ed i diciotto mesi ed eventualmente prorogato allorquando non vi siano progressi nel Paese colpito. Per tutta la durata della protezione ai destinatari viene garantita la non espulsione ed è inoltre gli è consentito di lavorare.

⁶⁸ Cass., seconda sez. civile, ordinanza n.5022/2021 del 24 febbraio 2021.

Tuttavia, il requisito della presenza negli Stati Uniti al momento dell'evento esclude dalla protezione tutti coloro che lamentano situazioni derivanti da impatti ad insorgenza lenta del cambiamento climatico, i quali non consentono di recepire nell'immediatezza il pericolo.

Benché la legislazione americana mediante la previsione di tale status temporaneo abbia consentito di riconoscere un'adeguata tutela verso coloro i quali migrano per fattori ambientali, tale protezione non è esente da critiche atte a sottolinearne i limiti.

Il primo tra questi è la circostanza per cui a poterne beneficiare sono solo coloro i quali in caso di conflitto o di disastro ambientale, si trovano già negli Stati Uniti mentre restano privi di protezione i soggetti che si trovano nel Paese in cui ha luogo l'evento catastrofico.

Altre limitazioni caratterizzanti tale regime consistono nella revoca a seguito del mutamento del disastro ambientale da temporaneo a permanente; essendo il TPS un beneficio temporaneo, inoltre, non riconosce lo status di residente permanente legale né conferisce alcun altro status di immigrazione.

Da ultimo, il riconoscimento dello stesso avviene su base discrezionale da parte del Segretario per la Sicurezza Interna, il quale ha il compito di designare un Paese straniero per il TPS nelle situazioni in cui le condizioni presenti nel Paese impediscano temporaneamente ai suoi cittadini di tornare in sicurezza, o in determinate circostanze, in cui il Paese non è in grado di gestire adeguatamente il ritorno dei suoi cittadini.

Tra i Paesi che attualmente ne beneficiano vi sono lo Yemen, Honduras e Nicaragua; in forza dello straordinario grado di sfollamento e di danni in quelle zone.

Capitolo III

Analisi della giurisprudenza e della recente prassi normativa

L'intento del presente capitolo si inquadra nell'esigenza di avvalersi delle consapevolezze maturate nel percorso di analisi intrapreso, per coscientemente poter volgere lo sguardo ad una configurazione maggiormente pragmatica della tematica, così da rilevarne le molteplici sfumature ed arginare le ambiguità persistenti ad un approccio più distaccato.

Il carattere dinamico della tematica consente di inquadrare non solo le tappe determinanti l'attuale cornice, ma anche inquadrare delle interessanti prospettive proiettate verso tendenze che domineranno il panorama futuro.

In una prima porzione si esaminerà l'ambito, protagonista di plurimi dibattiti ed interrogativi, del contenzioso climatico, in una impostazione ancorata a validi esempi pratici tesi a denotare la doppia esplicazione che tale tematica presenta. Si vuole porre l'accento da un lato sul legame di stretta correlazione esistente tra diritti umani e cambiamento climatico, in virtù del riferimento ad una interpretazione evolutiva degli articoli Cedu sul diritto alla vita ed il diritto alla vita privata e familiare, rimarcando la valenza significativa dell'attribuzione di specifici obblighi facenti carico sugli Stati in tema di mitigazione e contrapposizione al fenomeno, cui corrisponde l'insorgere di correlativi diritti in capo ai singoli individui, tutelabili a fronte delle negligenze statali; con un occhio di riguardo rispetto la posizione attinente le generazioni future. Da altro lato sul ventaglio delle riserve opponibili, e dal difficoltoso superamento, concernenti prevalentemente la problematica individuazione di un ipotizzato doppio nesso causale sussistente tra l'evento ed il pregiudizio subito dai ricorrenti, ed involgente, certamente, anche la relazione tra il cambiamento climatico e l'evento stesso. Infine, si riserva una attenzione particolare al caso *Teitiota*, altamente esemplificativo di importanti progressioni per arginare gli ostacoli perduranti nel contesto dei movimenti transfrontalieri indotti da fattori climatico-ambientali.

Il secondo paragrafo intende considerare la propensione recente ad adire la sede consultiva, mediante l'impostazione volta a riflettere la stessa come una concreta alternativa per una maggiore sensibilizzazione circa gli impatti del cambiamento

climatico, una velocizzazione dei processi di intervento ed un più tangibile esito nell'accertamento della responsabilità statale. La stessa si fonda sull'iniziativa proveniente dai singoli Stati diretta alla richiesta di un parere, per opera del quale si chiarificano aspetti particolarmente ambigui attinenti la lotta al cambiamento climatico ed involgenti l'intera comunità internazionale.

Vengono richiamate, dunque, le esperienze facenti capo alla Corte interamericana sui diritti umani, con riguardo alla notevole risonanza della propria mansione interpretativa; la Corte internazionale di giustizia, titolare, nella pratica, di una giurisdizione eccezionalmente ampia e i cui pareri, seppur non vincolanti, vantano un significativo impatto sugli assetti e le politiche climatiche degli stati; oltre al Tribunale Internazionale per il diritto del mare, detentore, nonostante l'origine recente, di un ruolo chiave nel contrasto e nel contenimento delle conseguenze derivanti dal cambiamento climatico.

In ultima istanza, nella terza parte del presente capitolo, viene approfondito l'accordo tra Australia e Tuvalu quale caso contemporaneo di imprescindibile valenza per il carattere pionieristico degli assetti configuratisi all'interno oltre che per le prospettive future verso cui si indirizza la materia.

1. Il problema della migrazione climatica nella giurisprudenza contenziosa dinanzi ai *treaty bodies*

La questione climatica, in virtù delle considerazioni precedentemente esposte, ha acquisito nel corso degli anni un ruolo sempre più pregnante, attirando in un primo momento l'interesse e successivamente l'attenzione della pluralità di soggetti coinvolti direttamente, ingenerando, oltre alla diffusa sensibilizzazione nei confronti della grave crisi climatica in atto, un'ampia promozione del ricorso alla sede contenziosa; in un meccanismo ambivalente che offre prospettive certamente interessanti, non andando però esente da riserve difficilmente superabili.

L'intento, in una prima configurazione di tale processo di promozione del ricorso all'ambito contenzioso, è rinvenibile nella necessità di responsabilizzare i governi ed il settore privato, così da garantire la promozione della giustizia climatica ed una effettiva risposta comune nei confronti degli innumerevoli punti di domanda che tale quadro emergenziale porta con sé.

Questi ricorsi verso meccanismi di tutela dei diritti fondamentali si identificano come metodi strategici poiché emblema di una valida modalità alternativa, la quale auspica il superamento dell'*enforcement gap* ruotante attorno agli obblighi internazionali in tema di contrasto ai cambiamenti climatici e di contenimento dei relativi effetti; tenendo a mente i limiti caratterizzanti la condotta degli Stati legati al carattere incompleto, flemmatico e insoddisfacente delle modalità attraverso cui gli stessi operano e tentano, con risultati scarsamente evidenti, di dare esecuzione agli impegni convenzionalmente assunti.

L'assunto entro il quale sembra muoversi e trovare motivazione il contenzioso climatico si consolida nella convinzione in forza della quale agli obblighi facenti carico sugli Stati in tema di mitigazione e contrasto al fenomeno corrisponderebbe l'insorgere di diritti in capo agli individui meritevoli di tutela e potenziali vittime delle negligenze statali.

La condotta degli Stati e la mancata uniformità agli obblighi internazionali divengono, in tal modo, invocabili di fronte ai giudici interni ed alle corti internazionali, generando l'insorgere di pretese derivanti da pregiudizi arrecati ai diritti fondamentali degli individui nonché dall'accentuazione di situazioni di vulnerabilità.

Gli obblighi in questione sono riconducibili a due categorie di azioni entrambe dirette a contrastare il *climate change*: per azioni mitigative si intendono tutte le politiche volte alla riduzione delle emissioni antropiche climalteranti nell'atmosfera caratterizzate dall'essere misure preventive *sciencebased*, in quanto vengono a delinearsi partendo proprio da elementi scientifici essenziali per condurre una valutazione circa il rischio climatico. La rilevanza riconosciuta a tali misure viene inquadrata dapprima nella Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici (1992), la quale ex art. 11 individua l'obiettivo principale della stessa nel contrasto ai cambiamenti climatici antropogenici, delimitando così la cornice nella quale sono ravvisabili gli specifici impegni assunti da ciascuno Stato e, successivamente, tale necessità di mettere in atto azioni mitigative, viene ribadita nel Protocollo di Kyoto (1997) e nell'Accordo di Parigi del 2015.

La conduzione di questa tipologia di azioni consentirebbe di accedere a soglie di temperatura più basse, alle quali si accompagnerebbe una minore frequenza di eventi

climatici estremi e di calamità naturali, come pure il venir meno delle conseguenze dannose che ne derivano.⁶⁹

Con azioni adattive, si suole far riferimento, invece, all'adozione di misure finalizzate alla riduzione, a livello locale, degli effetti negativi del danno climatico operanti non sull'origine del fenomeno, quale le emissioni di gas serra nell'atmosfera, ma quanto più sugli effetti generati dallo stesso. Dunque, risulta ragionevole considerare quest'ultime in forte dipendenza con le misure di mitigazione poiché in molte realtà, ove risiedono la vulnerabilità e la povertà, gli impatti negativi del danno climatico saranno maggiormente amplificati, non sussistendo mezzi idonei ad affrontare ex post l'impatto di tali effetti disastrosi.

Premesso che le varie iniziative, nel contesto del contenzioso climatico, tendono ad essere accumulate dall'idea di fondo dell'incidenza dell'integrità dell'atmosfera e degli ecosistemi sul nucleo dei diritti individuali ed anche che le emissioni antropiche climalteranti costituiscono la causa prima del riscaldamento globale, l'obiettivo ultimo a cui si aspira, consistente nella lotta al fenomeno, potrà essere fruttuosamente perseguito attraverso azioni volte al riconoscimento delle responsabilità statali e all'attribuzione di obblighi implicanti l'adozione di misure involgenti piani normativi diversi (internazionale, regionale e domestico).

La garanzia di un'integrità atmosferica e la correlativa possibilità per ciascun individuo di godere dei diritti di cui è titolare, esente da possibili compressioni degli stessi, funge da contenuto di un obbligo internazionale a carico degli Stati e, contemporaneamente, da componente di un progressivo impegno per gli attori privati.

L'obbligazione giuridica degli Stati finalizzata al contrasto al cambiamento climatico antropogenico non solo è fatta derivare dalle norme convenzionali dei diversi trattati sui diritti umani dalle quali provengono gli obblighi negativi, molto spesso denotati da un'efficacia poco deterrente, attinenti al divieto di condotte statali che interferiscano in modo ingiustificato e sproporzionato nel godimento dei diritti umani rilevanti; ma soprattutto da una vasta gamma di obblighi positivi a carico degli Stati aventi natura

⁶⁹ A. Pisanò, *La responsabilità degli Stati nel contrasto al cambiamento climatico tra obbligazione climatica e diritto al clima*, in <<Etica & politica / Ethics & Politics>>, vol. 24, fasc. 3, 2022, pp. 349–366.

sostanziale e procedurale, i quali si traducono nell'adozione di misure concrete, anche a carattere normativo, con il duplice intento sia di proteggere in via preventiva l'ambiente, sia di intervenire in un secondo momento allo scopo di eliminare i danni ambientali nonché preservare l'ambiente a garanzia delle generazioni future.

Fra tali obblighi da ultimo menzionati, consolidatisi oramai nel patrimonio giuridico del diritto internazionale dell'ambiente, vi è l'obbligo di condurre, tanto in via preventiva quanto durante lo svolgimento effettivo delle opere pubbliche o private potenzialmente nocive per l'ambiente, indagini specifiche di valutazione di impatto ambientale al fine di evitare o ridurre i danni all'habitat naturale e alle persone fisiche.⁷⁰

Così come nel contesto giurisprudenziale, dove è frequente il richiamo al regime dei diritti umani in materia di protezione dell'ambiente, funge da elemento di prassi l'applicazione delle norme internazionali a livello interindividuale, con obblighi di prevenzione e repressione a carico dello Stato, sulla scia del principio generale di due diligence, per violazioni commesse fra privati, come affermato sia dal Comitato ONU dei diritti umani, riferendosi all'obbligo degli Stati parte di preservare e proteggere l'ambiente contro l'inquinamento e il cambiamento climatico provocati «by public and private actors»⁷¹, sia dalla Corte europea dei diritti dell'uomo⁷² ed infine, dalla Corte interamericana dei diritti dell'uomo.⁷³

Una delle difficoltà maggiormente riscontrate, ad oggi rimasta questione impregiudicata, consiste nell'individuare il grado di estensione della responsabilità statale e l'ammontare di Carbon Budget ⁷⁴ ancora disponibile; più nello specifico il quesito ruota attorno alla possibilità di attribuire tale responsabilità tenendo conto del luogo di produzione o di consumo delle emissioni. Differenza particolarmente significativa se si tiene in considerazione la circostanza per cui gran parte delle emissioni globali deriva dall'intenso sfruttamento industriale che vede protagonisti i Paesi del Sud globale e di cui

⁷⁰ P.Pustorino, *Cambiamento climatico e diritti umani: sviluppi nella giurisprudenza nazionale*, in << Ordine internazionale e diritti umani >>, vol. 3, 2021, pp. 596-605.

⁷¹ Cfr. par. 62. General Comment del 30 ottobre 2018, n. 36. see capitolo 1

⁷² Cfr. par. 158 ss. sent. *Cordella e altri c/ Italia*, 24 gennaio 2019.

⁷³ Cfr. par. 207. Sentenza Corte Interamericana dei diritti umani C400(06/02/2020) *Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*.

⁷⁴ Con il termine Carbon Budget, si è soliti riferirsi alla restante quantità di CO₂ che l'umanità può emettere per limitare il riscaldamento globale entro 1,5 gradi rispetto ai livelli preindustriali, così come indicato dall'Accordo di Parigi.

beneficia, anche indirettamente, la sfera occidentale dove tali produzioni sono poi effettivamente godute.

Ad ogni modo, dai precetti internazionali di natura convenzionale, utili nell'ambito del contenzioso climatico ai fini dell'attribuzione della responsabilità, è possibile configurare una struttura tripartita dell'obbligazione climatica in cui vi rientra: il sistema climatico statale, per tale intendendosi l'area di emissioni di gas a effetto serra; il fattore temporale, ovvero il termine entro cui adempiere all'obbligo, per citare un esempio nel contesto dell'Unione europea è previsto l'abbattimento delle emissioni entro il 2030 in vista del raggiungimento della neutralità climatica previsto per il 2050; ed i soggetti coinvolti, appartenenti sia alla presente che alle future generazioni.

A tal proposito una tematica certamente fondamentale per consentire al lettore di inquadrare pienamente gli interessi contrapposti all'interno di un ambito così altamente carico di tensioni, si rinviene nel principio di equità intergenerazionale, punto dal quale non è possibile prescindere per una analisi completa ed esaustiva.

Tale denominazione fa riferimento ad un principio che, seppure di recente concettualizzazione, è stato protagonista di vari dibattiti tra teorie contrastanti atte a focalizzarne la natura, la portata e le presumibili ripercussioni.

Il principio rinviene la propria ratio ispiratrice nell'assunto in forza del quale si riconosce una dimensione intertemporale degli obblighi statali nel campo della lotta al cambiamento climatico, incorporandoli nella cornice dei diritti umani ed ancorandoli ad un dinamico concetto di equità nella protezione delle generazioni future.

Il cambiamento climatico, acuitizzato dalle esplicazioni che ne sono diretta conseguenza, pone di fronte emblematici quesiti di giustizia ed etica intergenerazionale. Vari effetti ricollegati al fenomeno, infatti, si ripercuotono direttamente sulle generazioni successive, dando luogo ad una dissociazione tra cause ed effetti che rappresenta un preoccupante incentivo a rimanere inerti, consapevoli di non essere destinatari nell'immediato delle conseguenze negative delle nostre scelte; nonché un ingiusto lascito per le generazioni future, le quali dovranno fronteggiare problematiche rimandate ed aggravate nel tempo, le cui azioni richieste prevedono un maggiore costo e

presuppongono un maggiore incentivo a non agire; delineando un preoccupante effetto a catena rincarato dalla natura incrementale del cambiamento climatico.

Rallentare l'adozione di misure mitigative atte a contenere il surriscaldamento del globo significa affidare alle future generazioni un lascito denso di incertezze sul piano della vivibilità se non addirittura della sopravvivenza stessa della specie umana.

Preme, alla stregua del quadro così delineato, tentare di identificare la dimensione all'interno della quale ricomprendere la responsabilità delle generazioni presenti, circoscrivendo gli obblighi gravanti in capo alle stesse nei confronti delle generazioni future. Sul punto si sono susseguite, all'interno del panorama internazionale, varie teorie riconducibili a due macrocategorie identificabili nel pensiero di coloro i quali configurano le generazioni future come titolari di propri diritti, definibili planetari; in contrapposizione a coloro i quali invece, nel contesto di una catena di obbligazioni tra generazioni, inquadrano le presenti generazioni come titolari di obblighi cui non corrispondono però dei correlativi diritti. Con riguardo alle prime, definibili teorie *'Planetary Rights'* occorre specificare come, nonostante le stesse abbiano riscontrato un importante impatto ed un elevato numero di sostenitori nella letteratura giuridica, pongano delle problematiche di non facile risoluzione, attinenti principalmente alla difficile configurabilità di diritti effettivi relativamente a soggetti ancora non venuti ad esistenza.

Un approccio differente viene operato, invece, dai sostenitori del menzionato secondo gruppo di teorie, associato alla configurabilità di una concatenazione di obbligazioni imputabili alle diverse generazioni. Gli stessi fondano il proprio convincimento sull'esistenza di un cumulo di diritti soggettivi non appartenenti al singolo individuo bensì collettivamente a ciascuna generazione, scomposti nel diritto di ricevere il pianeta in condizioni non peggiori rispetto alla generazione precedente e, dall'altro, nell'obbligo di preservarlo in modo che anche le generazioni successive possano beneficiare delle stesse opportunità di quelle precedenti.

Particolarmente significativo nell'auspicio di tracciare la portata e comprendere a pieno l'incidenza del principio intergenerazionale risulta avvalorare le predette considerazioni con riferimenti pratici, emblematici dei molteplici richiami a tale principio. Tale operazione acquisisce valore di eloquente attestazione tanto riportando all'attenzione il ruolo riservato a tale principio nell'ambito di trattati e strumenti

internazionali, quali ad esempio il preambolo dell'Accordo di Parigi dove la salvaguardia dell'equità intergenerazionale funge da criterio guida per gli Stati nel regolare i propri comportamenti, quanto soprattutto affacciandosi alla sfera del contenzioso in materia, nel quale non di rado ha rappresentato la ragione giustificatrice di pronunce giurisprudenziali.

Un primo richiamo doveroso prende in considerazione la pronuncia della Corte suprema delle Filippine nel caso “*Minors Oposa v DENR*”⁷⁵, nel quale si sottolinea il dovere ascrivibile agli Stati di tutelare l'ambiente nei riguardi delle generazioni presenti e future, enfatizzando l'importanza di coinvolgere i più giovani nella lotta per la salvaguardia dell'ambiente.

Un secondo rimando di doverosa menzione, non esclusivamente per l'attualità dello stesso ma anche per il valore di testimonianza della tendenza presa in esame e certamente per il rilievo delle affermazioni ivi contenute, concerne il caso “*Neubauer et al. v Germania*”⁷⁶. Ci si riferisce alla storica decisione del tribunale costituzionale federale tedesco, pronunciata nel marzo 2021, che ha decretato la parziale illegittimità della legge federale sul clima, in cui la Corte da un lato sottolinea la non configurabilità di diritti fondamentali in capo alle generazioni future, siano queste intese come singoli individui o come gruppo, e da altra prospettiva riconosce la necessità di inquadrare obblighi per la tutela dell'ambiente anche nei confronti delle stesse. <<Una iniqua distribuzione intergenerazionale degli oneri, infatti, comporta una lesione anticipata del godimento futuro dei diritti delle generazioni presenti>>.

Nella dimensione della *climate change litigation* l'elemento peculiare è rappresentato soprattutto dalla giurisprudenza innovativa, i cui tratti salienti si possono ravvisare nell'aver fotografato una dimensione intertemporale degli obblighi statali nel campo della lotta al cambiamento climatico, i quali vengono inseriti nella cornice dei diritti umani e scanditi alla luce del principio dell'equità intergenerazionale e della protezione delle generazioni future. Altro merito consiste nella diffusione di un'avanguardistica idea di extraterritorialità che, nell'ambito del diritto internazionale dei diritti umani, si riflette in

⁷⁵ Supreme Court of the Philippines, *Minors Oposa v. Secretary of the Department of Environmental and Natural Resources*, 30 July 1993.

⁷⁶ German Federal Constitutional Court, *Neubauer et al. V Germany*, 24 march 2021.

una più ampia applicazione del concetto di giurisdizione e si concretizza nel controllo effettivo sull'attività che cagiona il danno, in questo caso anche oltre i confini statali.

Altro aspetto non trascurabile è il frequente riferimento al principio di precauzione, sintomatico dell'incorporazione della scienza nel climate litigation, implicante un utilizzo della stessa come parametro per invocare la protezione delle future generazioni ed informante circa l'esigenza dell'adozione immediata di misure opportune da parte degli Stati.⁷⁷

Con il riferirsi al climate change litigation, si è da tempo cercato di classificare tale tendenza a seconda dell'oggetto del contendere: a) l'impatto del cambiamento climatico in determinati luoghi; b) la produzione, il consumo o la distribuzione di sostanze pacificamente riconosciute come climalteranti; c) la responsabilità statale per non aver adempiuto ai propri doveri di contrasto al cambiamento climatico, ipotesi questa in cui si denunciano le responsabilità omissive dello Stato interessato d) la lesione dei diritti umani attribuibile al fenomeno del cambiamento climatico. Volendo prescindere da tale categorizzazione nata dal formante dottrinale, si nota come in tempi recenti abbia preso piede un *rights turn* nel climate litigation a partire dai noti casi “*Juliana, et al vs United State et al*” ed “*Urgenda*” nel 2015.⁷⁸

Così tramite il c.d. *rights-based climate litigation* si assiste alla contestazione della violazione di diritti umani circoscrivibile all'insufficienza o all'inadeguatezza delle misure statali di adattamento o mitigazione. In questo modo l'obiettivo ultimo del contenzioso climatico è inquadrabile nella volontà di inserirsi in un tema radicato nella politica legislativa, qual è il cambiamento climatico, fino a rimodellarne il contenuto, conciliandolo con la difesa dei diritti umani principali, come quello alla vita o al domicilio, idonei a spodestare la stessa autorità statale a favore della protezione inviolabile della vita dei consociati.

⁷⁷ La sentenza *Neubauer* è un prezioso esempio dell'importanza rivestita dal principio di precauzione e di come lo stesso funga da elemento chiave nel contesto della climate litigation.

Cfr. *Ibidem*, para.247.

⁷⁸ Entrambi i casi sono considerati e annoverati quali esempi del concetto di giustizia climatica.

M.Carducci, La ricerca dei caratteri differenziali della “giustizia climatica” in << DPCE Online >> [S.l.], vol. 43, n. 2, luglio 2020.

Il contenzioso è suscettibile di una duplice configurazione riconducibile al suo carattere interno o internazionale. La distinzione fa leva sul diritto applicabile alla controversia nonché sulla tipologia di organo giudiziario adito. Un'ulteriore esplicazione si riverbera nella natura del contenzioso internazionale, il quale può presentare un connotato interstatale o individuale in virtù del coinvolgimento di più Stati o di singoli individui.

Incontrovertibile la precisazione per cui non qualsiasi interferenza tra obblighi in materia di cambiamenti climatici e godimento di diritti fondamentali dà luogo inevitabilmente ad una pretesa attivabile in giudizio per la violazione di un dato diritto, in quanto la rimproverabilità nei confronti di una condotta statale attiva o omissiva, è il frutto della compresenza di plurime circostanze; tra cui per esempio l'ascrivibilità della condotta all'azione o all'inerzia di un ente su cui gravano obblighi che si assumono violati così come anche la sussistenza delle condizioni di ammissibilità e ricevibilità richieste alla luce dei principali meccanismi convenzionali di ricorso.

La natura ambivalente del contenzioso climatico, come detto, trova spiegazione nella contrapposizione tra i molteplici punti di interesse di cui si fa portatrice la disciplina enunciata, e risvolti particolarmente problematici.

Da un punto di vista sostanziale, risulta particolarmente compromesso il profilo identificativo della responsabilità in quanto i comportamenti da condannare non facilmente possono essere imputati ad un singolo Stato ma, nella maggior parte dei casi, ad una pluralità di Stati egualmente artefici di azioni inquinanti.

Un'ulteriore problematica legata al ricorso alla sede contenziosa per controversie aventi natura climatica consiste nell'inquadramento giuridico, nell'accertamento e nella quantificazione del danno imputabile alle condotte inquinanti.

Infatti, i danni climatici per la maggiore risultano essere irreversibili, non si prestano ad una quantificazione da parte di un'autorità giudiziaria ed inoltre sono soliti avere una portata non uniforme sugli assetti socioeconomici dei vari Stati, generando così effetti più significativi su situazioni caratterizzate da maggiore vulnerabilità.

In ambito processuale si rinvengono molteplici scogli tra cui le questioni che coinvolgono l'azionabilità della pretesa dovute soprattutto all'assenza di precisi standards

atti a regolamentare le emissioni ; così come, un impedimento difficilmente superabile attiene alla legittimazione ad agire; il locus standi delle persone fisiche e giuridiche è una questione sempre più dibattuta in forza del fatto che molto spesso gli attori riscontrano non poche difficoltà nel fornire la prova, sebbene prima facie ai soli fini della risoluzione di una questione processuale prodromica, di essere vittime, di aver subito un danno nonché, più semplicemente, di presentare un sufficiente collegamento con la disputa.

Il principale ostacolo su cui suole soffermarsi la presente analisi concerne l'identificazione della sussistenza di un doppio nesso causale che rende i confini della disciplina labili ed incerti. Tale duplice configurazione concerne non solo il nesso evento-pregiudizio subito dai potenziali ricorrenti, ma involge anche la correlazione tra cambiamento climatico-evento.

Quanto al primo aspetto occorrerebbe dimostrare il legame tra l'inosservanza di precetti convenzionali di incerta natura vincolante e l'impatto sullo stato climatico, per poi successivamente dimostrare la connessione tra le ripercussioni sul clima e il danno subito. Data la difficoltà che si riscontra nel raggiungimento di tale dimostrazione, sollevante problemi di natura estremamente complessa e tecnica, tra le soluzioni possibili vi è quella di affidarsi a figure scientifiche, esterne al meccanismo giurisdizionale e dotate di certo un grado di specializzazione, tecnicismo e perizia di cui il giudice internazionale, dedito alla soluzione delle tradizionali controversie interstatali, non necessariamente dispone.

Il quadro così delineato risulta di indubbio rilievo nell'ottica della corrente analisi, poiché lo spettro delle fattispecie sussumibili nell'ambito del contenzioso e consequenziali ai danni derivanti dal mutamento climatico sono certamente vaste ed in continua espansione, potendosi infatti, annoverare tra i papabili ricorrenti anche i migranti climatici, inconfutabilmente esposti alle ripercussioni del cambiamento climatico e titolari di diritti inscindibili dai correlati doveri di tutela imposti ai singoli Stati.

Tuttavia, la sede contenziosa, in relazione a tale categoria di ricorrenti non sembra essere la soluzione più auspicabile poiché difficilmente potrebbe condurre ai risultati desiderati date le lungaggini e i costi che ne derivano; limiti cui sommare una controproducente attenzione su questioni di causalità particolarmente criptiche a discapito delle effettive esigenze di protezione degli sfollati.

1.1. Il caso *Teitiota* come oggetto di analisi dinanzi alle corti interne (Nuova Zelanda, Australia, giurisprudenza italiana)

Il caso *Teitiota c. Nuova Zelanda*⁷⁹ costituisce un esempio emblematico nel contesto dei movimenti transfrontalieri indotti da fattori climatico-ambientali.

Portato all'attenzione del Comitato ONU per i diritti umani, lo stesso ha rappresentato una significativa occasione per l'approdo verso un approccio idoneo a garantire una tutela giuridica effettiva nei confronti dei 'rifugiati ambientali' con il tentativo di colmare i vuoti normativi esistenti nei riguardi di tale categoria.

La decisione conclusiva, del 24 ottobre 2019, rappresenta un punto focale in materia, quale occasione tendente all'affermazione di come <<gli effetti del cambiamento climatico, negli Stati di destinazione, possano esporre i richiedenti asilo a violazioni dei loro diritti ai sensi degli articoli 6 e 7 del Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici, obbligando gli Stati d'invio ad applicare il principio di non-refoulement>>.⁸⁰

Con riferimento all'art 6 del Patto, vale a dire il diritto alla vita, il Comitato si è allineato all'approccio adottato nel Commento generale n. 36 del 2018, ribadendo quanto contenuto al suo interno: <<Environmental degradation, climate change and unsustainable development constitute some of the most pressing and serious threats to the ability of present and future generations to enjoy the right to life>>⁸¹.

E andando a ricomprendere nel nucleo di questo diritto la sua dimensione socio-economica, per tale intendendosi il diritto degli individui di godere una vita dignitosa, aspetto cruciale che vale come parametro, in termini di pregiudizio ai diritti umani, per misurare gli effetti di qualsiasi evento riconducibile al cambiamento climatico, sia quest'ultimo a lenta insorgenza o ad impatto immediato.

Assistiamo così ad un'anticipazione straordinaria del momento cominciativo a partire dal quale è plausibile la verificabilità della lesione del diritto umano alla vita, anche quando la minaccia sia <<*reasonably foreseeable*>>.

⁷⁹ HRC (UN Human Rights Committee), *Ioane Teitiota v. New Zealand*, CCPR/C/127/D/2728/2016, 7 gennaio 2020.

⁸⁰ *Ibidem*, Cfr. sez. 9.3.

⁸¹ General comment No. 36 (2018) on article 6 of the Covenant on the right to life (CCPR/C/GC/36), para. 30.

Partendo da tale ultimo richiamo il Comitato rammenta l'importanza rivestita dalla condotta omissiva di uno Stato, sintomo del recepimento a livello internazionale della teoria degli obblighi positivi, connessa al rispetto dei diritti umani già oggetto di considerazione da parte dalle Corti regionali. A parer della stessa il contenuto normativo del diritto umano alla vita richiede agli Stati non solo l'obbligo negativo di astenersi dal creare un danno o una lesione intenzionale alla vita, ma anche l'obbligo positivo di scongiurare le situazioni che rappresentino una minaccia alla vita stessa, così da garantire una tutela effettiva⁸².

La specifica dinamica fattuale in questione vede coinvolto il sig. Ioane Teitiota, cittadino della Repubblica di Kiribati, il quale nel 2007 decise di migrare assieme alla sua famiglia in Nuova Zelanda per via delle condizioni di vita precarie sull'isola di Tarawa, imputabili al mutamento climatico e al conseguente innalzamento del livello dell'oceano. La dinamica assume una configurazione giuridica in seguito alla domanda, presentata dallo stesso, per il riconoscimento dello status di rifugiato innanzi alle autorità della Nuova Zelanda.

A fronte del rigetto della stessa, e avendo esaurito le vie di ricorso interne, il ricorrente ha adito il Comitato, asserendo come la Nuova Zelanda, nel respingerlo verso la Repubblica di Kiribati, avesse violato il suo diritto alla vita, riconosciuto dall'art. 6 del Patto internazionale sui diritti civili e politici; esponendo lo stesso ai rischi provocati dall'innalzamento del livello del mare, con particolare riferimento alla salinizzazione dei terreni e alla progressiva erosione della costa con conseguente scarsità di spazi abitabili, incentivanti violenti liti territoriali tra gli abitanti.

Con riferimento alle isole della Repubblica di Kiribati, ed in particolar modo, dell'isola principale Tarawa, dove l'aumento della popolazione negli ultimi anni ha generato una situazione di sovraffollamento, le condizioni sono particolarmente allarmanti e tuttora motivo di preoccupazione. Le isole Kiribati si trovano nel mezzo dell'Oceano Pacifico Meridionale, tra l'Australia e le Hawaii, situate circa 1.5 metri sopra il livello del mare, popolate da circa 100 mila persone, distribuite sui 32 atolli che

⁸² A. Brambilla & M. Castiglione, *Migranti ambientali e divieto di respingimento*, in <<Rivista Questioni di Giustizia: Diritti senza confini>>, 14 febbraio 2020.

compongono l'arcipelago. Si assiste ad un inquinamento delle acque ed un calo della salute pubblica e della speranza di vita⁸³.

L'impatto di questi fenomeni, e complessivamente la situazione ambientale nell'isola di Tarawa, espone tutta la popolazione ad una situazione comune. Al contrario, il Comitato sottolinea come il General Comment n 36 richieda la circostanza per cui il rischio di danno irreparabile ai sensi dell'art 6 e 7 del Patto sia personale e non deducibile dalla situazione generale vissuta nello Stato di destinazione, salvo nei casi più estremi⁸⁴; la soglia probatoria molto elevata richiedeva di dimostrare l'inabilità del Paese e l'impossibilità di viverci senza essere vittime di eventi catastrofici o privazione di beni essenziali.

Ai fini della decisione sul merito, l'analisi condotta aveva ad oggetto la sussistenza o meno nel caso di specie dell'obbligo di non refolement, in vista dei rischi per il diritto alla vita del ricorrente. Sul punto il Comitato non ha rilevato nella deportazione a Kiribati una violazione dei diritti del ricorrente ai sensi dell'art 6 del Patto poiché, mostrando una certa *deference* verso le corti interne neozelandesi, ha limitato il proprio sindacato alle ipotesi di manifesta arbitrarietà o presenza di errori in detta valutazione.

La peculiarità del caso, nonché l'importanza rivestita dallo stesso, consiste nell'aver valutato, il Comitato, l'obbligo di non-refoulement in un contesto emergenziale dato dagli impatti del cambiamento climatico, inserendolo nella categoria degli obblighi positivi a protezione del diritto alla vita davanti ai danni ambientali, ivi compresi quelli prevedibili facenti capo agli Stati destinatari delle domande d'asilo.

Secondo il diritto internazionale dei diritti umani nel divieto di refolement sono inclusi obblighi più ampi rispetto a quelli previsti dall'articolo 33 della Convenzione sui rifugiati, dovendosi ricomprendere anche il dovere degli Stati di non estradare, deportare, espellere o rimuovere in altro modo una persona dal loro territorio, verso luoghi in cui vi

⁸³ S. DONNER, *Obstacles to climate change adaptation decisions: a case study of sea-level rise and coastal protection measures in Kiribati*, in <<Sustainability Science>>, Vol. 9, 2014, p. 334.

⁸⁴ General comment No.36 par.20. Cit., p.17.

sia un rischio reale di danno irreparabile, quali quelli contemplati dagli artt. 6 e 7 del Patto⁸⁵.

Tale caso ha messo in luce la portata del carattere positivo dell'obbligo di non refoulement nei confronti degli *Environmental Displacement People*, individui in fuga dagli effetti del cambiamento climatico affliggenti il Paese di origine ed ha oltremodo consentito di ricavare dei criteri dalla decisione, stando ai quali, ai fini di un'applicazione estesa del principio di non respingimento, si deve trattare di : soggetti particolarmente vulnerabili e pertanto maggiormente esposti a tali effetti, provenienti da zone di un Paese gravemente colpite nelle quali l'accesso alle risorse essenziali ed a mezzi di sussistenza sia impossibile, in situazioni inoltre in cui il governo del luogo di destinazione non adotti misure idonee a rispondere al fenomeno ed a proteggere la popolazione dagli effetti dello stesso oppure attui misure discriminatorie tra cittadini o gruppi mediante le sue politiche di protezione.

Il Comitato, dunque, ha adottato il criterio dell'inabilità in forza del quale allo Stato di invio è richiesta non solo la verifica di un rischio effettivo e concreto presente nello Stato di destinazione, ma anche la necessità di interpretare tale obbligo come esplicazione di una responsabilità sussidiaria verso la vita di individui esposta a rischi derivanti dagli effetti del cambiamento climatico, laddove lo Stato territoriale non sia più idoneo a fornire tale protezione. La decisione analizzata sollecita in definitiva un dibattito sulla ricerca di rimedi efficaci per le popolazioni più vulnerabili agli impatti del cambiamento climatico imperniato sul paradigma della << responsabilità da proteggere >>⁸⁶.

Oltre il suddetto meccanismo di osservanza dei trattati, occorre rilevare come anche alcune Corti del diritto interno, investite della questione dalle parti bisognose di tutela, siano intervenute in passato, evidenziando atteggiamenti disparati e non sempre sintomatici di un'apertura orientata verso la protezione dei migranti ambientali.

⁸⁵ A. Maneggia, "Quale Protezione per i Migranti Climatici? Considerazioni sul Caso Teitiota." In *Liber Amicorum : Il Diritto Della Comunità Internazionale Tra Caratteristiche Strutturali e Tendenze Innovative*, (a cura di Beatrice I. Bonafè, Giovanni Ardito, e Sergio Marchisio), Editoriale scientifica, Napoli 2022, pp. 1508-1520.

⁸⁶ Cfr. K.N.Schefer, T.Cottier, *Responsability to Protect and the Emerging Principle of Common Concern*, in P. Hipold (a cura di), *The Responsibility to Protect: A New Paradigm in International Law?*, Leiden, 2015, pp.123-142.

In primis si cita la decisione dell'*Immigration and Protection Tribunal* del 2013,⁸⁷ a cui si era rivolto in via preventiva il sig. Teitiota prima di adire il Comitato.

Constate le condizioni ambientali della Repubblica di Kiribati e dell'isola di Tarawa, il Tribunale si era posto l'interrogativo circa la possibilità di qualificare il ricorrente come persona protetta alla stregua della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati o del Patto internazionale sui diritti civili e politici.

Analizzando il quadro della Convenzione, pur non escludendone a priori l'applicabilità a persone colpite da disastri ambientali ma rimettendo la stessa ad opportune valutazioni del caso, giunse a concludere che il ricorrente non si sarebbe trovato a fronteggiare un effettivo rischio di persecuzione ove avesse fatto ritorno a Kiribati, ben potendo trovare un alloggio per sé e la sua famiglia, nonché aver accesso ad acqua potabile e cibo.

Con riguardo alle norme sul Patto l'attenzione fu rivolta in particolar modo all'art. 6, il quale, consacrando il diritto alla vita, implica un obbligo positivo in capo agli Stati di garantire lo stesso mediante l'adozione di misure volte a garantire il godimento delle primarie esigenze di vita. Tuttavia, a sostegno del suo ricorso il sig. Teitiota non avrebbe allegato prove di atti od omissioni imputabili al governo di Kiribati ed indici di un ipotetico rischio di privazione arbitraria della sua vita.

Il Tribunale, avendo riguardo anche del ruolo attivo attribuibile al governo di Kiribati sul piano della mitigazione del cambiamento climatico, ritenne che nessuna violazione dell'art. 6 del Patto fosse ascrivibile in caso di ritorno del Sig. Teitiota nello Stato di provenienza.

Similmente, nel 2009 fu adita la Corte Australiana e nell'istanza il richiedente protezione fece menzione esplicita circa la componente ambientale.

Il caso di specie concerne la richiesta, da parte di un cittadino proveniente da Kiribati, di revisione della decisione adottata dal rappresentante del Ministro per

⁸⁷ Cfr. AF (Kiribati) [2013] NZIPT 800413, New Zealand: Immigration and Protection Tribunal, 25 June 2013

l'Immigrazione e la Cittadinanza australiano, con cui si nega la concessione di un visto di protezione ai sensi dell'art. 65 del *Migration Act* del 1958.

L'istante affermò che alcune delle isole Kiribati stavano per scomparire in seguito agli impatti del cambiamento climatico e che l'innalzamento del livello del mare danneggiava i principali mezzi di sostentamento sulle isole, tra cui l'approvvigionamento di acqua dolce.

Il Tribunale, alla luce della Convenzione del 1951 così come ratificata dall'Australia, ritenne che i cittadini lesi dagli impatti negativi dei cambiamenti climatici non potessero venire considerati alla stregua di un gruppo meritevole di protezione, asserendo tuttavia che il caso di specie fosse potenzialmente idoneo a soddisfare il requisito del danno grave, così come richiesto dalla legislazione australiana sull'immigrazione, ai fini della sussistenza della persecuzione.

Nonostante tali premesse, il *Refugee Review Tribunal* decise per l'assenza di obblighi di protezione gravanti sull'Australia, negando la concessione del visto in forza dell'assenza di un fondato timore di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un particolare gruppo sociale o ad un'opinione politica in caso di ritorno immediato o prossimo a Kiribati⁸⁸.

Da ultimo è opportuno richiamare la giurisprudenza italiana, emblematica di un apporto notevole in materia, dalla cui analisi emerge come un obbligo positivo di protezione a fronte di un rischio derivante da eventi naturali disastrosi abbia trovato parziale riconoscimento mediante la concessione della protezione umanitaria.

Il primo contributo significativo è senza dubbio ravvisabile nella sentenza n. 4455/2018 occasione in cui la Corte di Cassazione riconobbe la presenza, sotteso alla forma di tutela umanitaria prevista dal nostro ordinamento, dello scopo di salvaguardare il ricorrente «... dal rischio di essere immesso nuovamente, in conseguenza del rimpatrio, in un contesto sociale, politico o ambientale, quale quello eventualmente

⁸⁸ Cfr. Refugee Review Law Tribunal of Australia, 0907346 RRTA 1168, 10 December 2009.

presente nel Paese d'origine, idoneo a costituire una significativa ed effettiva compromissione dei suoi diritti fondamentali inviolabili>>⁸⁹.

Appare ovvio come il deteriorato contesto ambientale di provenienza venga in rilievo non tanto come presupposto ai fini del rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, quanto più come elemento da cui presumere il mancato godimento di una serie di diritti fondamentali nello Stato di origine; coerentemente con la *ratio* sottesa alla protezione umanitaria e ricordata dalla stessa Corte, per cui l'obiettivo si inquadra nella salvaguardia dei cittadini stranieri dal rischio di condizioni di vita sprezzanti del nucleo minimo di diritti della persona.

Ulteriore passo in avanti si è compiuto con la sentenza n. 7832/2019⁹⁰, contesto ove la prima sezione della Corte di cassazione si è pronunciata a seguito del ricorso avente ad oggetto una sentenza della Corte d'Appello di Napoli proposto da un cittadino del Bangladesh fuggito dal proprio Paese d'origine in ragione della situazione di estrema penuria da ricondursi anche, secondo quanto affermato, alla situazione climatica disastrosa, ad una politica di deforestazione del governo ed all'aumento della salinità delle acque con un gravi ripercussioni sull'agricoltura e sulla disponibilità di acqua potabile.

Sebbene la Corte abbia deciso per l'inammissibilità del ricorso, in quanto il ricorrente non abbia contestato in modo puntuale le osservazioni della Corte d'appello circa il difetto di un nesso tra gli eventi alluvionali e l'allontanamento dal Paese d'origine avvenuto in via preventiva, ha rilevato come la situazione catastrofica dedotta non sia irrilevante in astratto, potendosi configurare un motivo ragionevole per riconoscere la protezione di carattere umanitario.

Ancora, di notevole rilievo, risulta essere la già citata ordinanza n. 5022/2020, nella quale, la Suprema Corte, ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria, fa esplicito riferimento alla compromissione dei diritti umani fondamentali in connessione con il disastro ambientale e con il depauperamento delle risorse naturali nel Delta del Niger, causati dallo sfruttamento del territorio per mano delle compagnie petrolifere.

⁸⁹ Cfr. Corte di Cassazione, prima sezione civile, ordinanza del 23 febbraio 2018, n. 4455, §5

⁹⁰ Corte di Cassazione, sentenza del 17 dicembre 2019, n. 7832.

La Corte, in tale contesto politico-sociale caratterizzato da un lato da illegalità e violenza diffusa riconducibile all'operato di gruppi paramilitari, dall'altro dalle ripetute aggressioni indiscriminate ad opera delle autorità governative locali nei confronti della stessa popolazione dirette a scovare coloro i quali vi appartenevano ed avendo riguardo anche allo spopolamento causato dagli impatti dei disastri ambientali, ha ritenuto di dover valutare la domanda di asilo del ricorrente.

Forte del precedente costituito dalla decisione del Comitato ONU del 2019, la Corte amplia lo spettro delle fattispecie classificabili come 'pericolo' nell'ipotesi di un eventuale rimpatrio del richiedente asilo, fino a ricomprendervi ogni forma di pericolo per l'incolumità fisica e la vita direttamente o indirettamente causata dall'azione umana,⁹¹ qual è il caso di una situazione socio-economica particolarmente grave o di degrado ambientale diffuso che in concreto sia da ostacolo allo straniero per vivere al di sopra della soglia minima ineludibile di garanzia dei propri diritti fondamentali alla vita, alla libertà e all'autodeterminazione.

A completamento del quadro della giurisprudenza italiana si colloca la recente ordinanza n. 6964/2023.⁹²

Nel caso di specie il ricorso è stato promosso da un richiedente proveniente dal Pakistan, il quale si autodefiniva 'migrante ambientale' affermando di aver dovuto lasciare il proprio Paese per un complesso di ragioni, legate soprattutto alle conseguenze negative che l'alluvione del 2013 ha arrecato alla sua famiglia.

Il Tribunale di Ancona, nel rigettare il ricorso, aveva però omesso di valutare tali aspetti legati ai mutamenti climatici rivolgendo l'attenzione solamente alla sicurezza socio-politica del Pakistan. In forza di tale vizio di motivazione, la Suprema Corte ha rimesso il caso al tribunale di merito affinché prenda in esame tutte le doglianze sollevate dal richiedente.

⁹¹ A. CIERVO, Verso il riconoscimento dei "rifugiati ambientali"?

Note a prima lettura ad una recente ordinanza della Corte di Cassazione, in <<ADiM Blog>>, maggio 2021.

⁹² Corte di Cassazione, ordinanza n. 6964 dell'8 marzo 2023

2. La giurisdizione consultiva come possibile alternativa

Se il cammino fino ad oggi intrapreso a livello scientifico e giuridico non sempre può dirsi sufficiente allo scopo di riconoscere la responsabilità degli Stati sui ritardi dell'azione climatica, alla luce delle difficoltà molto spesso incontrate dalle corti e dai cittadini nella velocizzazione di tale processo di intervento climatico, in sostituzione e condanna dell'inerzia statale, dai recenti sviluppi emerge una progressiva tendenza ad adire la sede consultiva.

Quest'ultima rappresenterebbe una valida alternativa alla sede contenziosa essendo volta alla promozione di una più concreta azione contro il cambiamento climatico e sensibilizzazione circa gli impatti dello stesso.

L'intenzione che si cela dietro le iniziative degli Stati che si rivolgono ai tribunali internazionali è quella di ottenere chiarimenti circa obblighi di mitigazione delle emissioni di gas ad effetto serra; tali richieste possono spesso essere diretta conseguenza della complessità che è solita generarsi nel contesto di un procedimento contenzioso tra due o più Stati ove con eccessiva fatica si riesce a presentare il cambiamento climatico come una questione globale che impegna tutti gli Stati.

Chiarito come i procedimenti consultivi si prestino a riflettere meglio la portata globale del fenomeno, non sorprende come la dottrina sia incline a considerare i pareri consultivi che ne conseguono, come segnatamente consoni a definire aspetti del diritto rimasti ombrosi, tra cui vi rientra la lotta al cambiamento climatico come questione coinvolgente l'intera comunità internazionale.

Una richiesta di parere potrebbe avere ad oggetto quattro macroaree: la scienza del clima e in tal caso, il quesito verterebbe su di una valutazione circa la gravità delle attività antropiche sul sistema climatico. In tale prospettiva è pacifico ritenere che l'attività di consultazione della letteratura scientifica non debba essere trascurata dai tribunali che si accingono ad affrontare questioni giuridiche dovendo al contrario prendere nota della miglior scienza e contemplarne i risultati tra i fatti rilevanti; altro tema involge gli obblighi a carico degli Stati, il quale spesso si traduce come lo scopo principale sotteso a tali richieste, in questa prospettiva il parere consultivo dovrebbe chiarificare le modalità

con cui Stati sono chiamati a condividere gli sforzi per mitigare a livello globale il cambiamento climatico.

Alternativamente un altro aspetto che la richiesta potrebbe toccare riguarda le responsabilità degli Stati in merito agli impatti che, a causa delle loro omissioni o azioni, si ripercuotono sul sistema climatico o più in generale sull'ambiente.

Da ultimo la richiesta può vertere anche sulle implicazioni che tali obblighi o simili responsabilità possono avere su ulteriori aspetti del diritto internazionale.

Tematiche, quest'ultime, particolarmente importanti avendo a riguardo determinate realtà colpite in modo significativo dall'emergenza climatica; in questi casi i procedimenti consultivi potrebbero divenire la sede per affrontare gli obblighi degli Stati terzi, in forza del dovere di cooperazione internazionale, di assistenza a favore di individui vittime delle catastrofi o danni ambientali, o altresì occasione per esaminare se ed in che modo i piccoli Stati insulari, riconosciuti per essere tra le principali vittime del fenomeno, possano veder preservata la loro esistenza nelle situazioni in cui il territorio diventi inabitabile⁹³.

Da un punto di vista metodologico è lecito chiedersi, a fronte degli usuali temi oggetto delle richieste, quali fonti normative potrebbero essere attinte dalle corti per addivenire a risposte più adeguate possibili rispetto ai quesiti posti dagli Stati.

I procedimenti consultivi, focalizzati su tematiche quali obblighi di mitigazione, così come su riparazioni climatiche, implicano procedure interpretative su fonti più disparate del diritto internazionale.

Primi fra tutti, senza dubbio, sono i trattati sul clima nei confronti dei quali le corti opereranno valutazioni concernenti i principi cardine delle convenzioni, qual è ad esempio il principio delle responsabilità comuni ma differenziate, le rispettive implicazioni, nonché la forza giuridica propria degli obiettivi di mitigazione sanciti in ambito convenzionale.

Altra fonte rilevante è rappresentata dal diritto internazionale consuetudinario, il quale alla luce della neutralità propria degli accordi sul clima in relazione alla possibilità

⁹³ Cfr. M. Stewart, *Cascading Consequences of Sinking States*, in << Stanford Journal of International Law >>, vol. 59, fasc., 2023, pp. 131-186.

di configurare una responsabilità risarcitoria, funge da base solida per l'applicazione dei principi di diritto internazionale generale attinenti alla responsabilità statale per atti illeciti a livello internazionale.

In tale prospettiva, al fine di facilitare il ricorso al diritto consuetudinario in una materia particolarmente delicata quale giustappunto il cambiamento climatico, sorge il dubbio se gli obblighi di mitigazione possano essere intesi nel loro complesso come *erga omnes*, dovuti quindi, all'intera comunità internazionale ed in caso positivo, nella suddetta ipotesi le corti sarebbero chiamate a risolvere l'arduo compito di determinare la natura, l'importo e le modalità di tali risarcimenti ai beneficiari di un obbligo *erga omnes*.

Le opinioni consultive spesso richiamano l'attenzione anche su trattati incidentalmente rilevanti per il cambiamento climatico, dall'interpretazione dei quali potrebbero emergere obblighi accessori utili a giustificare il ruolo della giurisdizione consultiva di tribunali specializzati quali le corti regionali per i diritti umani e il Tribunale internazionale per il diritto del mare (l'ITLOS).

Questi ultimi benché, come più avanti si esaminerà, presentino un grado di incidenza sempre più pregnante in un'ottica consultiva, tendono ad affrontare tali procedimenti mediante un approccio restrittivo dipeso e giustificato dalla limitata giurisdizione *ratione loci e materiae* che gli è propria.

Tenendo presente i pareri consultivi fino ad oggi apprestati dai tribunali e la tipologia di quesiti sottoposti alla loro attenzione, senza alcuna pretesa di esaustività, si vuole far chiarezza su tre potenziali tipologie di risultati conseguibili attraverso la sede consultiva.

Un primo esito si configura nella veste di un parere identificativo delle norme pertinenti in relazione alla richiesta esposta alla corte.

Il limite rinvenibile in tale opinione consiste nella circostanza per cui spesso conduca a delle ovvietà, quale ad esempio la conferma dell'esistenza di norme consuetudinarie in materia di riparazioni per quanto concerne la responsabilità statale rispetto al mancato adempimento degli obblighi di mitigazione. Chiarimento che può considerarsi superfluo alla luce di un sistema giuridico nel quale si riconoscono tanto i

diritti sovrani degli Stati, quanto la sussistenza di doveri in capo a questi ultimi dalla cui violazione dipendono delle conseguenze legali.

Nella direzione opposta invece si colloca il parere applicativo, quale ulteriore possibile risultato con cui si determinano in modo puntuale le condotte che gli Stati devono intraprendere o evitare per adempiere ai loro obblighi. Attraverso lo stesso la corte potrebbe prescrivere una serie di regole, come l'obbligo per uno Stato di attenersi e rispettare i contributi determinati a livello nazionale (NDC), stilare un elenco di obiettivi di riduzione e limitazione da applicare ai singoli Stati o più semplicemente constatare se determinati Stati stiano adempiendo ai rispettivi obblighi di mitigazione.

Tra questi due estremi vi è l'alternativa data dal parere interpretativo, il cui scopo è provare a determinare, restando nei canoni astratti, il peso delle norme rilevanti in materia; traducendosi in uno strumento capace di influenzare futuri negoziati ed accordi internazionali sul clima, nonché idoneo ad essere considerato come un punto di partenza per nuove raccomandazioni e linee guida volte a coordinare gli sforzi globali per affrontare il cambiamento climatico.

Dalle disposizioni del trattato istitutivo del tribunale ha origine la giurisdizione consultiva, attraverso tali previsioni quindi viene conferito il potere di dar seguito alle richieste di pareri, ben potendo dunque essere individuate ragioni impellenti atte a giustificare un rifiuto da parte delle corti.

Tali ragioni impellenti devono basarsi su considerazioni di correttezza giudiziaria e, questo, in un certo senso lascia presumere che le corti non abbiano una vera e propria discrezionalità non potendo fondare la decisione, circa il rifiuto di offrire un parere consultivo, su semplici ragioni di opportunità.

Inoltre, le condizioni di giurisdizione e correttezza, alla base dell'accesso alla sede consultiva, possono variare a seconda della corte adita, risultando diverse davanti alla Corte Internazionale di giustizia, al Tribunale Internazionale per il diritto del mare ed ai tribunali regionali per i diritti umani.

2.1. Corte interamericana dei diritti umani

Tra i tribunali regionali per i diritti umani si annovera l'IACtHR istituita nel 1969 mediante la Convenzione americana dei diritti umani.

Oltre che per la funzione contenziosa è nota anche per la funzione consultiva concernente l'interpretazione dei trattati adottati nell'ambito o sotto gli auspici del sistema interamericano (come il Protocollo di San Salvador del 1988) e di altri trattati relativi alla protezione dei diritti umani.

Tale funzione è esplicitamente prevista nell'art.64 della Convenzione,⁹⁴ il quale consente agli Stati membri dell'OAS e agli organi di adire la Corte con il fine di ottenere un parere consultivo in merito all'interpretazione della Convenzione o di altri trattati relativi alla protezione dei diritti umani; mentre ai sensi dell'art 70 del Regolamento interno della Corte gli Stati richiedenti devono indicare: (i) le disposizioni che devono essere oggetto di interpretazione e (ii) le considerazioni che hanno dato origine alla richiesta.

La portata dei pareri consultivi emessi dall'IACtHR, sebbene gli stessi non siano generalmente vincolanti, ha particolare risonanza specie se si considera, come precisato dalla stessa Corte, che le magistrature degli Stati ratificanti la Convenzione devono prendere in considerazione l'interpretazione proposte nei pareri.

Risulta eloquente del potere evocativo attribuibile a data funzione della Corte il parere consultivo risalente al 2017⁹⁵, occasione in cui è stato riconosciuto esplicitamente, per la prima volta, il diritto umano autonomo a un ambiente sano nel Sistema interamericano dei diritti umani.

La richiesta di parere formulata dalla Colombia verteva sull'applicazione ed interpretazione degli articoli 1, 4 e 5 della Convenzione americana dei diritti umani, più specificatamente sottoponendo alla Corte un chiarimento sugli obblighi statali in relazione alla protezione dell'ambiente riguardanti il rispetto del diritto alla vita e del diritto di vivere con dignità.

Tale parere ha rivestito un ruolo pionieristico in merito alle controversie climatiche facenti leva sui diritti umani, in forza del riconoscimento delle responsabilità statali per i danni climatici transfrontalieri e grazie all'applicazione del principio di precauzione.

⁹⁴ Organization of American States, American Convention on Human Rights art. 64, Nov. 22, 1969, O.A.S.T.S. No., 36, 1144 U.N.T.S. 123 [hereinafter Pact of San José].

⁹⁵ Cfr. IACtHR, The environment and Human Rights, Advisory Opinion OC-23/17, November 15, 2017.

Indubbio l'impatto che simile opinione sui diritti umani e l'ambiente ha avuto nell'ampliare la comprensione collettiva dell'applicazione del diritto nei contesti ambientali, ispirando altresì la logica giuridica del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo in occasione della valutazione riguardante il test di giurisdizione nella causa Sacchi e altri contro Argentina⁹⁶.

Più di recente, il 9 gennaio 2023, Cile e Colombia hanno chiesto congiuntamente all' IACtHR di chiarire la portata degli obblighi degli Stati di rispondere all'emergenza climatica nella loro dimensione individuale e collettiva.

Nello specifico rifacendosi al dovere di prevenzione, all'obbligo di garantire il diritto ad un ambiente sano⁹⁷ gravanti sugli Stati nonché richiamando il consenso scientifico di cui sono espressione i rapporti dell'IPCC; le 21 domande presenti nella richiesta sono volte a chiarire la correlazione tra la mitigazione, l'adattamento ed i danni ambientali subiti rispetto agli obblighi in materia di diritti umani.

Tra i quesiti sollevati quelli potenzialmente in grado di ampliare i confini interpretativi riguardano aspetti legati alla *due diligence* e alle responsabilità comuni ma differenziate, poiché un'interpretazione informata a tali aspetti condurrebbe all'eventualità di riconoscere la cooperazione internazionale come un dovere esteso, a carico dei principali emettitori di carbonio, di mitigare le emissioni nei Paesi più colpiti dal cambiamento climatico.

Sebbene la giurisdizione dell'IACtHR sia limitata all'attenzione verso il diritto internazionale dei diritti umani, mediante le richieste di Colombia e Cile si è cercato di orientare il prossimo parere verso un percorso creativo, facilitato anche dal meccanismo delle osservazioni scritte e orali con cui si consente ad attori non statali, come ONG e docenti universitari, di presentare un'istanza di amicizia potenzialmente idonea a fornire all'IACtHR informazioni aggiuntive, configurando così un congegno omnicomprensivo ed idoneo ad esplicitare gli effetti delle proprie pronunce oltre i confini del diritto internazionale dei diritti umani.

⁹⁶ U.N. Committee on the Rights of the Child, Chiara Sacchi, et al v. Argentina et al, 23 Settembre 2019.

⁹⁷ Tale diritto secondo la dottrina, trova tutela nell'art. 11 del Protocollo di San Salvador e nell'art. I dell'Accordo regionale sull'accesso all'informazione, alla partecipazione pubblica e alla giustizia in materia ambientale in America Latina e nei Caraibi (Accordo di Escazú).

2.2. Corte internazionale di giustizia

La CIG è il principale organo giudiziario delle Nazioni Unite istituita nel 1945, le sue funzioni così come gli aspetti organizzativi sono disciplinati dallo Statuto e dal Regolamento adottato dalla Corte.

La sua competenza è relativa a due tipologie di procedimenti: contenziosi, sorti tra due o più Stati oppure procedimenti consultivi dove la stessa ex art. 65 dello Statuto⁹⁸, esprime un parere consultivo circa una questione giuridica su richiesta di un organo o ente autorizzato a norma della Carta delle Nazioni Unite.

Dalla sua istituzione la Corte ha emesso 28 pareri consultivi i quali, uniti alle sentenze della stessa risolutive di casi controversi, si sono rivelati cruciali nel chiarire e sviluppare il diritto internazionale.

Con riguardo alla questione climatica la CIG è stata più volte adita sviluppando così un'ampia giurisprudenza a riguardo⁹⁹; alla luce dei precedenti, si può sostenere come la Corte funga non soltanto da via amichevole ma altresì da autorevole direzione attraverso cui determinare gli obblighi degli Stati in materia di controllo delle emissioni di gas serra.

Per quanto concerne l'ambito consultivo dapprima nel 2011 gli Stati insulari del Pacifico, di Palau¹⁰⁰ e delle Isole Marshall hanno richiesto all'Assemblea generale delle Nazioni Unite (UNGA), in forza della competenza che le deriva ai sensi dell'art.96 della Carta ONU, di rivolgersi alla Corte per l'ottenimento di un parere consultivo in materia di cambiamenti climatici, a seguire nel 2019, i leader del Forum delle isole del Pacifico (PIF) hanno portato all'attenzione della Corte questioni relative al cambiamento climatico e ai diritti umani. Nel 2020 con il sostegno della società civile, il movimento *World's Youth for Climate* fondato da giovani provenienti da Asia, Africa, America Latina ed Europa ha messo in luce la necessità di un parere consultivo della Corte internazionale di giustizia volto a specificare gli obblighi legali a carico degli Stati per la tutela dei diritti delle generazioni presenti e future dagli impatti negativi del cambiamento climatico.

⁹⁸ C.f.r Statute of the International Court of Justice art. 65, June 26, 1945, 59 Stat. 1055, 3 Bevens 1179.

⁹⁹ Cfr. ICJ' Gabčíkovo-Nagymaros Project case 1997, Pulp Mills case 2010, Whaling in the Antarctic case 2014.

¹⁰⁰ United Nation, Palau seeks UN World Court opinion on damage caused by greenhouse gases, in << UN News Global perspective Human stories >>, 2011. <https://news.un.org/en/story/2011/09/388202>

Infine, il governo Vanuatu, il 29 marzo 2023, dopo aver guidato con successo una coalizione di 105 Stati è riuscito nell'intento di adottare per *consensus* una risoluzione dell'UNGA ¹⁰¹ volta a chiedere un parere consultivo non vincolante alla Corte internazionale di giustizia per ottenere chiarezza su come le leggi internazionali esistenti possano essere applicate per rafforzare l'azione sui cambiamenti climatici, proteggere le persone e l'ambiente in conformità con l'Accordo di Parigi.

Allor quando ci si accinge a chiedere un parere consultivo alla CIG il processo di formulazione delle domande è strategico e cruciale ai fini dell'opinione che si desidera ottenere; in questo caso richiamando l'attenzione su patti e trattati internazionali, come la Carta delle Nazioni Unite, la Dichiarazione universale dei diritti umani, il Patto internazionale sui diritti civili e politici, il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, la Convenzione sui diritti del fanciullo, la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare e l'Accordo di Parigi e sui principi e gli obblighi pertinenti del diritto internazionale consuetudinario il documento chiarisce, mediante la postulazione di due quesiti, che l'Assemblea generale intende chiedere alla Corte indicazioni giuridiche su questioni relative all'equità, allo sviluppo sostenibile e alla protezione dei sistemi climatici, dell'ambiente marino e dei diritti umani dagli effetti negativi dei cambiamenti climatici.

Sebbene i pareri consultivi non siano vincolanti, non si può negare come l'elenco di obblighi e conseguenze che saranno delineati nell'opinione fungerebbero per molti Stati da mandato per l'attuazione di politiche climatiche a livello nazionale e regionale;¹⁰² inoltre un'eventuale risposta incisiva da parte della Corte, prodotto di un'interpretazione erudita del diritto ambientale internazionale nel contesto specifico della mitigazione e dell'adattamento, apporterebbe un vantaggio di non poco conto ai tribunali nazionali e regionali nell'ottica di un processo decisorio a fronte di questioni non disciplinate dalle rispettive legislazioni o politiche nazionali.

Dietro il potenziale dei pareri della Corte si cela soprattutto l'ampia giurisdizione di cui gode, aspetto non trascurabile che le consente di interpretare un'ampia gamma di norme internazionali applicabili, tra cui il diritto dei trattati, il diritto internazionale

¹⁰¹ UNGA resolution 77/276
¹⁰² Shetye, *It is so decided: Promoting climate justice through international law*, in <<BIICL BLOG>>, 12 april 2023.

consuetudinario e i principi generali, ovviando al rischio di una frammentazione del diritto e garantendo una continua evoluzione delle Convenzioni internazionali.

2.3. Tribunale internazionale per il diritto del mare

L'ITLOS è una stella relativamente recente nel firmamento degli organi giurisdizionali internazionali; la sua origine è il risultato dei lunghi negoziati della terza Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare, che si è svolta dal 1973 al 1982 ed ha portato all'adozione della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS). Occupandosi principalmente dell'attuazione e dell'interpretazione della Convenzione del 1982. Questa istituzione ha una competenza *ratione materiae* con una copertura geografica ampia ed equilibrata.

L'art 21 dello Statuto conferisce al Tribunale un'ampia giurisdizione e costituisce la base della funzione consultiva. L'art 138 del Regolamento¹⁰³ ne disciplina i requisiti richiesti in vista dell'esercizio della funzione consultiva prevedendo che il Tribunale possa pronunciare un parere consultivo su questioni giuridiche allorquando un accordo internazionale relativo agli scopi della Convenzione preveda specificamente la presentazione di una richiesta di tale parere da parte di un organismo autorizzato o in conformità con l'accordo di cui sopra.

Mediante tale funzione, l'ITLOS ha e continua a svolgere un ruolo chiave in merito alla lotta al cambiamento climatico; avere l'opportunità di portare tali temi all'attenzione del Tribunale, attraverso una procedura non contenziosa, offre la possibilità di coinvolgere tutti gli Stati o le entità interessate in un processo deliberativo di ampio valore¹⁰⁴.

I vantaggi ravvisabili nella figura del Tribunale come forum in relazione a un potenziale parere consultivo sui cambiamenti climatici e l'applicazione dell'UNCLOS sono vari; tra questi si possono contemplare: (i) la competenza del Tribunale in materia di diritto del mare; (ii) la probabilità che il Tribunale si occupi di questo argomento in tempi brevi; (iii) l'ente richiedente mantiene il pieno controllo sul contenuto dei quesiti;

¹⁰³ Int. Tribunal for the L. of the Sea [ITLOS], Rules of the Tribunal, art. 138, U.N. Doc. ITLOS/8

¹⁰⁴ M.Tinta, *On the request for an advisory opinion on climate change under UNCLOS before the International Tribunal for the Law of the Sea*, in <<Journal of International Dispute Settlement>>, Vol. 14, Issue 3, 2023, pp. 391–406.

(iv) il Tribunale si è già pronunciato sulla protezione e la preservazione dell'ambiente marino¹⁰⁵; (v) Il Tribunale risulta pronto ad affrontare la questione del cambiamento climatico, così come si evince anche da una recente intervista del vicepresidente Attard¹⁰⁶ nella quale, accennando alle sfide poste dagli impatti negativi del fenomeno, il Tribunale viene descritto come prontamente preparato. (vii) Una più ampia partecipazione davanti all'ITLOS, prevedendosi infatti la possibilità per le organizzazioni intergovernative e persino non governative di prendere parte al procedimento.

Sebbene la giurisprudenza dell'ITLOS in materia di procedimenti consultivi sia esigua, in quanto sono stati emessi soltanto due pareri, il tema del cambiamento climatico e del futuro degli oceani sembrano tuttavia troppo rilevanti per presagire un futuro approccio conservativo del Tribunale.

Quanto ai meccanismi di attivazione della giurisdizione consultiva del Tribunale, come sopra descritti, è bene precisare che l'accordo internazionale può avere anche natura bilaterale, ben potendo, due o più Stati accordarsi in tal senso, esemplificativo è l'accordo stipulato tra Antigua, Barbuda e Tuvalu.

Tale accordo fu stipulato all'esito della COP26 portando all'istituzione della Commissione dei piccoli Stati insulari sui cambiamenti climatici e il diritto internazionale; ai sensi dell'articolo 2 paragrafo 2 dell'Accordo si autorizza la Commissione a richiedere pareri consultivi all'ITLOS su questioni quali <<gli effetti negativi dei cambiamenti climatici sui piccoli Stati insulari>>¹⁰⁷.

Grazie a tale previsione la Commissione ha presentato le prime domande all'ITLOS nel dicembre 2022¹⁰⁸, relativamente agli obblighi degli Stati parte della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare concernenti la prevenzione, riduzione ed il controllo dell'inquinamento dell'ambiente marino, espressamente previsti negli articoli 192 e 194 dell'UNCLOS, avendo riguardo agli effetti deleteri che derivano o possono derivare dal cambiamento climatico.

¹⁰⁵ Cfr. *New Zealand v Japan case*, *Australia v Japan case*.

¹⁰⁶ ITLOS, Newsletter 2018/3 ITLOS Bench: Interview with Vicepresident Attard (Malta) <<https://www.itlos.org/en/main/press-media/itlos-newsletters/itlos-newsletter-2018/3/>>

¹⁰⁷ Cfr. *Agreement for the Establishment of the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*, 31 ottobre 2021, Articolo 2, p. 2.

¹⁰⁸ Cfr. *Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law – the COSIS Request*.

L'opinione del Tribunale alle domande proposte nella richiesta fornirebbe effettivamente informazioni utili ai fini dei compiti della Commissione per l'attuazione del suo mandato, e giacché il parere consultivo non sia giuridicamente vincolante, offre uno spunto autorevole su questioni legali che potrebbero guidare i Paesi nell'elaborazione delle leggi sulla protezione del clima.

3. Accordo Tuvalu-Australia

L'epilogo della presente analisi deve, previamente, cedere il passo ad una doverosa digressione tesa a porre in evidenza e ritagliare una collocazione appropriata ad un riferimento pratico della realtà empirica di recentissima verifica, dotato di estrema attinenza e rilievo chiarificante in merito alle indagini svolte.

Si intende alludere, con tale premessa, all'innovativo accordo tra Australia e Tuvalu finalizzato all'accoglimento dei cittadini di una nazione minacciata dalla crisi climatica, di cui appare indispensabile un inquadramento diretto ad esplicitare il contesto specifico in cui si iscrive il caso di specie, le dinamiche coinvolte, le originali sfumature che contraddistinguono tale evento nonché la portata rivoluzionaria e le interessanti prospettive scaturenti dallo stesso.

Senza ulteriormente dilungarsi sulle già menzionate molteplici spinose situazioni derivanti dall'impatto del cambiamento climatico ed incidenti su categorie di soggetti, territori o civiltà particolarmente vulnerabili, preme riportare alla mente, per tracciare la cornice identificativa della fattispecie in questione, la delicata situazione riferibile agli abitanti dei piccoli Stati insulari ed arcipelagici del pacifico, severamente esposti a limitazioni sempre maggiormente significative nel libero godimento dei propri diritti alla vita, al cibo, ad un alloggio consono, alla salute.

In tempi più recenti le realtà in questione, non potendo fare affidamento alle sole, seppur significative, capacità adattive in loco e nonostante gli encomiabili sforzi resilienti, hanno energicamente fatto leva sull'esigenza di una cooperazione tra Stati, prevalentemente quelli geograficamente contigui, i quali, seppur non direttamente colpiti, sono di certo egualmente responsabili del riscaldamento globale e dell'aggravamento climatico. In tale prospettiva si annoverano una serie di programmi e accordi volti a garantire una tutela, seppur indiretta, nei confronti della moltitudine di persone indotte

alla mobilità in risposta alla divenuta inabitabilità dei propri territori per motivi riconducibili alle pressioni derivanti da impatti climatici a lenta o immediata insorgenza, garantendo loro di fare ingresso, in sicurezza, negli Stati vicini; con l'auspicio finale di riconoscere agli stessi un corpus di diritti rispondente alle proprie esigenze.

Sullo sfondo appena delineato si sviluppa la vicenda, oltremodo rappresentativa delle condizioni delineate, concernente lo Stato di Tuvalu. Trattasi di un piccolo arcipelago situato nell'oceano Pacifico, popolato da 11 mila persone e strutturato in sei isole coralline e tre atolli per una superficie complessiva di 26 chilometri quadrati, indirizzato inevitabilmente entro la fine del secolo ad essere definitivamente sommerso dall'innalzamento del livello del mare.

Tale situazione ha esortato lo Stato dell'Australia, in virtù della cooperazione sopra menzionata, ad attivarsi nell'intento di coadiuvare il paese vicino geograficamente nella ricerca di una soluzione percorribile per fronteggiare concretamente la cornice drammatica; fino a propendere, in un *prius* storico, per la concessione della residenza e l'accoglimento all'interno dei propri confini nei riguardi degli abitanti dell'arcipelago, sfollati dal cambiamento climatico indotto dall'attività umana; riconoscendo esplicitamente la vulnerabilità di Tuvalu all'innalzamento dei mari.

L'accordo, concluso tra il primo ministro australiano, Anthony Albanese, ed il primo ministro dell'arcipelago, Kausena Natano, viene reso pubblico durante il Forum delle isole del Pacifico tenuto sulle isole Cook, l'11 novembre 2023 e vanta il titolo di primo accordo globale sulla mobilità climatica. Tale collaborazione diviene identificabile con la denominazione di Unione Falepili, terminologia tuvaluana indicativa di buon vicinato, rispetto e cura reciproca, ricomprensiva di un novero di disposizioni tese a garantire il miglior insediamento degli individui provenienti dall'arcipelago all'interno dello stato australiano, prevedendo visti per studiare, vivere, lavorare ed un 'percorso speciale di mobilità'. Il trattato impegna, inoltre, il governo Australiano a difendere lo Stato di Tuvalu da eventuali aggressioni militari ed adottare le misure necessarie al sostegno di coloro i quali siano intenzionati a trattenersi all'interno delle proprie abitazioni, con sicurezza e dignità¹⁰⁹, mediante finanziamenti volti ad espandere la

¹⁰⁹ Sardo, *L'Accordo tra Australia e Tuvalu sui visti 'climatici': una svolta per le migrazioni ambientali nel Pacifico?*, in <<SIDIBlog>>, 18 dicembre 2023

terraferma del 6% e l'attuazione di metodologie per favorire l'adattamento in contromisura al cambiamento climatico; cui fa da contraltare la prerogativa, attribuita all'Australia, di porre il veto su accordi di sicurezza tra Tuvalu e Paesi terzi.

Il valore innovativo dell'accordo è rinvenibile in molteplici peculiarità, le quali impongono svariati spunti di riflessione.

Per cominciare si tratta della prima occasione in cui uno Stato non direttamente leso dal fenomeno si impegna attivamente attuando simili iniziative fondate sull'esplicito riconoscimento dell'impatto di ripercussioni, come l'innalzamento del livello del mare, incidenti su territori e popolazioni particolarmente vulnerabili. Il caso di specie eleva la considerazione della materia, riconoscendo la dislocazione e lo sradicamento come alcune tra le più gravose forme di perdita dell'identità culturale, che significherebbero un danno per la comunità internazionale nel suo complesso, posando la lente d'ingrandimento su problematiche stringenti, attuali e diffuse nei confronti delle quali l'inerzia stessa degli Stati, che potrebbero e non adoperano delle misure di sostegno, costituisce un comportamento da condannare.

Occorre evidenziare, inoltre, come l'intesa non vada sussunta all'interno di precedenti procedurali di accoglienza già esplicitati in strumenti o accordi presenti nel diritto internazionale generale o convenzionale, in quanto non è rinvenibile uno specifico richiamo alla convenzione di Ginevra sullo status del rifugiato o al principio di non *refoulement*; trattandosi piuttosto di un visto speciale che permetterà agli stessi l'accesso ad un ventaglio di diritti comuni alla normativa concernente lo status di rifugiato, quali il diritto all'istruzione, all'assistenza sanitaria e via discorrendo.

Si osserva, infine, il carattere avanguardistico del presente accordo sotto una ulteriore rimarchevole prospettiva, incentrata sulle ragioni giustificatrici dello spostamento; da inquadrare non unicamente, come di consueto in passato, nei soli motivi attinenti al lavoro od alla formazione, bensì in un'ottica decisamente più estesa ed inclusiva fino a ricomprendervi categorie di individui non concepiti dagli esistenti programmi d'immigrazione, come anziani e disabili, costretti a spostarsi in reazione alle minacce scaturenti dal cambiamento climatico e nei confronti dei quali viene assicurato un percorso migratorio sicuro; non in seguito ad un disastro, quando lo sfollamento è già

in atto ma prima di uno specifico evento, in virtù della ragionevole prevedibilità dei disastri legati al clima.

I notevoli punti di interesse oltre ad attribuire a tale unione una dirompente qualità di precedente ineludibile nell'analisi della materia, lo collocano in una posizione di tassello fondamentale all'interno di una prassi regionale tesa ad una inevitabile propensione verso nuove prospettive; nello sforzo, mediante programmi e accordi, di garantire percorsi sicuri di mobilità ad individui le cui circostanze di vita siano poste a rischio dagli effetti negativi del cambiamento climatico.

Paesi maggiormente sviluppati quali l'Australia o gli Stati Uniti stanno sempre più frequentemente convenendo programmi di mobilità con piccoli stati insulari dai quali trapela l'eventualità di accordi multilaterali di più vasta portata se non, come auspicato da alcuni leader politici, perfino uno strumento regionale improntato a principi di cooperazione con il fine di ideare uno spazio, nella regione del Pacifico, imperniato sulla libera circolazione, anche oltre i confini del proprio Stato, in previsione o risposta ai disastri derivanti dal cambiamento climatico.

Si evince in tal senso una progressiva tendenza coinvolgente tanto gli Stati maggiormente vulnerabili alle conseguenze derivanti da fenomeni imputabili al mutamento del clima, quanto i Paesi maggiormente sviluppati, egualmente responsabili degli aggravamenti cagionanti l'attuale quadro emergenziale e parimenti impegnati nel concepimento di strategie di cooperazione per il perseguimento del fine comune di prevenire e contenere i rischi prospettati dal cambiamento climatico.

Non è da escludere, infatti, come il Trattato di Unione Australia-Tuvalu possa indirizzare verso l'adozione di nuovi trattati finalizzati, per un verso, a garantire ai governi del Pacifico misure di adattamento al cambiamento climatico e, per altro verso, assicurare alle popolazioni colpite percorsi dignitosi di migrazione.

Conclusioni

Il presente lavoro ha inteso richiamare l'attenzione nei riguardi di una tematica troppo spesso destinata a passare inosservata, nell'auspicio di indurre il lettore ad una presa di consapevolezza circa la forte attualità e l'eloquente valore di testimonianza che la migrazione ambientale riveste nel ventaglio delle pregnanti sfide, scaturenti dall'emergenziale quadro ambientale, che il diritto internazionale è chiamato a fronteggiare.

Volendosi immedesimare nella prospettiva di coloro i quali siano indotti alla mobilità dal *driver* climatico e dai disastri ambientali, la situazione certamente sconfortante scaturisce dall'assente categorizzazione degli stessi e dagli ostacoli riscontrabili nel tentativo di sussunzione all'interno del *corpus* normativo riferibile alla Convenzione del 1951 sullo *status* dei rifugiati.

Malgrado si segnala la previsione di sistemi umanitari ad hoc, nonché l'elaborazione di diversi interventi in ambito regionale, la configurazione normativa che ne deriva mette in luce l'aspetto frammentario dei sistemi di protezione internazionale di lungo periodo, denotando una generalizzata inabilità nel far fronte ai bisogni di tutela ed alle necessità proprie di tali individui.

Sebbene infatti risulti particolarmente arduo, se non del tutto impossibile, arrivare all'elaborazione di uno strumento giuridico uniforme a livello globale che disciplini tale forma migratoria, la migrazione di massa indotta dal clima così come l'incapacità di rispondere a una catastrofe legata al clima, potrebbero essere sintomi del fallimento del sistema giuridico internazionale; il quale dal canto suo segnalerebbe l'incapacità di proteggere la dignità umana.

Per evitare questo esito, l'architettura giuridica dovrebbe evolversi rispondendo efficacemente alla migrazione indotta dal clima. Vi sono ad oggi vari tentativi in corso che, mediante la formulazione di norme e principi, sembrerebbero gettare per il prossimo futuro le fondamenta per una nuova convenzione legale sul trattamento dei migranti a causa dei cambiamenti climatici, tra cui si contano: il lavoro della Commissione di diritto internazionale mediante il quale è stata elaborata una bozza di articoli sulla protezione delle persone in caso di disastri, la *Platform on Disaster Displacement* che lavora, congiuntamente agli Stati e ad altri attori, per monitorare e attuare l'Agenda di protezione ed anche la *Task Force on Displacement* grazie alla

quale si ha una mappatura dei processi internazionali, delle politiche e dei quadri normativi che si occupano di questa tipologia di spostamenti.

In particolar modo, rivolgendo l'attenzione all'odierna condizione comune ai piccoli Stati insulari, dove la perdita totale del territorio è passata dall'essere realtà puramente ipotetica a potenziale scenario, un risvolto decisamente positivo è simboleggiato dal Trattato di Unione Australia-Tuvalu Falepili, sottoscritto nel novembre del 2023, tassello fondamentale all'interno di una prassi regionale tesa ad un'inevitabile propensione verso nuove prospettive nello sforzo, mediante programmi e accordi, di garantire percorsi sicuri di mobilità ad individui le cui circostanze di vita siano poste a rischio dagli effetti negativi del cambiamento climatico.

Tale intesa è emblematica di una progressiva tendenza coinvolgente tanto gli Stati maggiormente vulnerabili alle conseguenze derivanti da fenomeni imputabili al mutamento del clima, quanto i Paesi più sviluppati, decisamente responsabili degli aggravamenti cagionanti l'attuale quadro emergenziale e parimenti impegnati nel concepimento di strategie di cooperazione per il perseguimento del fine comune di prevenire e contenere i rischi prospettati dal cambiamento climatico.

Ad oggi, come dimostrato dalla pronuncia apripista del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite relativamente al caso *Teitiota*, si deve soprattutto al principio di non refoulement, derivante dal diritto alla vita o dal divieto di tortura e trattamento inumano o degradante e contraddistinto da un ambito di applicazione più ampio rispetto a quello internazionale del diritto dei rifugiati, un barlume di speranza per una garanzia di protezione degli *environmental migrants*.

Nell'inquadramento dei fattori determinanti il cambiamento climatico, anche in virtù dei contributi scientifici posti a sostegno e menzionati nell'elaborato, il riconoscimento dell'apporto antropogenico, come anche la ricorrente menzione circa l'equità intergenerazionale, rappresentano la chiave di volta per la constatazione di un comportamento omissivo imputabile agli Stati, spesso inadempienti nell'adozione di misure volte a fronteggiare gli effetti derivanti dal cambiamento climatico.

In tale cornice l'immobilismo statale o il carattere incompleto, flemmatico e insoddisfacente delle modalità attraverso cui gli stessi operano e tentano, con risultati scarsamente evidenti, di dare esecuzione agli impegni convenzionalmente assunti, privilegiando egoistiche esigenze di sviluppo, minacciano direttamente il nucleo

minimo dei diritti fondamentali degli individui ed indirizzano la materia verso la sede contenziosa.

L'analisi del *climate change litigation* dinanzi ai *treaty bodies*, nonché alle corti domestiche ed internazionali ai fini dell'accertamento della responsabilità statale in materia di mitigazione, porta a considerare tali ricorsi nella veste di metodi strategici, emblematici di una potenziale arma con la quale auspicare al superamento dell'*enforcement gap* ruotante attorno agli obblighi internazionali in tema di contrasto ai cambiamenti climatici e di contenimento dei relativi effetti, unitamente all'obiettivo di promuovere un'adeguata tutela nei casi di mobilità.

L'urgenza di affrontare a livello internazionale il delicato tema degli obblighi statali nel contesto del cambiamento climatico non gravita solamente attorno alla sede contenziosa, ma ha determinato altresì il diffondersi di iniziative a livello internazionale finalizzate all'ottenimento di pareri consultivi circa la portata di tali obblighi.

All'istanza avanzata il 12 dicembre 2022 dalla Commissione dei piccoli Stati insulari in materia di cambiamento climatico e diritto internazionale davanti alla Corte internazionale di giustizia, si aggiungono altre due richieste di pareri consultivi relativi al cambiamento climatico, attualmente pendenti presso il Tribunale internazionale per il diritto del mare (ITLOS) e alla Corte interamericana dei diritti umani (IACtHR).

Poiché le considerazioni aventi ad oggetto tale ambito enfatizzano una prassi degli Stati dinamica e progressiva ma spesso contraddittoria, il potenziale ruolo rivestito dai pareri delle corti potrà assumere la valenza sorprendente ed inconfutabile di districare i nodi persistenti, estendendo il ruolo delle corti a garanti della rilevanza delle Convenzioni internazionali quali strumenti viventi.

Bibliografia

Brambilla, A. & Castiglione, M., *Migranti ambientali e divieto di respingimento*, in *Rivista Questioni di Giustizia: Diritti senza confini*, 14 febbraio 2020.

Carducci, M., *La ricerca dei caratteri differenziali della “giustizia climatica”*, in <<DPCE Online [S.l.]>>, vol. 43, n. 2, luglio 2020.

Ciervo, A., *Verso il riconoscimento dei “rifugiati ambientali”?* Note a prima lettura ad una recente ordinanza della Corte di Cassazione, in <<ADiM Blog>>, maggio 2021.

First Assessment Report of the IPCC, *Climate Change 1990: Synthesis Report*, Contribution of Working Group I.

Sixth Assessment Report of the IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Contribution of Working Group II.

Del Guercio, A. *Migrazioni connesse con disastri naturali, degrado ambientale e cambiamento climatico: sull’ordinanza n. 5022/2020 della Cassazione italiana*, <<in Diritti umani e diritto internazionale>>, vol.15, fasc.2, 2021.

Donner, *Obstacles to climate change adaptation decisions: a case study of sea-level rise and coastal protection measures in Kiribati*, in <<Sustainability Science>>, Vol. 9, 2014.

Draft articles on the protection of persons in the event of disasters, in <<Yearbook of the International Law Commission>>, 2016, vol. 2.

El-Hinnawi, E., *“Environmental Refugees”*, UNEP, Nairobi 1985.

Foresight: *Migration and Global Environmental Change, Final Project Report*, in <<The Government Office for Science>>, London 2011.

General comment No. 36 (2018) on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life.

General comment No. 26 (2023) on children's rights and the environment with a special focus on climate change.

Guttry, A., Gestri, M & Venturini, G., *International disaster response law* (1. Aufl.; 1. ed.). Springer-Verlag, 2012.

Kent, A., Behrman, S., *Climate Refugees: Beyond the Legal Impasse?*, Routledge, London 2018.

Maneggia, A., "Quale Protezione per i Migranti Climatici? Considerazioni sul caso Teitiota." In *Liber Amicorum: Il Diritto Della Comunità Internazionale Tra Caratteristiche Strutturali e Tendenze Innovative*, (a cura di), Editoriale scientifica, Napoli 2022.

Marcelli, F., 2023, *Diritto internazionale: appunti critici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023.

McAdam, J., *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Press, Oxford 2012.

Myers, "Environmental Refugees in a Globally Warmed World", in <<BioScience>>, vol. 43, fasc. 11, 1993.

Nespor, *Club di Roma-MIT: "I limiti della crescita" compie 50 anni*, in <<ScienzaInRete>>, 6 giugno 2022.

Padoa-Schioppa, E., *Antropocene*, il Mulino, Bologna, 2021.

Parliamentary Assembly of the Council of Europe's Resolution 2307(2019), 3 ottobre 2019, Legal Status for "Climate Refugees".

Piguet, "From 'Primitive Migration' to 'Climate Refugees': The Curious Fate of the Natural Environment in Migration Studies", in <<Annals of the Association of American Geographers>>, vol 103 fasc.1, 2013.

Pisanò, A., *La responsabilità degli Stati nel contrasto al cambiamento climatico tra obbligazione climatica e diritto al clima*, in <<Etica & politica/ Ethics & Politics>>, vol. 24, fasc. 3, 2022.

Pustorino, P., *Cambiamento climatico e diritti umani: sviluppi nella giurisprudenza nazionale*, in <<Ordine internazionale e diritti umani>>, vol. 3, 2021.

Resolution adopted by European Parliament on 28 November 2019(2019/2930(RSP)).

Resolution adopted by Human Rights Council on 22 March 2018(37/8).

Sardo, *L'Accordo tra Australia e Tuvalu sui visti ' climatici': una svolta per le migrazioni ambientali nel Pacifico?*, in <<SIDIBlog>>, 18 dicembre 2023.

Schefer, K.N., Cottier, T., *Responsability to Protect and the Emerging Principle of Common Concern*, in P. Hipold (a cura di), *The Responsibility to Protect: A New Paradigm in International Law?*, Leiden, 2015.

Seneca, *Ad Helviam matrem de consolatione*, 43 d.C.

Shetye, *It is so decided: Promoting climate justice through international law*, in <<BIICL BLOG>>, 12 april 2023.

Stewart,M., *Cascading Consequences of Sinking States*, in <<Stanford Journal of International Law>>, vol. 59, fasc., 2023.

Tamer, A. et al., *Climate change, vulnerability and human mobility: Perspectives of refugees from the East and Horn of Africa*, in <<UNU-EHS Report>>, vol. 1, 2012.

Tinta, M., *On the request for an advisory opinion on climate change under UNCLOS before the International Tribunal for the Law of the Sea*, in <<Journal of International Dispute Settlement>>.

UN High Commissioner for Refugees, *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, 2011.

UN High Commissioner for Refugees, “*National and international responses to the zimbabwean exodus: implications for the refugee protection regime*”, *new issues in refugee research*, research paper no 175, 2009.

UN International Children's Emergency Fund Children's Climate Risk Index, *The Climate Crisis is a Child Rights Crisis*, 2021.

Viñuales, J.E., *The Rio Declaration on Environment and Development - A Commentary*, Commentaries on International Law, Oxford 2015.

Watts at al., “*The 2019 report of The Lancet Countdown on health and climate change: ensuring that the health of a child born today is not defined by a changing climate*”, in <<The lancet>>, vol. 394, 2019.

Atti normativi

African Charter on Human and Peoples' Rights, 1981.

American Convention on Human Rights, 1969.

Arab Convention on Regulating Status of Refugees in the Arab Countries, 1994.

Cartagena Declaration on Refugees, 1984.

Convention relating to the International Status of Refugees, 1951.

European Convention on Human Rights, 1950.

Finland : Aliens Act (301/2004).

OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, 1969.

Paris Agreement, 2015.

Rio Declaration on Environment and Development.

Sweden: Aliens Act (716/2005).

United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982.

United Nations Declaration on the Human Environment, Stockholm Conference, 1972.

United Nations Framework Convention on Climate Change, United Nations Conference on Environment and Development, 1992.

Indice della giurisprudenza

Corte di Cassazione sez. III civ., ordinanza 25.02.2020 n. 5022.

Corte europea dei diritti dell'uomo, sent. 24 gennaio 2019, Cordella e altri c. Italia, ric.n. 54414/13 e 54264/15.

Corte europea dei diritti dell'uomo, sent. 14 ottobre 2021, Kapa e altri c. Polonia, ric.n. 40503/17, 42902/17 e 43643/17.

Corte europea dei diritti dell'uomo, sent. 19 ottobre 2023 Locascia e altri c. Italia, ric.n. 35648/10.

Corte europea dei diritti dell'uomo, sent. 21 gennaio 2011, MSS c. Belgio e Grecia, ric. n. 30696/09.

Corte europea dei diritti dell'uomo, sent. 28 novembre 2011, Sufi ed Elmi c. Regno Unito, ric. nn. 8319/07 and 11449/07.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, sent. 6 febbraio 2020, comunidades indígenas miembros de la asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina.

German Federal Constitutional Court, sent. 24 march 2021, Nebauer et al. V Germany.

Inter-American Court of Human Rights Advisory Opinion 15 November 2017,
(Environment and Human Rights).

Refugee Review Law Tribunal of Australia, 0907346 RRTA 1168 (10 December 2009).

Refugee Review Tribunal of Australia, 993023 RRTA 845 (10 January 2000).

Supreme Court of Canada, 19 October 1995, Chan v. Canada (Minister of Employment
& Immigration) .

Supreme Court of the Philippines, 30 July 1993, Minors Oposa v. Secretary of the
Department of Environmental and Natural Resources.

UN Human Rights Committee (HRC), 7 January 2020, Ioane Teitiota v. New Zealand.