

Ricerche giuridiche  
Collana diretta da A. Celotto, F. Liguori, L. Zoppoli

# **MIGRAZIONI E DIRITTI AL TEMPO DELL'ANTROPOCENE**

*a cura di*

**Fabio Amato, Viola Carofalo  
Adele Del Guercio, Anna Fazzini  
Valentina Grado, Emma Imperato  
Anna Liguori**

**Editoriale Scientifica**



Ricerche giuridiche

*nuovissima serie*

**Ricerche giuridiche**  
**Collana diretta da**

A. CELOTTO, F. LIGUORI, L. ZOPPOLI

**Comitato Scientifico**

D. Amoruso, I. Caracciolo, M. Delfino, L. Fernandez Del Moral Dominguez  
M. Di Francesco Torregrossa, M. D'Onghia  
F. Galgano, L. Gatt, A. Guardiano, M. Iovane, V. Luciani  
R. Mastroianni, G. Montedoro, M. Orlandi, A. Papa  
A. Patroni Griffi, S. Prisco, R. Spagnuolo Vigorita, A. Zito

MIGRAZIONI E DIRITTI  
AL TEMPO DELL'ANTROPOCENE

a cura di

Fabio Amato, Viola Carofalo, Adele Del Guercio  
Anna Fazzini, Valentina Grado, Emma Imperato  
Anna Liguori

EDITORIALE SCIENTIFICA

Il presente volume è stato soggetto a referaggio

Il volume rientra nelle attività del PRA “Antropocene/Capitalocene e migrazioni internazionali. Una lettura critica” (PI: F. Amato; componenti: V. Carofalo, A. Del Guercio, A. Fazzini, V. Grado, E. Imparato, A. Liguori) ed ha ricevuto il patrocinio del centro di elaborazione culturale “mobilità, migrazioni internazionali” (MoMI, pres. F. Amato) dell’Università degli Studi di Napoli L’Orientale.

*Proprietà letteraria riservata*

© Copyright 2023 Editoriale Scientifica s.r.l.  
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli  
[www.editorialescientifica.com](http://www.editorialescientifica.com) [info@editorialescientifica.com](mailto:info@editorialescientifica.com)  
ISBN 979-12-5976-759-2

# INDICE

## SEZIONE I AMBIENTE E CLIMA

- Introducing Transversal Climate Justice: Mapping Historical and Theoretical Perspectives*  
di ARNAUD KURZE, CHRISTOPHER K. LAMONT 9
- Recenti sviluppi sul diritto umano universale a un ambiente sano e sul contenzioso climatico*  
di VALENTINA GRADO 35
- Gli obblighi internazionali degli Stati in materia di cambiamento climatico al vaglio della Corte internazionale di giustizia: alcuni spunti di riflessione sulla Vanuatu Initiative*  
di ANNA FAZZINI 59
- La giurisprudenza della Corte europea in materia ambientale: un breve inquadramento*  
di VINCENZO BASILE 75
- Government accountability: the role of systemic climate litigation in the fight for a more sustainable future*  
di FILIPPO P. FANTOZZI, SARAH MEAD, LUCY MAXWELL 95
- I contenziosi climatici pendenti in Italia*  
di LUCA SALTALAMACCHIA 113

## SEZIONE II MOBILITÀ UMANA NEL CONTESTO DEL CAMBIAMENTO CLIMATICO E DEL DEGRADO AMBIENTALE

- Antropocene e migrazioni in una prospettiva geografica*  
di FABIO AMATO 147

<i>Pensare l'impensabile: la rappresentazione della crisi climatica e delle "migrazioni ambientali" come sfida etica</i> di VIOLA CAROFALO	171
<i>Cambiamento climatico, migrazioni internazionali e diritti umani</i> di ADELE DEL GUERCIO	193
<i>Sea-Level Rise in Relation to International Law. Particular Reference to the Law of the Sea and to Migration</i> di EDUARDO JIMÉNEZ PINEDA	233
<i>Migrazioni ambientali in un recente 'dialogo' tra le Corti. Un'analisi comparata</i> di EMMA A. IMPARATO	263
<i>L'apporto della giurisprudenza italiana alla tutela dei migranti ambientali e climatici</i> di ANNA LIGUORI	293

## **SEZIONE II**

# **MOBILITÀ UMANA NEL CONTESTO DEL CAMBIAMENTO CLIMATICO E DEL DEGRADO AMBIENTALE**

*Adele Del Guercio\**

## CAMBIAMENTO CLIMATICO, MIGRAZIONI INTERNAZIONALI E DIRITTI UMANI\*\*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Cambiamento climatico e diritti umani nei documenti delle Nazioni Unite. – 3. Le migrazioni internazionali come conseguenza del cambiamento climatico. – 3.1. Il rapporto del Relatore speciale per la promozione e la protezione dei diritti umani nel contesto del cambiamento climatico. – 3.2 La decisione *Teitiota* del Comitato per i diritti umani. – 3.3 Le migrazioni internazionali collegate ai fenomeni ambientali e climatici nei contesti regionali. – 4. Migrazioni e diritto alla protezione nell'ordinamento italiano. – 4.1. *Segue*: nella giurisprudenza italiana. – 5. Conclusioni.

### 1. *Premessa*

Il cambiamento climatico viene considerato, allo stato attuale, la più grave e pervasiva minaccia per l'umanità<sup>1</sup>, interessando circa tre miliardi di persone in tutto il mondo<sup>2</sup>, da quello economicamente avanzato, ai Paesi a medio e basso reddito. Da tale minaccia globale può derivare una significativa compressione dei diritti umani, ed in particolare del diritto alla vita, alla salute, all'acqua potabile, ad un al-

\* Professoressa associata di Diritto internazionale, Università degli Studi di Napoli L'Orientale, adelguercio@unior.it.

\*\* Il presente contributo è ampiamente ispirato ai contenuti di precedenti lavori dell'Autrice, nello specifico *Migrazioni connesse con disastri naturali, degrado ambientale e cambiamento climatico: sull'ordinanza n. 5022/2020 della Cassazione italiana*, in "DUDI", 2021, 2, pp. 521-533 e *Una governance integrata della mobilità umana nel contesto del cambiamento climatico. Spunti di riflessione a partire dalla decisione Teitiota del Comitato per i diritti umani*, in "RDPE on line", 2022, 1, pp. 334-378.

<sup>1</sup> HRC, *The impacts of climate change on the human rights of people in vulnerable situations. Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/HRC/50/57, 6 maggio 2022.

<sup>2</sup> IPCC, "Summary for Policymakers" in *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability – Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, 2022, p. 11.

loggio adeguato, alla propria identità culturale, all'istruzione, allo sviluppo, all'informazione e alla partecipazione<sup>3</sup>. Se gli effetti di tale fenomeno interessano tutte le aree del globo terrestre, nessuna esclusa, nondimeno alcuni Paesi e, all'interno di essi, alcuni gruppi, vi sono particolarmente esposti. Si tratta, tra l'altro, dei Paesi meno economicamente avanzati, che contribuiscono solo per il 2% alle emissioni climalteranti, a fronte dell'80% prodotte dagli Stati del G20<sup>4</sup>.

A tal riguardo, appare particolarmente significativa la lettura dei suddetti fenomeni attraverso la lente del *paradigma sociale*: i disastri 'naturali' sono la conseguenza dell'interazione del rischio ambientale/climatico e della vulnerabilità sociale; pertanto, anche nell'ambito dello stesso contesto geografico e della stessa comunità, alcune persone saranno più vulnerabili di altre agli effetti dei fenomeni ambientali/climatici; ancora, tale rischio va letto come un *processo*, dipendente dalle contingenze e variabile nel tempo<sup>5</sup>. Se non si può sempre evitare o prevenire il fenomeno ambientale o climatico, è possibile tuttavia intervenire per ridurre la vulnerabilità che può derivarne per le persone<sup>6</sup>, declinata secondo una scala che tiene conto di fattori molteplici<sup>7</sup>, di natura economica, demografica e sociale. In particolare, "These affect the allocation and distribution of resources among different groups of people. They are a function of economic, social and political structures, and also legal definitions and enforcement of rights, gender relations and other elements of the ideological order"<sup>8</sup>. Per dirlo in altre parole, "people's exposure to risk differs according to their class (which affect their income, how they live and where), whether they are male or female, what their ethnicity, what age group they belong to,

<sup>3</sup> Submission of the Office of the High Commissioner for Human Rights to the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change, *Understanding Human Rights and Climate Change*, 2015.

<sup>4</sup> HRC, *The impacts of climate change on the human rights*, cit., par. 6.

<sup>5</sup> M. SCOTT, *Climate Change, Disasters, and the Refugee Convention*, Cambridge University Press, 2020, p. 15.

<sup>6</sup> *Sendai Framework on Natural Disaster Risk Reduction 2015-2030*, A/CONF.224/CRP.1.

<sup>7</sup> M. SCOTT parla di "Pressure and Release (PAR) model", *op. cit.*, p. 18.

<sup>8</sup> B. WISNER, J.C. GAILLARD, I. KELMAN (eds.), *The Routledge Handbook of Hazards and Disaster Risk Reduction*, Routledge, 2012, p. 52.

whether they are disabled or not, their immigration status, and so forth”<sup>9</sup>. Al fine di determinare il grado di esposizione alle conseguenze del cambiamento climatico va pertanto tenuto conto anche del fattore *discriminazione*<sup>10</sup>. L’IPCC ha evidenziato che “People who are socially, economically, culturally, politically, institutionally, or otherwise marginalized are especially vulnerable to climate change”<sup>11</sup>. Dunque, il fenomeno ambientale o climatico vai ad esacerbare vulnerabilità già presenti<sup>12</sup> e che le autorità statali non hanno affrontato adeguatamente o che hanno amplificato mettendo a sistema le discriminazioni, convertendole così in pratiche di *violenza strutturale*<sup>13</sup>. In tali ipotesi, tra l’altro, l’impatto dell’evento ambientale o climatico è indiretto, determinando delle conseguenze soprattutto sulle capacità delle persone e dei gruppi di accedere alle risorse necessarie per la sopravvivenza, anche in termini di occupazione e di reddito<sup>14</sup>.

L’inquadramento teorico di cui sopra appare essenziale per analizzare la complessa tematica che costituirà oggetto della presente indagine: quella della migrazione nel contesto del cambiamento climatico, del degrado ambientale e dei disastri. È di chiara evidenza, infatti, che le persone che vivono in condizione di vulnerabilità possono andare incontro ad un peggioramento per via dei fenomeni ambientali o climatici. In questa sede non ci occuperemo degli sfollamenti interni, che costituiscono, va precisato, la parte preponderante del fenomeno considerato<sup>15</sup>; ma solamente degli spostamenti al di fuori del Paese di origine<sup>16</sup>. Inoltre, non ci soffermeremo sul dibattito terminologico in corso per la definizione delle persone che si spostano per le conseguenze

<sup>9</sup> Ivi, p. 6.

<sup>10</sup> M. SCOTT, *op. cit.*, p. 22 ss.

<sup>11</sup> IPCC, *Summary for Policymakers in Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects*, 2014, p. 6.

<sup>12</sup> Nansen Initiative, *Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the context of Disaster and Climate Change*, 2015.

<sup>13</sup> M. SCOTT, *op. cit.*, p. 28.

<sup>14</sup> A. KRALER, K. KATSIAFICAS, M. WAGNER, *Climate Change and Migration*, studio commissionato dal gruppo LIBE del PE, luglio 2020, p. 29.

<sup>15</sup> UNHCR, *Global Trends Report 2022*, pp. 9-10.

<sup>16</sup> Per un inquadramento sistematico si rinvia a J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford, 2012.

dei fenomeni ambientali e climatici. Ci limitiamo a rammentare che non è stato adottato, fino a questo momento, uno strumento giuridico internazionale *ad hoc* al fine di inquadrare il fenomeno in oggetto e di regolamentare gli obblighi statali con riguardo all'accoglienza e alla protezione di coloro che si spostano nel contesto del cambiamento climatico, del degrado ambientale e dei disastri. Allo stato attuale coesistono e sono suscettibili di trovare applicazione, in base alle circostanze, vari documenti, aventi o meno portata giuridica obbligatoria, relativi alla lotta al cambiamento climatico, alla gestione dei disastri, alla tutela dei diritti umani e dei rifugiati<sup>17</sup>. Tra l'altro, un fattore di complessità, che rende poco agevole la definizione di uno strumento giuridico specifico, è la molteplicità dei fenomeni ambientali e climatici – a rapida e improvvisa insorgenza o a insorgenza lenta e graduale, di natura geologica o collegata ad attività umane – che danno origine allo spostamento e che necessitano di risposte diversificate in base ai bisogni di protezione che ne derivano<sup>18</sup>. Con il presente lavoro ci proponiamo di ricostruire gli sviluppi più recenti nel quadro delle Nazioni Unite, innanzitutto con riguardo al rapporto tra cambiamento climatico e diritti umani (par. 2) e più specificamente all'impatto di tale fenomeno sulla mobilità umana (par. 3), soffermandoci anche sui contesti regionali, quello europeo principalmente (par. 3.3). Ci sposteremo poi nell'ordinamento italiano (par. 4), seppur brevemente, per offrire un esempio di risposta statale alle migrazioni connesse con i fenomeni ambientali e climatici, e chiuderemo con alcune riflessioni generali sulla tematica (par. 5).

## 2. *Cambiamento climatico e diritti umani nei documenti delle Nazioni Unite*

### L'impatto del cambiamento climatico sull'esercizio dei diritti umani

<sup>17</sup> In argomento M. Marchegiani, *L'incidenza della nozione di vulnerabilità sullo sviluppo del diritto internazionale in tema di cambiamenti climatici*, Giappichelli, 2023; V. LORUBBIO, *Vulnerabilità ecosistemica: potenzialità, limiti e prospettive del diritto internazionale*, in V. LORUBBIO, M.G. BERNARDINI (a cura di), *Diritti umani e condizioni di vulnerabilità*, Erickson, 2023, p. 351 ss. Si rinvia al nostro *Una governance integrata della mobilità umana*, cit.

<sup>18</sup> A. KRALER, K. KATSIAFICAS, M. WAGNER, cit, p. 29.

è oggetto di grande attenzione da parte delle Nazioni Unite, nel tentativo di sistematizzare gli impegni cui dovrebbero essere chiamati gli Stati.

In particolare, sin dal 2008 lo *Human Rights Council* (HRC) ha manifestato le proprie preoccupazioni per le conseguenze che il cambiamento climatico può determinare per le persone e le comunità e ha da subito incaricato l'OHCHR di preparare uno studio sulla relazione che intercorre tra cambiamento climatico ed esercizio dei diritti umani<sup>19</sup>. Ha poi evidenziato come l'impatto dipenda ampiamente dalla condizione di vulnerabilità in cui già versano le persone<sup>20</sup> ed ha evidenziato l'importanza della cooperazione internazionale e del sostegno, anche finanziario, degli Stati economicamente avanzati a quelli più esposti agli effetti del cambiamento climatico<sup>21</sup>.

Di grande rilevanza è la risoluzione 32/33 del 2016, nella quale lo HRC invita gli Stati ad incorporare i diritti umani nei piani nazionali di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico, adottando un approccio che sia attento al genere<sup>22</sup> e che tenga conto della vulnerabilità dei minori<sup>23</sup>. Successivamente, l'attenzione si è focalizzata sulle persone in migrazione<sup>24</sup> e su quelle con disabilità<sup>25</sup>.

Tale invito è stato ribadito nella importante risoluzione 47/24 del 14 luglio 2021<sup>26</sup>, poiché detta incorporazione è essenziale "for the full

<sup>19</sup> HRC, *Resolution 7/23. Human rights and climate change*, 28 marzo 2008.

<sup>20</sup> HRC, *Resolution 10/4. Human rights and climate change*, 25 marzo 2009.

<sup>21</sup> HRC, *Human rights and climate change*, Resolution A/HRC/RES/26/27, 15 luglio 2014.

<sup>22</sup> Sull'integrazione dell'approccio di genere nei piani di mitigazione e adattamento cfr. anche Resolution adopted by the HRC on 5 July 2018, 38/4, *Human rights and climate change*, A/HRC/RES/38/4, 16 luglio 2018. Si rinvia, per un inquadramento generale del tema, a S. DE VIDO, *Violenza climatica e migrazioni di genere nel diritto internazionale*, in A. DI STASI, R. CADIN, A. IERMANO, *Donne migranti e violenza di genere nel contesto giuridico internazionale ed europeo*, Napoli, pp. 137-170.

<sup>23</sup> Resolution adopted by the HRC on 1 July 2016. 32/33. *Human rights and climate change*, A/HRC/RES/32/33, 18 luglio 2016.

<sup>24</sup> Resolution adopted by the Human Rights Council on 22 June 2017 35/20. *Human rights and climate change*, A/HRC/RES/35/20, 7 luglio 2017.

<sup>25</sup> Resolution adopted by the HRC on 12 July 2019 41/21. *Human rights and climate change*, A/HRC/RES/41/21, 23 luglio 2019.

<sup>26</sup> Cfr. anche *Integrating Human Rights in Nationally Determined Contributions (NDCs). Toolkit for Practitioners*, novembre 2022.

and effective enjoyment of human rights for all, and particularly to support the resilience and adaptive capacities of people in vulnerable situations, both in rural and urban areas, to respond to the adverse impact of climate change”<sup>27</sup>. Gli Stati dovrebbero impegnarsi a garantire alle persone in condizione di vulnerabilità l’accesso all’acqua potabile, all’alimentazione, all’assistenza sociale, alle cure mediche, all’istruzione, all’informazione, all’alloggio, al lavoro dignitoso, all’energia pulita, alla scienza, alla tecnologia, e fare in modo che tali diritti siano assicurati anche in caso di emergenza, attraverso l’inserimento di strategie di adattamento e resilienza nei piani di azione climatica e in quelli di risposta ai disastri. Tra l’altro, nei documenti più recenti, tra cui la risoluzione in questione, viene evidenziato il ruolo di *agenti del cambiamento* delle persone in condizione di vulnerabilità, le quali non sono mere vittime degli eventi ambientali e climatici, ma possono invece essere determinanti nella definizione di piani per la gestione del rischio più efficaci.

Nella risoluzione 47/24 lo HRC decideva, tra l’altro, di istituire un panel di discussione<sup>28</sup> sul tema del collegamento tra cambiamento climatico e diritti umani, nell’ambito del quale coinvolgere gli Stati e numerosi stakeholder, e invitava il Segretario generale ad elaborare un report sull’impatto del cambiamento climatico sul pieno ed effettivo esercizio dei diritti umani.

Il documento è stato presentato in occasione della cinquantesima sessione dello HRC, tenutasi tra il 13 giugno e l’8 luglio 2022. Viene ivi evidenziato come tra i gruppi più esposti agli effetti del cambiamento climatico ricadano i popoli indigeni, le comunità rurali, i contadini, i migranti, i minori, le donne, le persone con disabilità, quelle che vivono nelle micro isole e nei Paesi a basso reddito, le persone che soffrono per la scarsità d’acqua, la desertificazione, la degradazione del terreno e la siccità, e altre “in vulnerable situations who are at risk of

<sup>27</sup> Resolution adopted by the Human Rights Council on 14 July 2021, 47/24. *Human rights and climate change*, A/HRC/RES/47/24, 26 luglio 2021.

<sup>28</sup> I lavori svoltisi nell’ambito del panel sono disponibili al link <https://www.ohchr.org/en/climate-change/impact-climate-change-rights-people-vulnerable-situations>. In particolare si rinvia al documento A/HRC/52/48 del 27 dicembre 2022.

being left behind”<sup>29</sup>. I molteplici fattori che possono determinare una maggiore esposizione agli effetti del cambiamento climatico sono l’area in cui le persone sono stanziate, la povertà, l’età, il genere, il sesso, la disabilità, la condizione di migrante, la religione, la razza, l’origine etnica e culturale<sup>30</sup>. Forme molteplici di discriminazione, inclusi razzismo, sessismo e classismo, “may combine, overlap, or intersect, especially in the experiences of people in vulnerable situations”<sup>31</sup>. È degno di nota che venga sottolineato come il cambiamento climatico non sia meramente una crisi ambientale ma costituisca anche “a social justice crisis”, e, in quanto tale, necessiti di un intervento capace di garantire l’eguaglianza sociale. Viene dunque richiamata la preminente responsabilità, sia storica sia attuale, dei Paesi industrializzati nella produzione di emissioni climalteranti, da cui dovrebbe derivare un impegno più significativo da parte degli stessi, nelle misure di contenimento e nel sostegno del Sud del mondo, in termini di trasferimento di tecnologia, di competenze e di finanziamenti. D’altra parte, si legge nel rapporto, trattasi di misure già previste nel quadro internazionale di lotta al cambiamento climatico, ed in particolare dall’accordo di Parigi<sup>32</sup>.

### 3. *La mobilità umana come conseguenza del cambiamento climatico*

È oramai ampiamente riconosciuto che gli effetti del cambiamento climatico stanno divenendo una delle cause principali della migrazione in quanto agiscono come moltiplicatore delle minacce già presenti<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> HRC, *The impacts of climate change on the human rights*, cit., par. 4.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> L’impegno nella lotta al cambiamento climatico, che rappresenta innanzitutto “a human rights crisis” prima ancora di costituire una crisi ambientale, è stato ribadito anche dall’Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite, Volker Türk, al *Global Climate Summit* del 2 dicembre 2022, reperibile al sito [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org) e, in precedenza, dal Relatore speciale delle Nazioni Unite per la protezione dei diritti umani nel contesto del cambiamento climatico nel report *Promotion and protection of human rights in the context of climate change*, A/77/226, 26 luglio 2022.

<sup>33</sup> HRC, *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, addressing human rights protection gaps in the context of migration and displacement of*

L'*Internal Displacement Monitoring Centre* ha stimato che, tra il 2008 e il 2020, l'89% degli spostamenti all'interno dei confini statali è stato conseguenza di alluvioni, tempeste e siccità<sup>34</sup>. Se è più agevole fornire le stime degli sfollamenti interni rispetto alle migrazioni internazionali, e si è consapevoli della relazione complessa che si instaura tra cambiamento climatico e mobilità umana, nondimeno è di percezione comune che tale fattore avrà un ruolo sempre maggiore in futuro nel determinare lo spostamento oltre confine<sup>35</sup>. Tra l'altro, se le persone più povere e vulnerabili della società rischiano di rimanere intrappolate nel Paese di origine<sup>36</sup>, e pertanto maggiormente esposte ai fenomeni climatici, neppure si può negare che eventi estremi, come le alluvioni, possono costituire una delle cause della mobilità umana. Inoltre, anche se sono particolarmente insidiosi da monitorare poiché divengono visibili solo quando la crisi è ormai esplosa<sup>37</sup>, anche i fenomeni a lenta e progressiva insorgenza possono contribuire agli spostamenti: si pensi alle piccole isole-Stato del Pacifico, che saranno sommerse nei prossimi decenni, e le cui popolazioni necessiteranno di essere reinsediate<sup>38</sup>.

Nell'ambito delle Nazioni Unite non si nutrono dubbi che il cambiamento climatico possa essere annoverato tra le cause delle migrazioni internazionali<sup>39</sup>, come anche i conflitti armati, la povertà, il terro-

*persons across international borders resulting from the adverse effects of climate change and supporting the adaptation and mitigation plans of developing countries to bridge the protection gaps*, A/HRC/38/21, 23 aprile 2018; HRC, A/HRC/50/57, cit., par. 12.

<sup>34</sup> IDMC, *Global Report on Internal Displacement 2021: Internal Displacement in A Changing Climate*, p. 48.

<sup>35</sup> HRC, A/HRC/50/57, cit., par. 12.

<sup>36</sup> FORESIGHT, *Migration and Global Environmental Change Final Project Report*, London: Government Office for Science, 2011, dove si riporta il caso dei pastori somali che, in seguito alla carestia, avrebbero voluto migrare ma non hanno potuto farlo a causa dell'instabilità del Paese.

<sup>37</sup> IDMC, *Addressing Internal Displacement In The Context Of Climate Change*, 2017, p. 6.

<sup>38</sup> Cfr. E. JIMENEZ PINEDA in questo Volume.

<sup>39</sup> W. KÄLIN, N. SCHREPFER, *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches*, Legal and Protection Policy Research Series, Division of International Protection UNHCR, Ginevra, 2012, p. 7, e a G. CATALDI, *Human Rights of People Living in States Threatened by Climate Change*, in *QIL*, Zoom-out 91, 2022, pp. 51-65.

rismo, le violazioni dei diritti umani. Tali circostanze possono anche presentarsi contestualmente, avere un effetto moltiplicatore e andare ad aggravare situazioni di vulnerabilità già presenti nell'ambito della popolazione di un determinato Paese o regione. È di chiara evidenza che tali osservazioni sono tanto più vere se ci si riferisce a Paesi a basso e medio reddito. Ad ogni modo, la migrazione collegata a fenomeni ambientali è di difficile inquadramento, poiché "it encapsulates a wide range of phenomena, drivers, triggers, impacts and movement types"<sup>40</sup>.

Dunque, dato per acquisito il collegamento tra cambiamento climatico e migrazione, va preso atto che "when people move out of necessity rather than free choice, they may face a heightened risk of human rights violations"<sup>41</sup> durante l'intero percorso migratorio, ed altresì nel Paese di destinazione, soprattutto quando si tratti di persone prive dei documenti<sup>42</sup>.

Come si è visto, dai documenti dello HRC emerge chiaramente che tra i gruppi maggiormente vulnerabili alle conseguenze del cambiamento climatico si collocano proprio le persone in migrazione, che possono essere spinte a spostarsi in seguito ad eventi ambientali e climatici estremi; ma altresì coloro che sono già in migrazione e che si trovano soggetti alla difficoltà di esercitare i propri diritti fondamentali lungo il percorso migratorio ed altresì nel Paese di arrivo. Ciò in ragione sia della condizione di marginalità sociale ed economica in cui possono trovarsi, ed altresì delle politiche statali di chiusura e di criminalizzazione, che determinano una condizione giuridica di irregolarità e rendono le persone suscettibili allo sfruttamento e alla violenza. Tra l'altro, i migranti possono venire a trovarsi in una condizione di vulnerabilità sociale ed economica anche nel Paese di destinazione in seguito ad eventi ambientali e climatici estremi, soprattutto laddove non siano previste forme specifiche di tutela nell'ordinamento interno.

A fronte della consapevolezza circa il potenziale impatto dei fenomeni ambientali e climatici sulla mobilità umana, allo stato attuale è assente a livello internazionale un quadro normativo di riferimento che

<sup>40</sup> IDMC, *GRID 2019: Global Report on Internal Displacement*, 2019, p. 73.

<sup>41</sup> HRC, A/HRC/38/21, cit., par. 7.

<sup>42</sup> HRC, A/HRC/50/57, cit., par. 12.

consenta di approdare a definizioni condivise e di riconoscere delle tutele adeguate alle persone che si spostano per un insieme di fattori, tra i quali anche quelli ambientali e climatici. Infatti, tali persone solo in specifiche circostanze ricadono nell'ambito di applicazione dell'art. 1A(2) della Convenzione di Ginevra sul riconoscimento dello status di rifugiato, ciò per via della difficoltà di determinare il *causal link* tra il cambiamento climatico e la persecuzione alla base della partenza<sup>43</sup>, e di individuare l'agente persecutore. I cambiamenti climatici e i disastri possono influire sul godimento dei diritti umani (in particolare limitando l'accesso alla terra, alle risorse naturali, ai mezzi di sussistenza, ai diritti individuali, alle libertà e alla vita), a causa della vulnerabilità delle persone ai loro effetti, nonché sulla capacità e volontà dello Stato di fornire protezione, come emerge dalle recenti linee guida pubblicate dall'UNHCR<sup>44</sup>. Tali circostanze possono presentarsi gradualmente o all'improvviso e determinare una compressione dei diritti umani, che può altresì protrarsi nel tempo. Perché venga in rilievo l'art. 1(A)2 della Convenzione di Ginevra è necessario sussista un nesso causale tra l'evento ambientale e climatico, da un lato, e la persecuzione, dall'altro, che può tra l'altro consistere in pratiche di discriminazione. Anche l'Alto Commissariato, come altre agenzie internazionali, sostiene che un fondato timore di persecuzione può emergere soprattutto per persone già emarginate o in condizione di vulnerabilità: in base alle circostanze politiche, religiose e socioeconomiche locali, saranno particolarmente a rischio le donne, i bambini, gli anziani e le persone con disabilità, coloro che presentano vulnerabilità intrinseche, i gruppi minoritari, le popolazioni indigene e le persone che vivono in aree rurali e che dipendono dalle risorse naturali per il proprio sostentamento<sup>45</sup>. Alcune di queste persone possono essere escluse dagli interventi statali di protezione, o finanche essere prese di mira dalle autorità, finendo per subire in maniera sproporzionata le conseguenze dei fenomeni ambientali o climatici; possono nutrire il fondato timore di essere

<sup>43</sup> Sul tema M. SCOTT, *op. cit.*, p. 32 ss.

<sup>44</sup> UNHCR, *Considerazioni legali sulle richieste di protezione internazionale presentate nel contesto degli effetti negativi dei cambiamenti climatici e dei disastri*, 2020, par. 7.

<sup>45</sup> Ivi, par. 10.

perseguitate perché le risorse possono diminuire e l'accesso può essere loro negato in maniera discriminatoria, in modo tale da comportare una persecuzione per uno o più motivi ai sensi della Convenzione. È possibile che la volontà o la capacità statale di intervenire, preventivamente o ex post facto, trovi diversa declinazione nei confronti dei gruppi sulla base di fattori quali razza, etnia, religione, politica, genere<sup>46</sup>. Le persone possono anche avere validi motivi per chiedere il riconoscimento dello status di rifugiato quando gli effetti negativi di cambiamenti climatici o disastri interagiscono con conflitti e violenza<sup>47</sup>. Nel documento si fa altresì riferimento alle nozioni più ampie di "rifugiato" di cui alla Convenzione dell'OUA del 1969 e alla Dichiarazione di Cartagena del 1984<sup>48</sup>.

Ad ogni modo, l'UNHCR rigetta l'utilizzo generalizzato del termine "rifugiato", a meno che non siano soddisfatti i criteri di inclusione contemplati dalla Convenzione di Ginevra (e sempre che non trovino applicazione le clausole di esclusione), e preferisce la locuzione "persone costrette a fuggire nel contesto di catastrofi naturali e cambiamenti climatici"<sup>49</sup>.

Rinviamo ad altra sede per la ricostruzione del dibattito intorno alle migrazioni connesse con fattori ambientali e climatici e all'inquadramento normativo di tale fenomeno sociale<sup>50</sup>. Vogliamo ivi limitarci a richiamare alcuni sviluppi più recenti rilevanti.

### 3.1. *Il rapporto del Relatore speciale per la promozione e la protezione dei diritti umani nel contesto del cambiamento climatico*

Innanzitutto, vogliamo richiamare il rapporto adottato di recente dal Relatore speciale delle Nazioni Unite per la promozione e la prote-

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> Ivi, par. 11.

<sup>48</sup> Ivi, par. 13 ss.

<sup>49</sup> <https://www.unhcr.org/it/ambiente-catastrofi-naturali-e-cambiamenti-climatici/cambiamenti-climatici-e-migrazioni-forzate-dovute-a-catastrofi-naturali/>.

<sup>50</sup> Si rinvia al nostro *Una governance integrata della mobilità umana*, cit., e alla bibliografia ivi indicata; tra gli altri, R.M. BARATTI, *Vulnerabilità socio-ambientali e migrazioni*, in *I diritti dell'uomo. Cronache e battaglie*, n. 2, 2021, pp. 411-434.

zione dei diritti umani nel contesto del cambiamento climatico<sup>51</sup>, che si propone di affrontare l'annosa questione della tutela dei diritti delle persone costrette a spostarsi in ragione di eventi collegati al cambiamento climatico. Preso atto che la nozione di "rifugiato" di cui alla Convenzione di Ginevra non si presta ad inquadrare tale tipologia di migrazioni internazionali, il Relatore speciale, anche alla luce delle osservazioni ricevute dai governi e dalla società civile, è andato a verificare quali sono le soluzioni adottate nell'ordinamento internazionale e in quelli statali.

Una prima riflessione che emerge dal rapporto riguarda la natura dello spostamento indotto dai fenomeni connessi al cambiamento climatico: ad avviso del Relatore speciale, non può parlarsi di spostamento volontario, poiché, sia laddove ci si riferisca a fenomeni a lenta e graduale insorgenza, sia che si tratti di eventi istantanei, le persone "are forced to move. They have little choice, and therefore they are displaced". Per tale ragione nel rapporto viene abbracciata la locuzione "persons displaced across international borders due to climate change"<sup>52</sup>. Vengono riportati gli esempi degli spostamenti da Somalia e Kenya nel 2020, dovuti, almeno nel 75% dei casi, alle conseguenze del cambiamento climatico; quelli che si sono avuti nel "corridoio secco" sudamericano ("dry corridor region"), in particolare da Guatemala, Honduras e El Salvador; ed altresì gli spostamenti dalle isole del Pacifico.

Degno di nota è l'assunto politico da cui trae origine il rapporto: gli Stati che hanno maggiormente contribuito alle emissioni climalteranti, e che avrebbero pertanto la responsabilità di agire per contrastare il cambiamento climatico, investono più risorse per la securitizzazione delle proprie frontiere, di modo da bloccare i migranti e impedire l'ingresso nel proprio territorio, che per intervenire sui fattori che spingono le persone a lasciare il proprio Paese, tra cui anche gli effetti

<sup>51</sup> HRC, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights in the context of climate change, Ian Fry, Providing legal options to protect the human rights of persons displaced across international borders due to climate change*, A/HRC/53/34 del 18 aprile 2023.

<sup>52</sup> Ivi, par. 9.

dei fenomeni collegati al cambiamento climatico<sup>53</sup>. Da una parte, dunque, continuano a produrre emissioni che alterano l'ecosistema globale (l'80% del totale), senza avviare una reale trasformazione dei propri apparati economici, e senza sostenere adeguatamente i Paesi in via di sviluppo, che pagano maggiormente gli effetti della crisi climatica; dall'altra, non si sono dotati di politiche solidali di accoglienza nei confronti dei migranti. A riprova di ciò viene riportato il dato secondo cui nel 2018 dieci Paesi – tra i più poveri a livello mondiale – ospitavano il 60% delle persone in fuga<sup>54</sup>. Invece, sostiene il Relatore speciale, la principale responsabilità nei confronti di queste persone dovrebbe essere assunta dai Paesi economicamente avanzati<sup>55</sup>. Trattasi di una riflessione degna di nota, che restituisce complessità alla tematica delle migrazioni nel contesto del cambiamento climatico, e che mette in relazione i diversi livelli di governance che vengono in rilievo per la definizione di politiche più idonee ad affrontare le problematiche che ne scaturiscono.

Tale lettura sistemica torna anche più avanti, nel riferirsi alle migrazioni internazionali come processo che mette a rischio la vita e l'incolumità psico-fisica delle persone. La chiusura delle frontiere determina infatti numerosi decessi e sparizioni, la violazione dei diritti fondamentali delle persone, una maggiore esposizione alla tratta di esseri umani e allo sfruttamento. Un esempio è fornito dal Bangladesh, dove il Relatore speciale ha svolto una visita, constatando che le persone costrette a spostarsi in seguito ad alluvioni e ad altri fenomeni climatici sono le vittime principali delle reti criminali dei trafficanti<sup>56</sup>. Viene altresì evidenziato che, almeno per quanto riguarda dieci dei Paesi di origine dei migranti presenti in Libia (Nigeria, Mali, Niger, Bangladesh, Guinea, Sudan, Gambia, Costa D'Avorio, Ghana e Senegal), i fenomeni connessi al cambiamento climatico sono tra le principali cause dello spostamento verso un Paese nel quale si registrano gravi abusi e violenze.

Alla luce del quadro esposto, viene richiamata la Comunità inter-

<sup>53</sup> Ivi, par. 10.

<sup>54</sup> Ivi, par. 24.

<sup>55</sup> Ivi, par. 65.

<sup>56</sup> Ivi, par. 18.

nazionale ad assumere la responsabilità nei confronti delle persone che si spostano nel quadro del cambiamento climatico. A tal riguardo, viene proposto un inquadramento differenziato per le persone che migrano in seguito a calamità geologiche (come i terremoti), rispetto a quelle che invece sono costrette a lasciare il Paese di origine per eventi connessi al cambiamento climatico. Infatti, viene evidenziato come questi ultimi fenomeni siano oramai ben noti e, alla luce degli artt. 4 della Convenzione quadro per la lotta al cambiamento climatico (obblighi di mitigazione e di cooperazione) e 8 dell'Accordo di Parigi (impegno ad evitare e ridurre al minimo le perdite e i danni associati agli effetti negativi dei cambiamenti climatici), le responsabilità degli Stati – anche sul piano del supporto finanziario – siano ben definite.

Vengono poi richiamati i numerosi documenti adottati sul piano internazionale o regionale, nel quadro della lotta al cambiamento climatico o della protezione dei diritti umani, anche privi di portata giuridica obbligatoria, che possono fornire indicazioni alle autorità statali per la protezione delle persone che migrano nel contesto del cambiamento climatico, dalla partenza dal Paese di origine all'arrivo nel Paese di destinazione: tra questi, l'*Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change*, elaborata nell'ambito dell'iniziativa *Nansen* ed approvata da 109 Stati; e il *Global Compact su una migrazione regolare, ordinata e sicura*, adottato nel 2021 dalle Nazioni Unite. La *Protection agenda* si focalizza su tutte le fasi della migrazione, dalla partenza all'arrivo, individuando buone prassi in termini di accoglienza temporanea o soluzioni di lungo periodo. L'approccio è organico, basato su una combinazione di politiche di governance delle migrazioni, di tutela dei diritti umani, di aiuto umanitario, di cooperazione allo sviluppo. È degna di nota l'attenzione posta sul ruolo di primo piano delle organizzazioni regionali e sub-regionali nella individuazione di soluzioni più in linea con il contesto geografico e per il supporto degli Stati della regione di riferimento.

In quanto al *Global Compact*, esso approccia in maniera organica l'impatto del cambiamento climatico sulle migrazioni, riconoscendolo espressamente come uno dei driver degli spostamenti umani, e definendo delle strategie di cooperazione internazionale, innanzitutto il supporto ai Paesi in cui si verificano degli eventi naturali o climatici estremi e l'attuazione degli strumenti nazionali e regionali per la prote-

zione delle persone in migrazione. Anche se si tratta di un documento non dotato di portata giuridica obbligatoria, è di grande rilievo poiché riconosce espressamente il collegamento tra cambiamento climatico e migrazioni, e ha il merito di dare visibilità a questa tematica a livello internazionale<sup>57</sup>.

Malgrado la disponibilità di numerosi strumenti, bisogna prendere atto del gap normativo che caratterizza l'ambito di cui discutiamo e che rende suscettibili i migranti di subire la violazione dei propri diritti fondamentali<sup>58</sup>. Allo stato attuale, infatti, risultano insufficienti i canali di accesso legali; inoltre, l'ampia varietà di risposte statali, soprattutto di tipo temporaneo, crea frammentazione nella tutela giuridica riservata a dette persone; ed è carente altresì il quadro giuridico con riguardo alla protezione di lungo periodo<sup>59</sup>. Sono varie le soluzioni proposte nel rapporto. Innanzitutto, partendo dal quadro internazionale di lotta al cambiamento climatico, la Comunità internazionale dovrebbe assumersi le proprie responsabilità anche attraverso il meccanismo internazionale di Varsavia sulle perdite e i danni collegate al cambiamento climatico, nell'ambito del quale potrebbero essere fatte ricadere le violazioni dei diritti delle persone costrette a migrare per gli effetti di tale fenomeno<sup>60</sup>. Per quanto concerne il quadro normativo di tutela dei diritti umani, gli Stati dovrebbero essere sollecitati a dotarsi di visti umanitari che consentano l'ingresso legale e sicuro di dette persone. Al di là delle risposte statali, il Relatore speciale sollecita l'adozione di un protocollo addizionale alla Convenzione di Ginevra del 1951, nell'ambito del quale possa essere disciplinata a livello globale la tutela delle persone costrette a migrare per gli effetti del cambiamento climatico.

Detta proposta non è nuova rispetto alla tematica di cui discutiamo: già diversi studiosi hanno ipotizzato tale soluzione<sup>61</sup>, o anche la

<sup>57</sup> Cfr. A. KRALER, K. KATSIAFICAS, M. WAGNER, *op. cit.*, p. 59.

<sup>58</sup> Ivi, par. 64.

<sup>59</sup> Ivi, par. 66.

<sup>60</sup> Ivi, par. 67.

<sup>61</sup> F. BIERMANN, I. BOAS, *Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees*, 2007; per un commento critico a tale proposta si rinvia a M. HULME, *Commentary: Climate Refugees: Cause for a New Agreement?*, in "Environment", 2008.

modifica dell'ambito di applicazione della Convenzione di Ginevra del 1951, ed altresì l'adozione di un protocollo allegato alla Convenzione quadro sul cambiamento climatico<sup>62</sup> o di un trattato ad hoc che regolamenti gli obblighi della Comunità internazionale con riguardo alle migrazioni nel quadro del cambiamento climatico. In vero, posto che l'esigenza di richiamare gli Stati alla responsabilità dell'accoglienza e della regolamentazione giuridica di coloro che si spostano nel quadro del cambiamento climatico è ampiamente condivisa, l'adozione di un trattato internazionale ad hoc non necessariamente costituisce la soluzione ideale per un fenomeno che, come si è provato a dimostrare *supra*, è estremamente differenziato e complesso. Sia sufficiente richiamare il Bangladesh e le isole del Pacifico come esempi estremamente diversificati di Paesi dai quali già partono migranti per motivi connessi agli effetti del cambiamento climatico. Tra l'altro, come il paradigma sociale evidenzia, lo spostamento non è mai la conseguenza di un unico fattore ma di una combinazione di povertà, mancanza di opportunità e fenomeni ambientali e climatici: può pertanto risultare arduo distinguere tra chi migra per le conseguenze del cambiamento climatico e chi lascia il Paese di origine per la condizione di indigenza<sup>63</sup>, e rivelarsi arbitrario riconoscere la protezione ai primi e non agli altri. Lo sforzo definitorio potrebbe avere la conseguenza paradossale di stringere ulteriormente le maglie della protezione, accordandola solo ad alcuni e non ad altri<sup>64</sup>, sebbene la condizione di vulnerabilità che ne deriva sia per molti versi analoga.

Alla luce di tali considerazioni, anche l'adozione di un trattato internazionale può risultare difficoltosa. Sarebbe da stabilire innanzitutto se la protezione offerta debba essere collegata ai motivi della partenza o ai bisogni di cui la persona è portatrice<sup>65</sup>. La questione non è

<sup>62</sup> Contraria a tali ipotesi è J. MCADAM, *Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not the Answer*, in "International Journal of Refugee Law", 2011, Volume 23, Issue 1, pp. 2-27.

<sup>63</sup> In dottrina si è parlato di "survival migrants" con riferimento alle due categorie. A. BETTS, E. KAYTAZ, *National and International Responses to the Zimbabwean Exodus: Implications for the Refugee Protection Regime*, in "New Issues in Refugee Research", Research Paper No. 175, 2009.

<sup>64</sup> J. MCADAM, *Swimming against the Tide*, cit., p. 14.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

banale, posto che gli spostamenti umani possono avere caratteristiche peculiari in base agli eventi che li hanno provocati, se questi hanno carattere improvviso e rapido o lento e graduale, se hanno natura geologica o sono gli effetti del cambiamento climatico, se consentono un rientro in sicurezza in tempi brevi. Tra l'altro, non vi è certezza che l'adozione di un trattato internazionale volto a offrire tutela alle persone che si spostano nel quadro dei suddetti fenomeni possa incontrare il favore degli Stati in un momento caratterizzato dai sovranismi e dalla chiusura delle frontiere. Si pensi alle resistenze ricevute da due documenti, tra l'altro privi di portata giuridica obbligatoria, quali i *Global Compact* delle Nazioni Unite sui migranti e i rifugiati, ed altresì alla sorte toccata alla Convenzione sui diritti lavoratori migranti e le loro famiglie, ratificata solamente da 58 Stati, di cui nessuno tra quelli economicamente avanzati<sup>66</sup>. Soprattutto, non si perda di vista l'attuale realtà internazionale, che vede ancor oggi una scarsa solidarietà dei Paesi del Nord del mondo nei confronti di quelli a medio e basso reddito, in termini di redistribuzione delle risorse, di fondi per lo sviluppo, di sostegno nelle politiche di mitigazione e adattamento, di reinsediamento e di accoglienza delle persone in fuga. È noto, infatti, per fare un esempio concreto, che i Paesi che accolgono il più alto numero di rifugiati sono quelli limitrofi agli Stati di origine, questi ultimi generalmente a medio e basso reddito. Ci si domanda, pertanto, se un trattato internazionale potrebbe sollecitare una maggiore condivisione degli oneri e delle responsabilità da parte dei Paesi più economicamente avanzati, i quali, ad esempio, mostrano una partecipazione molto limitata ai programmi di reinsediamento promossi dall'UNHCR<sup>67</sup>.

Ad ogni modo, fino a questo momento non si sono registrati interventi normativi significativi né nel regime internazionale di protezione dei rifugiati, né nel quadro di lotta al cambiamento climatico<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=IV-13&chapter=4&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&clang=_en).

<sup>67</sup> UNHCR, *Global Trends Report 2022*.

<sup>68</sup> In argomento, tra gli altri, C.M. PONTECORVO, *Towards Litigating Climate-Induced Migration? Current Limits and Emerging Trends for the Protection of "Climate induced Migrants" in International Law*, in "OIDU", 2022, pp. 99-110, in part. p. 102.

### 3.2. *La decisione Teitiota del Comitato per i diritti umani*

Uno sviluppo particolarmente rilevante per la questione qui affrontata si è avuto con la storica decisione resa nel gennaio 2020 dal Comitato per i diritti umani nel caso *Teitiota*<sup>69</sup>.

Rinviando ad altra sede per un'analisi più puntuale<sup>70</sup>, vogliamo ivi limitarci a richiamare sinteticamente i fatti all'origine del caso e la presa di posizione del Comitato che, primo tra gli organi di controllo istituiti dai trattati internazionali sui diritti umani, ha riconosciuto l'applicabilità del principio di *non-refoulement* laddove dal rimpatrio nel Paese di origine derivi una compromissione del diritto alla vita dignitosa della persona (art. 6 Patto sui diritti civili e politici), come definito nel Commento generale n. 36<sup>71</sup>. Tra le più pressanti e gravi minacce alla vita vengono ricompresi, per l'appunto, fenomeni quali il degrado ambientale, il cambiamento climatico e lo sviluppo non sostenibile, che possono compromettere l'esercizio effettivo dei diritti umani. Tra l'altro, è d'uopo rammentare che dall'art. 6 del Patto derivano *obblighi positivi* a carico degli Stati contraenti, i quali sono "under a *due diligence obligation* to undertake reasonable positive measures"<sup>72</sup>, in special modo nei confronti delle persone in condizione di *vulnerabilità*, quali sfollati, richiedenti asilo e rifugiati<sup>73</sup>.

Il caso in esame ha avuto origine dalla comunicazione presentata dal signor Teitiota, cittadino della Repubblica di Kiribati, uno dei *disappearing States* destinati a divenire inabitabili entro il 2050<sup>74</sup>, che con la moglie, nel maggio 2012, si era trasferito in Nuova Zelanda. Il ricorrente, non essendo riuscito a rinnovare il visto per lavoro, aveva presentato richiesta di asilo, sostenendo che il cambiamento climatico e

<sup>69</sup> Comitato diritti umani, *Teitiota v. Nuova Zelanda*, com. n. 2728/2016, decisione del 7 gennaio 2020.

<sup>70</sup> Sia consentito anche rinviare al nostro *Una governance integrata della mobilità umana*, cit., e alla bibliografia ivi indicata.

<sup>71</sup> *General comment No. 36 (2018) on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life*, 30 ottobre 2018.

<sup>72</sup> Ivi, par. 21.

<sup>73</sup> Ivi, par. 23.

<sup>74</sup> *Rising Sea Level in the Republic of Kiribati | Global Warming Effects* («climatehotmap.org»).

l'innalzamento del livello del mare avevano sottratto terre coltivabili e salinizzato i pozzi d'acqua dolce dell'isola di Tarawa, rendendo instabile e precaria la situazione degli abitanti e determinando finanche conflitti tra gli stessi.

La richiesta di asilo del ricorrente era stata respinta sia in sede amministrativa sia giurisdizionale e nel 2015 lo stesso era stato rimpatriato insieme alla moglie e ai due bambini, nati nel frattempo dalla coppia, che non avevano beneficiato della cittadinanza neozelandese a causa della condizione di irregolarità dei genitori. Una volta rimpatriato, il sig. Teitiota decide di rivolgersi al Comitato per i diritti umani, sostenendo che con l'espulsione il governo neozelandese ha messo a rischio la sua vita e quella della sua famiglia, in violazione dell'art. 6 del Patto sui diritti civili e politici. Sono quattro le doglianze sollevate dal ricorrente: 1) la presenza nell'isola di Tarawa di conflitti per la terra; 2) la difficoltà di accesso all'acqua potabile; 3) la privazione dei mezzi di sussistenza a causa della salinizzazione del suolo che determina la perdita dei raccolti; 4) il sovraffollamento e le sempre più frequenti di inondazioni e rottura degli argini.

Va precisato da subito che il Comitato ha escluso la sussistenza del rischio paventato dal sig. Teitiota con riguardo a tutti i profili sollevati, ritendendo che il ricorrente e la sua famiglia non corrano un rischio più elevato degli altri abitanti dell'isola e, altresì, che il rischio paventato non sia *imminente*<sup>75</sup>. Ha altresì attribuito notevole considerazione agli sforzi profusi dal governo di Kiribati nella strategia di mitigazione e adattamento e ha pertanto concluso che, sebbene sia inconfindabile che le isole dell'atollo siano destinate ad essere sommerse, nondimeno lo Stato in questione, con il supporto della Comunità internazionale, abbia ancora del tempo per adottare "affirmative measures to protect and, where necessary, relocate its population"<sup>76</sup>.

Come abbiamo già sostenuto in altra sede, le argomentazioni del Comitato destano non poche perplessità, non solo per l'utilizzo, in maniera alquanto problematica, della nozione di imminenza<sup>77</sup>; ma al-

<sup>75</sup> Decisione *Teitiota*, par. 9.6.

<sup>76</sup> Decisione *Teitiota*, 9.12.

<sup>77</sup> Su cui si rinvia a A. ANDERSON, M. FOSTER, H. LAMBERT, J. MCADAM, *Imminence In Refugee and Human Rights Law: A Misplaced Notion for International Protec-*

tresi alla luce della circostanza che è stato dato per garantito l'accesso all'acqua potabile e alle risorse necessarie per la sopravvivenza senza verificare in concreto tali condizioni. Inoltre, condividiamo le perplessità espresse nelle due opinioni dissenzienti che accompagnano la decisione, sia rispetto all'alta soglia del rischio prevista nell'iter argomentativo del Comitato, che di fatto rende inapplicabile il principio di *non-refoulement*; sia alla condizione di vulnerabilità dei figli del sig. Teitiota in virtù della minore età e della condizione di estrema indigenza in cui sono venuti a trovarsi in seguito al rimpatrio, di cui il suddetto organo non ha tenuto conto.

Nondimeno, l'aspetto positivo della decisione risiede nell'aver esteso, almeno in linea di principio, la tutela derivante dal divieto di respingimento, nell'interpretazione estensiva che ha acquisito nei sistemi internazionali di tutela dei diritti umani, alla circostanza che la violazione del diritto alla vita di cui all'art. 6 derivi da fenomeni quali il cambiamento climatico, l'inquinamento e il degrado ambientale, laddove gli Stati non agiscano con *due diligence*, in ottemperanza degli obblighi positivi derivanti dal dettato convenzionale.

### 3.3. *Le migrazioni internazionali collegate ai fenomeni ambientali e climatici nei contesti regionali*

Degli sviluppi meritevoli di interesse, come evidenziato dal Relatore speciale nel documento di recente adottato, si sono avuti nei contesti regionali, in particolare nell'ambito dell'UA e dell'OSA. Infatti, in entrambi i casi la nozione di "rifugiato" è stata estesa anche alle persone in fuga per eventi che incidono gravemente sull'ordine pubblico, tra i quali vengono fatti rientrare i fenomeni ambientali e climatici<sup>78</sup>. Ad esempio, tale nozione è stata utilizzata da alcuni Stati africani per riconoscere protezione ai cittadini somali vittime della carestia e che

tion, in "International and Comparative Law Quarterly", 2019, 1, pp. 111 ss.; B. ÇALI, C. COSTELLO, S. CUNNINGHAM, *Hard Protection through Soft Courts? Non-Refoulement before the United Nations Treaty Bodies*, in "German Law Journal", 8 aprile 2020; M. SCOTT, op. cit., p. 134.

<sup>78</sup> UNHCR, *Legal considerations*, cit., p. 7 ss..

non avevano ricevuto alcuna assistenza dalle autorità statali<sup>79</sup>. Nondimeno, è stato evidenziato in dottrina che l'applicazione di tale clausola è alquanto limitata<sup>80</sup>.

Meno significative sono le iniziative realizzate fino a questo momento nell'ambito del Consiglio d'Europa. Nel 2009<sup>81</sup> l'Assemblea Parlamentare adottava una risoluzione nella quale si prendeva atto degli effetti dei fenomeni ambientali sulla mobilità umana, si evidenziava l'esigenza di individuare una definizione comprensiva di tutti gli spostamenti, sia volontari sia forzati, collegati a tali fenomeni, si invitavano gli Stati Parti del CoE ad applicare le garanzie derivanti dal principio di non respingimento e a definire forme di protezione, temporanee e permanenti, per le persone che migrano per ragioni connesse al degrado ambientale e al cambiamento climatico. Veniva inoltre auspicata l'adozione di un trattato *ad hoc*, che andasse a colmare il vuoto di protezione a livello internazionale. Tale ultimo auspicio non ha trovato conferma nei documenti successivi, in particolare nella risoluzione del 2019<sup>82</sup>, nella quale, preso atto della responsabilità del Nord del mondo nella produzione di emissioni climalteranti, vengono invitati gli Stati Parti del CoE a dotarsi di normative sull'asilo idonee a garantire protezione alle persone che si spostano per gli effetti dei fenomeni ambientali e climatici<sup>83</sup>.

Manca a tutt'oggi anche un indirizzo della Corte di Strasburgo sull'ingresso, il soggiorno, l'espulsione di persone che hanno lasciato il Paese di origine per ragioni connesse al cambiamento climatico e al de-

<sup>79</sup> A. KRALER, K. KATSIAFICAS, M. WAGNER, *op. cit.*, p. 44.

<sup>80</sup> G. GOODWIN-GILL, J. MCADAM, *The Refugee in International Law*, 2021, p. 645-646.

<sup>81</sup> AP del CoE, Resolution 1655 (2009), *Environmentally induced migration and displacement: a 21st-century challenge*.

<sup>82</sup> AP del CoE, Resolution 2307 (2019), *A legal status for "climate refugees"*, 3 ottobre 2019.

<sup>83</sup> Va anche segnalato che non è giunto a compimento il tentativo di adottare un protocollo aggiuntivo alla CEDU concernente il diritto ad un ambiente "healthy and viable" (AP, *Drafting an additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning the right to a healthy environment*, Raccomandazione n. 1885 del 30 settembre 2009), seppure sia ipotizzabile che gli sviluppi in ambito ONU (cfr. V. GRADO in questo Volume) potrebbero forse rilanciare tale ipotesi.

grado ambientale. È noto che il suddetto organo ha ricavato dal dettato pattizio il diritto di vivere in un ambiente salubre, la cui negazione incide sull'esercizio di alcuni diritti sanciti dalla CEDU, in particolare dagli artt. 2 (diritto alla vita) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare). Gli Stati contraenti non sono tenuti a astenersi dall'interferire con l'esercizio di tali diritti, ma altresì ad adottare solamente le misure positive per rendere gli stessi effettivi<sup>84</sup>. Nondimeno, tali principi non hanno ancora trovato applicazione alle istanze di persone in fuga per gli effetti dei fenomeni ambientali o climatici (al momento non ne risultano).

Degli indirizzi suscettibili di sviluppi anche per la fattispecie che stiamo esaminando possono ricavarsi dalla giurisprudenza resa con riguardo all'allontanamento di migranti affetti da gravi patologie<sup>85</sup>, alle condizioni di accoglienza negli Stati membri dell'UE<sup>86</sup> ed altresì dalla sentenza *Sufi e Elmi*<sup>87</sup>, sull'allontanamento dei ricorrenti verso la Somalia, dove si sarebbero trovati in una disastrosa situazione umanitaria. In *D. c. Regno Unito*, la Corte ha riconosciuto l'applicabilità dell'art. 3 CEDU, in *circostanze eccezionali*, laddove “the source of the risk of proscribed treatment in the receiving country stems from factors which cannot engage either directly or indirectly the responsibility of the public authorities of that country, or which, taken alone, do not in themselves infringe the standards of that Article” (par. 49). Dalla giurisprudenza della Corte europea si ricava che le conseguenze e il dolore dovuti ad una malattia, sia essa fisica o mentale, possono ricadere nell'ambito di applicazione dell'art. 3 se sussiste il rischio di un peggioramento dovuto alla condotta delle autorità statali, purché le sofferenze che ne conseguono raggiungano il livello minimo di gravità richiesto da tale disposizione<sup>88</sup>. Venendo alla giurisprudenza resa in

<sup>84</sup> Si rinvia ai thematic factsheets *Environment*, 2020, *Environment and the European Convention on Human Rights*, 2021, *Climate change*, 2023, reperibili al sito [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) e a V. BASILE, in questo Volume.

<sup>85</sup> Corte EDU, *D. c. Regno Unito*, ric. n. 30240/96, sentenza del 2 maggio 1997; *N. c. Regno Unito* [GC], ric. n. 26565/05, sentenza del 27 maggio 2008.

<sup>86</sup> Corte EDU, *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, [GC] ric. n. 30696/09, sentenza del 21 gennaio 2011.

<sup>87</sup> Corte EDU, *Sufi e Elmi c. Regno Unito*, ric. n. 8319/07 e n. 11449/07, sentenza del 28 giugno 2011.

<sup>88</sup> Cfr. da ultimo Corte EDU (GC), *Paposhvili c. Belgio*, ric. n. 41738/10, sentenza

materia di accoglienza dei richiedenti asilo, in *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, a venire in rilievo ai fini dell'accertamento della responsabilità delle autorità elleniche sono le condizioni di indigenza e deprivazione nelle quali si è trovato il ricorrente in seguito al trasferimento dal Belgio in Grecia in ottemperanza del regolamento Dublino<sup>89</sup>. Il richiedente asilo infatti è stato abbandonato a sé stesso, non ricevendo assistenza né una sistemazione, ed è stato costretto a dormire all'addiaccio. Infine, in *Sufi e Elmi* il suddetto organo ha preso atto della condizione di vulnerabilità dei ricorrenti, dovuta alla carestia in Somalia, che raggiunge indiscutibilmente la soglia di gravità minima necessaria per configurare la violazione dell'art. 3 CEDU. Nondimeno, tale conclusione è possibile poiché la condizione in cui versano i ricorrenti non è collegata esclusivamente ad una calamità naturale, la siccità, ma è dovuta anche all'azione umana (conflitto bellico e controllo del territorio da parte di un gruppo terroristico).

Alla luce della casistica richiamata, dalla quale emerge una forte attenzione per la *vulnerabilità*<sup>90</sup>, in ragione del contesto statale e della situazione personale dei ricorrenti, riteniamo, come già sostenuto in altra sede, che potrebbero esserci i margini per ritenere che le conseguenze socio-economiche collegate ai fenomeni ambientali e climatici, quando siano particolarmente severe e quando dipendano anche da azioni umane, e sempre che lo Stato non abbia la volontà o la capacità di offrire protezione, possano integrare le condotte vietate dall'art. 3 CEDU<sup>91</sup>. Non è escluso che in un prossimo futuro la Corte EDU possa allinearsi alle posizioni del Comitato per i diritti umani e riconoscere l'applicabilità del divieto di respingimento anche quando una lesio-

del 13 dicembre 2016; e (GC) *Savran c. Danimarca*, ric. n. 57467/15, sentenza del 7 dicembre 2021.

<sup>89</sup> Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013.

<sup>90</sup> In argomento si rinvia a V. FLEGAR, *Vulnerability and the Principle of Non-Refoulement in the European Court of Human Rights. Towards an Increased Scope of Protection for Persons Fleeing from Extreme Poverty?*, in "Contemporary Readings in Law and Social Justice", 2016, pp. 148-169.

<sup>91</sup> Cfr. il nostro *Migrazioni connesse con disastri naturali*, cit., p. 524 ss. In argomento altresì M. DI FILIPPO, *La protezione dei migranti ambientali nel dialogo tra diritto internazionale e ordinamento italiano*, in "DUDI", 2, 2023, p. 313 ss., che si sofferma anche sugli indirizzi altri organi di controllo internazionali sui diritti umani.

ne del diritto alla vita o un trattamento inumano e degradante deriverebbe dal rimpatrio in un Paese nel quale, in ragione di fenomeni ambientali e climatici, le persone non potrebbero soddisfare i propri bisogni essenziali. In vero, va preso atto che lo scrutinio della Corte di Strasburgo, nei casi sopra richiamati, si è sempre mostrato estremamente rigoroso. Inoltre, non si può negare che ci troviamo in una fase recessiva della giurisprudenza del suddetto organo, che sta mostrando una certa deferenza per le esigenze statali di gestione e contenimento delle migrazioni. Non resta che attendere che la Corte si trovi a dover valutare ricorsi nei quali il rischio di violazione degli artt. 2 e 3 CEDU, in caso di allontanamento verso il Paese di origine, sia collegato anche alle conseguenze dei fenomeni ambientali e climatici.

Venendo all'Unione europea, malgrado l'attenzione per il tema della transizione verde e i tentativi del Parlamento europeo di sensibilizzare rispetto alla tematica di cui discutiamo, fino a questo momento non si sono registrate specifiche azioni con riguardo alle migrazioni connesse agli effetti del cambiamento climatico. Come emerge anche da un recente rapporto dello stesso PE, strumenti quali la direttiva sulla protezione temporanea<sup>92</sup> e la direttiva qualifiche<sup>93</sup> potrebbero in linea di principio garantire tutela anche alle persone che si spostano per gli effetti di fenomeni ambientali e climatici; tuttavia, tali strumenti presentano delle evidenti lacune che le rendono di fatto inapplicabili<sup>94</sup>. Tra l'altro, il Parlamento aveva auspicato l'inserimento di riferimenti al cambiamento climatico e alle sue conseguenze sulla mobilità umana nell'ambito della revisione degli strumenti normativi in materia di immigrazione e asilo ma ciò non è avvenuto né nel pacchetto poi adottato<sup>95</sup>, né in quello attualmente in discussione. Piuttosto, le istituzioni europee hanno preferito affrontare la questione nell'ambito della dimensione esterna, in particolare nel quadro della cooperazione allo sviluppo, dell'aiuto umanitario e dell'esternalizzazione delle politiche migratorie<sup>96</sup>.

<sup>92</sup> Direttiva 2001/55/CE sulla quale M. DI FILIPPO, *La protezione temporanea, da oggetto misterioso a realtà operativa: aspetti positivi, criticità, prospettive*, in "OIDU", 2022.

<sup>93</sup> Direttiva 2011/95/UE.

<sup>94</sup> A. KRALER, K. KATSIAFICAS, M. WAGNER, *op. cit.*, p. 65.

<sup>95</sup> Ivi, p. 67.

<sup>96</sup> Cfr. il piano d'azione adottato a La Valletta nel 2015 e il 2019 *Report on the EU*

Per quanto concerne l'applicazione della direttiva qualifiche, non si dubita che la protezione sussidiaria di cui all'art. 15, lett. c (minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale), possa trovare riconoscimento nel caso in cui la fuga dal Paese di origine sia dovuta ad un conflitto connesso a fenomeni ambientali e climatici<sup>97</sup>. In altra sede abbiamo sostenuto che potrebbe venire in rilievo anche la lett. b (tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine), laddove ne derivi una situazione di vulnerabilità per il richiedente. In vero, tale ipotesi non appare di agevole applicazione se si prende atto che, da una lettura sistemica della direttiva, i trattamenti inumani e degradanti che configurano il grave danno devono essere imputabili ai soggetti di cui all'art. 6 della stessa, e nello specifico agli agenti statali, la cui condotta deve essere, tra l'altro, intenzionale<sup>98</sup>. Non può negarsi, al riguardo, che risulta alquanto problematico riportare le conseguenze del cambiamento climatico o di altri fenomeni ambientali, in termini di danno grave per il richiedente, in caso di rientro nel Paese di origine, ad una volontà intenzionale delle autorità<sup>99</sup>. Tuttavia, si potrebbe applicare, *mutatis mutandis*, l'iter argomentativo seguito nel caso *MP*<sup>100</sup>, dove la Corte di giustizia sostiene che, se non sono sufficienti le carenze del sistema sanitario per il riconoscimento della protezione sussidiaria, nondimeno potrebbe acquisire rilievo la condotta in-

*Trust Fund mentions environmental challenges in various parts of Africa*. In argomento si rinvia a A. KRALER, K. KATSIAFICAS, M. WAGNER, *op. cit.*, p. 69 ss.

<sup>97</sup> Per un esempio di applicazione della protezione sussidiaria ad una richiesta di asilo nella quale a rilevare era, tra l'altro, la situazione di degrado ambientale nel Delta del Niger associato ad una situazione diffusa di conflitto si rinvia a Corte d'Appello di Napoli, sentenza dell'8 maggio 2019, n. 2798.

<sup>98</sup> CGUE, *M'Body*, causa C-542/13, sentenza 18 dicembre 2014.

<sup>99</sup> Si vuole segnalare al riguardo che la Corte costituzionale austriaca riconosce la protezione sussidiaria nel caso di migranti in fuga anche per fattori ambientali e climatici. Tuttavia, ciò risulta agevole poiché il legislatore austriaco non ha recepito nell'ordinamento interno l'art. 6 della direttiva qualifiche. Cfr. M. AMMER, M. MAYRHOFER, M. SCOTT, *Disaster-related displacement into Europe: judicial practice in Austria and Sweden*, Ludwig Boltzman Institute and Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, aprile 2022, <https://rwi.lu.se>.

<sup>100</sup> CGUE, causa C-353/16, *MP contro Secretary of State for the Home Department*, sentenza del 24 aprile 2018.

tenzionale delle autorità di non fare quanto possibile per garantire la riabilitazione del richiedente. Analogamente, l'art. 15, lett. b, potrebbe trovare applicazione qualora le autorità mettessero in atto comportamenti discriminatori nei confronti di un gruppo o di specifiche persone, con la conseguenza di privare gli stessi dell'assistenza sanitaria<sup>101</sup>. Ci sembra che, almeno in linea di principio, poiché la Corte non si è ancora trovata ad affrontare casi in cui a rilevare è un danno grave collegato a fenomeni ambientali o climatici, tali argomentazioni potrebbero valere anche laddove le condotte intenzionali di privazione di assistenza o di prassi discriminatorie riguardassero richiedenti in fuga per i trattamenti inumani e degradanti derivanti dalle conseguenze di tali fenomeni. Trattasi, peraltro, di un ragionamento analogo a quello svolto da UNCHR nelle più recenti linee guida con riguardo al riconoscimento dello status di rifugiato, esaminate *supra*.

Si potrebbe d'altra parte rammentare che l'interpretazione dell'art. 15, lett. b, così come dell'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali<sup>102</sup>, dovrebbe allinearsi alla giurisprudenza resa ex art. 3 CEDU dalla Corte di Strasburgo (la quale, tuttavia, come si è visto, non si è ancora pronunciata sulla specifica fattispecie).

Ad ogni modo, anche se si ritenesse non applicabile la protezione sussidiaria nel caso oggetto di indagine, va rammentato che il diritto dell'UE ammette espressamente, come riconosciuto altresì dalla suddetta Istituzione, che gli ordinamenti statali possano prevedere ulteriori forme di protezione di natura umanitaria o caritatevole, in ipotesi differenti da quelle già disciplinate, anche al fine di dare attuazione al principio di *non-refoulement*<sup>103</sup>. Vedremo che tale previsione ha un suo rilievo per l'ordinamento italiano.

Una significativa attenzione per la vulnerabilità del richiedente, con la conseguenza di dover sospendere il trasferimento da uno Stato membro ad un altro nel quadro del regolamento Dublino<sup>104</sup>, la procedura di rimpatrio nel Paese di origine<sup>105</sup>, si ricava dalla giurisprudenza

<sup>101</sup> Ivi, par. 57.

<sup>102</sup> Si rinvia all'art. 52, paragrafo 3, della CDF.

<sup>103</sup> CGUE, causa C-69/21, *X contro Staatssecretaris van Justitie en Veiligheidszendinga*, sentenza del 22 dicembre 2022, par. 58.

<sup>104</sup> Tra le altre, Corte di giustizia, causa C-163/17, *Abubacarr Jawo contro Bundesrepublik Deutschland*, sentenza del 19 marzo 2019.

<sup>105</sup> Tra le altre, Corte di giustizia, causa C-562/13, *Centre public d'action sociale*

resa dalla Corte di Lussemburgo con riguardo ai migranti affetti da patologie fisiche o mentali. In tali circostanze a trovare applicazione è pertanto il principio di non respingimento, che potrebbe essere esteso anche ai casi in cui la vulnerabilità derivi dall'esposizione agli effetti del cambiamento climatico.

#### 4. *Migrazioni e diritto alla protezione nell'ordinamento italiano*

L'ordinamento internazionale, come si è visto, non ha ancora elaborato una soluzione univoca per rispondere ai bisogni di protezione delle persone che si spostano nel contesto delle conseguenze del cambiamento climatico. Solamente alcuni Stati si sono dotati di strumenti specifici<sup>106</sup>. Ci sembra opportuno, a questo punto dell'indagine, riferirci all'ordinamento italiano, di modo da ricostruire gli sviluppi più interessanti che vi si registrano.

Le categorie utilizzate nell'ordinamento italiano al fine di offrire tutela alle persone che hanno lasciato il Paese di origine per motivi collegati, almeno in parte, alle conseguenze di fenomeni ambientali o climatici sono quelle di *vulnerabilità e vita dignitosa*. Lo strumento utilizzato è la protezione umanitaria, prima, e la protezione speciale successivamente alla riforma operata dal d.l. 113/2018 (cd. "decreto sicurezza"), convertito in legge 1° dicembre 2018, n. 132. Dunque, nell'ordinamento italiano la protezione delle persone che migrano nel contesto del cambiamento climatico, del degrado ambientale e dei disastri si è imperniata sul principio di *non-refoulement*.

Com'è noto, il diritto di asilo, sancito all'art. 10, co. 3, della Costituzione<sup>107</sup>, ha trovato attuazione nell'ordinamento italiano attraverso tre istituti di protezione, due di derivazione internazionale/europea e uno

*d'Ottignies-Louvain-LaNeuve c. Moussa Abdida*, sentenza del 18 dicembre 2014; causa C-69/21, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, sentenza del 22 novembre 2022.

<sup>106</sup> European Migration Network, *Comparative Overview of national protection statuses in the UE and Norway*, 2020.

<sup>107</sup> In argomento A. ALGOSTINO, *L'eccedenza del diritto di asilo costituzionale: il diritto di migrare in nome del «pieno sviluppo della persona»*, in "Questione giustizia", 11 maggio 2023; M. BENVENUTI, *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, in "Questione Giustizia", 2, 2018.

di derivazione statale: lo status di rifugiato, disciplinato dall'art. 1A della Convenzione di Ginevra del 1951<sup>108</sup>; la protezione sussidiaria, di cui all'art. 15 della direttiva 'qualifiche'<sup>109</sup>; e, in via residuale, la protezione umanitaria (oggi protezione speciale)<sup>110</sup>. Quest'ultima trovava la sua base giuridica nell'art. 5, co. 6, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (TU sull'immigrazione), ai sensi del quale non può essere rifiutato o revocato il permesso di soggiorno allo straniero, anche laddove non soddisfatti i requisiti per il soggiorno, qualora "ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano"<sup>111</sup>; dell'art. 19 TUI, che sancisce il divieto di allontanamento in tutta una serie di circostanze, e dell'art. 32, co. 3, del d.lgs. n. 25/2008, che prevede la possibilità di rilasciare un permesso di soggiorno per protezione umanitaria/speciale laddove non ricorrano i requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria ma sussistano motivi ostativi all'allontanamento ai sensi del summenzionato art. 19 TUI. La protezione umanitaria ex art. 5, co. 6, del TUI costituiva uno strumento flessibile e non cristallizzabile, suscettibile di trovare applicazione in situazioni molteplici, non tipizzate, riconducibili ad una condizione di vulnerabilità che non rendeva possibile l'espulsione<sup>112</sup>. Tra i "seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali", che consentivano il riconoscimento della protezione umanitaria, ricadevano, tra gli altri, secondo la circolare del 2015 della Commissione nazionale asilo<sup>113</sup>,

<sup>108</sup> Ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 24 luglio 1954, n. 722.

<sup>109</sup> Direttiva 2004/83/CE, rifiuta nella direttiva 2011/98/UE, cui l'Italia ha dato attuazione con d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251, come modificato dal Decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 18.

<sup>110</sup> E. ROSSI, *Il diritto di asilo tra costituzione e normativa di attuazione: i recenti sviluppi del tema*, in F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI (a cura di), *Diritti oltre frontiera*, Pisa University press, 2020, pp. 149-188.

<sup>111</sup> La norma regolamentare è l'art. 11, lett. c-ter, DPR n. 394/1999, che si riferisce ad "oggettive e gravi situazioni personali che non consentono l'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale".

<sup>112</sup> In argomento si rinvia a M. ACIERNO, *La protezione umanitaria nel sistema dei diritti umani*, in "Questione giustizia", 2, 2018.

<sup>113</sup> Ministero dell'interno - Commissione nazionale per il diritto di asilo, Circolare prot. 00003716 del 30.7.2015. Oggetto: Ottimizzazione delle procedure relative all'esame delle domande di protezione internazionale. Ipotesi in cui ricorrono i requi-

elaborata sulla base della giurisprudenza della Suprema Corte, la temporanea impossibilità di rimpatrio a causa dell'insicurezza del Paese o della zona di origine ed anche le "gravi calamità naturali o altri gravi fattori locali ostativi ad un rimpatrio in dignità e sicurezza". Oltre a inserire un esplicito riferimento a fenomeni di natura ambientale, la Commissione nazionale invitava le Commissioni territoriali a tenerla informata di eventuali "fenomeni di carattere tendenzialmente generalizzato nelle zone di provenienza dei richiedenti la protezione internazionale (ad es. calamità naturali o deterioramento delle condizioni di sicurezza)", di modo da poter fornire degli orientamenti al di là del caso di specie. Pertanto, si è fatta strada anche nell'ordinamento italiano un'attenzione specifica per quelle fattispecie, collegate a fenomeni di natura ambientale o climatica, che possano determinare una condizione di vulnerabilità per il richiedente.

Il d.l. n. 113/2018 ha poi abolito la protezione umanitaria, cancellando dal testo dell'art. 5, comma 6, TUI, l'inciso "fatto salvo il rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato", e introdotto nell'ordinamento italiano nuove tipologie di permesso di soggiorno più marcatamente tipizzate<sup>114</sup>. Tra queste, troviamo anche il permesso per *protezione speciale* (art. 19 TUI) e quello per *calamità* (art. 20 bis TUI).

Sulla materia è successivamente intervenuta, in maniera diametralmente contraria<sup>115</sup>, la l. del 18.12.2020, n. 173<sup>116</sup>, con la quale è stato ripristinato il testo dell'art. 5, co. 6, TUI come precedente al decreto

siti per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari. Sull'attuazione della suddetta circolare si rinvia a A. BRAMBILLA, *Migrazioni indotte da cause ambientali: quale tutela nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano?*, in "Diritto immigrazione e cittadinanza", 2, 2017.

<sup>114</sup> In argomento N. MORANDI, *Protezione internazionale, protezione speciale e nuove tipologie di permesso di soggiorno introdotte dal d.l. n. 113/2018*, in F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI (a cura di), cit., p. 191.

<sup>115</sup> A. DI FLORIO, *Dalla protezione umanitaria alla protezione complementare: cos'è cambiato?*, in "Questione giustizia", 24 marzo 2023; N. ZORZELLA, *L'inammissibile fretta e furia del legislatore sulla protezione speciale. Prime considerazioni*, in "Questione giustizia", 4 aprile 2023.

<sup>116</sup> Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130.

sicurezza e sono state introdotte all'art. 19 TUI (denominato espressamente "Divieti di espulsione e di respingimento. Disposizioni in materia di *categorie vulnerabili*") nuove ipotesi ostative all'allontanamento: in particolare, quest'ultimo risultava interdetto laddove il richiedente potesse essere oggetto di persecuzione, di tortura e trattamenti inumani e degradanti, o qualora ricorressero gli obblighi di cui all'art. 5, co. 6 (tenendo conto anche dell'esistenza, nello Stato di destinazione, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani e gravi dei diritti umani), o ancora nel caso ne potesse derivare la violazione del diritto alla vita privata e familiare del richiedente<sup>117</sup>. La l. 173/2020 aveva altresì riformulato l'art. 20 bis, prevedendo che il permesso per calamità potesse essere rilasciato dal Questore qualora il Paese verso il quale lo straniero avrebbe dovuto fare ritorno versasse in una situazione di calamità definita "grave", non più "contingente ed eccezionale" come nel d.l. n. 113/2018.

Infine, con l'ultimo discutibile intervento normativo, il d.l. n. 20/2023, cd. "decreto Cutro"<sup>118</sup>, convertito in legge n. n. 50/2023<sup>119</sup>, il governo è tornato ancora una volta sulla protezione complementare, eliminando dall'art. 19 TUI il terzo e quarto periodo, relativi al rispetto della vita privata e familiare; prevedendo che i permessi di protezione speciale già rilasciati sulla base di tale ipotesi e in corso di validità possano essere rinnovati una sola volta con durata annuale; e riducendo l'ambito di applicazione del permesso per calamità – la cui durata non può superare i sei mesi più sei – alle sole situazioni "contin-

<sup>117</sup> Il legislatore, rispetto a quest'ultima ipotesi, aveva precisato sia i criteri per l'accertamento del diritto (chiaramente ricavati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo resa ex art. 8 CEDU: "natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine"), sia le eccezioni ad esso. Sul punto N. ZORZELLA, *op.cit.*

<sup>118</sup> Sulla inopportunità di intitolare un provvedimento incentrato principalmente su misure di gestione delle migrazioni alla località nella quale si è registrata una strage di migranti che viaggiavano via mare si rinvia alle amare considerazioni di C. CAPRIOLIO, T. MONTELLA, E. RIGO, *La strage che diventa legge*, 2 maggio 2023, [www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org).

<sup>119</sup> D.L. 10 marzo 2023, n. 20 "Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare", convertito in L. n. 50/2023. Al riguardo si rinvia a N. ZORZELLA, *op. cit.*

genti ed eccezionali” e non più alla situazione di “grave calamità”<sup>120</sup>. Inoltre, è stata cancellata la possibilità di convertire detti permessi in permessi di soggiorno per lavoro.

#### 4.1. *La giurisprudenza italiana*

La sintetica ricostruzione del quadro normativo italiano sopra operata risulta necessaria al fine di meglio contestualizzare le prassi delle commissioni territoriali e la giurisprudenza resa dalle corti italiane di merito e di legittimità nell’ultimo decennio. Esula dagli obiettivi della presente indagine una ricostruzione puntuale delle pronunce adottate dai giudici riguardo alla protezione umanitaria/speciale. Ci si propone invece di evidenziare l’affermarsi di una nozione complessa e multidimensionale di *vulnerabilità*, in linea con quella che abbiamo visto emergere dai documenti delle Nazioni unite, connessa con la compressione di diritti umani fondamentali fino alla negazione della dignità umana, anche in relazione a fattori strutturali di criticità ambientale o climatica.

È d’uopo innanzitutto richiamare l’ordinanza della Corte di Cassazione n. 13393 del 2009<sup>121</sup>, con la quale è stata affermata l’identità di natura giuridica del diritto alla protezione umanitaria, del diritto allo status di rifugiato e del diritto costituzionale di asilo, “in quanto situazioni tutte riconducibili alla categoria dei diritti umani fondamentali”, ed è stato precisato come “i motivi di carattere umanitario debbano essere identificati facendo riferimento alla fattispecie previste dalle convenzioni universali o regionali che autorizzano o impongono al nostro Paese di adottare misure di protezione a garanzia dei diritti umani fondamentali”. Afferma dunque la Suprema Corte che “la situazione giuridica dello straniero che richieda il rilascio di permesso per ragioni umanitarie ha consistenza di *diritto soggettivo, da annoverare tra i diritti umani fondamentali*, con la conseguenza che la garanzia apprestata dall’articolo 2 Cost. esclude che dette situazioni possano essere degradate a interessi legittimi per effetto di valutazioni discrezionali affidate al potere amministrativo”.

<sup>120</sup> Sui limiti di tale istituto si rinvia a M. DI FILIPPO, *La protezione dei migranti ambientali*, cit.

<sup>121</sup> Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, ordinanza del 9 settembre 2009, n. 19393, disponibile al sito [www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org).

Ancora, con sentenza n. 10686 del 26 giugno 2012<sup>122</sup>, la suddetta Corte ha precisato che “il diritto di asilo è oggi interamente attuato e regolato attraverso la previsione delle situazioni finali previste nei tre istituti di protezione, ad opera della esaustiva normativa di cui al d.lgs. n. 251 del 2007 (adottato in attuazione della direttiva 2004/83/CE) e del d.lgs. n. 286 del 1998, art. 5, co. 6, sì che non si scorge alcun margine di residuale diretta applicazione della norma costituzionale”.

Nella sentenza n. 15466 del 7 luglio 2014 compare poi un riferimento espresso alle “*situazioni “vulnerabili”* non rientranti nelle misure tipiche o perché aventi il carattere della temporaneità o perché vi sia un impedimento al riconoscimento della protezione sussidiaria, o, infine, perché intrinsecamente diverse nel contenuto rispetto alla protezione internazionale ma caratterizzate da un’esigenza qualificabile come umanitaria”.

Ancora, di grande rilievo è l’ordinanza n. 4455/2018, nella quale viene sostenuto che la specifica situazione di particolare vulnerabilità soggettiva del richiedente può portare al riconoscimento di una protezione umanitaria ai sensi dell’art. 32, co. 5, del d.lgs. 25/28 e 5, co. 6, del d.lgs. 296/1998 in adempimento degli obblighi costituzionali e sovranazionali cui l’Italia è vincolata<sup>123</sup>. Viene precisato che la protezione umanitaria costituisce una forma di tutela “a carattere residuale”, posta a chiusura del sistema complessivo che disciplina la protezione internazionale degli stranieri in Italia, e che pertanto è collocata in posizione di alternatività rispetto alle forme di protezione internazionale. I “seri motivi” di carattere umanitario, oppure risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano di cui all’art. 5, co 6, TUI, alla ricorrenza dei quali lo straniero risulta titolare di un diritto soggettivo al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, non sono stati tipizzati o predeterminati, neppure in via esemplificativa, dal legislatore, e di conseguenza costituiscono un *catalogo aperto*<sup>124</sup>,

<sup>122</sup> Corte di Cassazione, sentenza n. 15466 del 7 luglio 2014.

<sup>123</sup> Corte di Cassazione, prima sezione civile, ordinanza del 23 febbraio 2018, n. 4455, sulla quale si rinvia a 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.

<sup>124</sup> Vedi anche Cass. n. 26566/2013.

pur essendo tutti accomunati dal fine di tutelare *situazioni di vulnerabilità attuali o accertate*, con giudizio prognostico, come conseguenza discendente dal rimpatrio dello straniero, in presenza di un'esigenza qualificabile come umanitaria, "cioè concernente diritti umani fondamentali protetti a livello costituzionale e internazionale"<sup>125</sup>. La condizione di vulnerabilità cui ci si riferisce può avere ad oggetto anche "la mancanza delle condizioni minime per condurre un'esistenza nella quale non sia radicalmente compromessa la possibilità di soddisfare i bisogni e le esigenze ineludibili della vita personale, quali quelli strettamente connessi al proprio sostentamento e al raggiungimento degli standards minimi per un'esistenza dignitosa". Al fine di accertare se ci si trovi di fronte ad una condizione di vulnerabilità, ovvero ad "una significativa ed effettiva compromissione dei (...) diritti fondamentali inviolabili", per via del contesto sociale, politico o ambientale eventualmente presente nel Paese d'origine, è necessario svolgere, secondo la Suprema Corte, una *valutazione comparativa* tra la situazione oggettiva del Paese di origine del richiedente e la condizione personale che ha determinato la ragione della partenza<sup>126</sup>. È degno di nota che la condizione di "vulnerabilità" può derivare non solo da una situazione di instabilità politico-sociale o dalla persecuzione, ma altresì dalla lesione del diritto alla salute o da una situazione politico-economica molto grave con effetti d'impoverimento radicale riguardanti la carenza di beni di prima necessità, di natura anche non strettamente contingente, o anche discendere da una situazione geo-politica che non offre alcuna garanzia di vita all'interno del paese di origine (*siccità*, carestie, situazioni di povertà inemendabili).

Nella successiva sentenza la Suprema Corte approdava ad una valutazione comparativa attenuata, in base alla quale "situazioni di deprivazione dei diritti umani di particolare gravità nel paese originario possono fondare il diritto alla protezione umanitaria anche in assenza di un apprezzabile livello di integrazione in Italia; qualora poi si accerti che tale livello è stato raggiunto e che il ritorno nel paese d'origine renda probabile un significativo scadimento delle condizioni di vita privata e/o familiare tali da recare un "vulnus" al diritto riconosciuto

<sup>125</sup> Vedi anche Cass., Sezioni Unite, n. 19393/2009, par. 3.

<sup>126</sup> Cfr. anche Corte di Cassazione, Sezioni Unite, ordinanza n. 29459/2019.

dall'art. 8 della Convenzione EDU, sussiste un serio motivo di carattere umanitario, ai sensi dell'art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, per riconoscere il permesso di soggiorno”<sup>127</sup>.

Alla luce delle suddette pronunce, si può sostenere che il riconoscimento della protezione umanitaria trovasse fondamento nel combinato disposto degli articoli 2 e 3 della Costituzione nella parte in cui tutela la persona “nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità” e afferma la “pari dignità sociale” di ogni persona, anche straniera. Come è stato evidenziato, il concetto di “vulnerabilità” riveste un ruolo centrale nell’ordinamento italiano, per la sua capacità di comprendere e assorbire sia ipotesi di vulnerabilità soggettiva normativamente tipizzate – relativa a gruppi quali i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, le vittime della tratta di esseri umani, le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, le vittime di mutilazioni genitali, anche i “genitori singoli” con figli minori –, sia ipotesi non espressamente previste dalla legge come, ad esempio, le vittime di sfruttamento lavorativo o i migranti ambientali<sup>128</sup>.

Nelle pronunce successive la condizione di vulnerabilità è stata ricondotta in maniera sempre più esplicita anche ai fenomeni ambientali e climatici. Ad esempio, nella sentenza n. 7832/2019 è stata ritenuta idonea ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria la “situazione climatica disastrosa del paese di origine” del richiedente “alla cui determinazione avevano concorso con le loro condotte le autorità governative (...); sussisteva inoltre un fenomeno devastante di aumento della salinità delle acque che si ripercuoteva sull’agricoltura e sulla disponibilità di acqua potabile”<sup>129</sup>.

Ancora, è stato sostenuto che una catastrofe ambientale – nello specifico l’alluvione che aveva distrutto l’abitazione del ricorrente – può “essere rilevante ai fini del riconoscimento del diritto al permesso

<sup>127</sup> Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza del 9 settembre 2021, n. 24413.

<sup>128</sup> Corte Suprema di Cassazione. Ufficio del Massimario, *Rassegna delle recenti pronunce della Corte di Cassazione in materia di protezione internazionale e complementare* (gennaio-giugno 2022), 24 ottobre 2022.

<sup>129</sup> Corte di Cassazione, sentenza del 17 dicembre 2019, n. 7832.

di soggiorno per ragioni umanitarie, potendo incidere sulla vulnerabilità del richiedente se accompagnata da adeguate allegazioni e prove relative alla possibile lesione di primari diritti della persona, che possano esporre il richiedente al rischio di condizioni di vita non rispettose del nucleo minimo di diritti fondamentali che ne integrano la dignità”<sup>130</sup>.

Di notevole rilievo è poi l’ordinanza n. 5022/2020<sup>131</sup>, nell’ambito della quale ad essere richiamata ai fini del riconoscimento della protezione umanitaria è la compromissione dei diritti umani fondamentali connessa al disastro ambientale e al depauperamento delle risorse naturali nel Delta del Niger, dovuti allo sfruttamento del territorio da parte delle compagnie petrolifere. La Suprema Corte, allineandosi alla decisione del Comitato dei diritti umani sul caso *Teitiota*, ha sostenuto che la compromissione del diritto ad una vita dignitosa “si configura in ogni ipotesi in cui il contesto socio-ambientale sia talmente degradato da esporre l’individuo al rischio di vedere azzerati i suoi diritti fondamentali alla vita, alla libertà e all’autodeterminazione, o comunque di vederli ridotti al di sotto della soglia del loro nucleo essenziale e ineliminabile” (p. 6). Ancora, tale “nucleo ineliminabile costitutivo dello statuto della dignità personale” costituisce il livello essenziale al di sotto del quale non sono ravvisabili le condizioni di vita dignitose, che possono risultare compromesse da condizioni di degrado sociale, ambientale o climatico, o allo sfruttamento insostenibile delle risorse naturali.

Infine, preme richiamare l’ordinanza n. 6964/2023<sup>132</sup>, con la quale la Suprema Corte ha rimesso il caso al tribunale di merito perché prenda in esame una delle doglianze sollevate dal richiedente (di origine pakistana), il quale si autodefinisce “migrante ambientale” e giustifica la richiesta di protezione, tra gli altri motivi, sulla base dell’alluvione che nel 2013 ha prodotto danni alla sua famiglia. Tra

<sup>130</sup> Corte di Cassazione, ordinanza del 4 febbraio 2020, n. 2563.

<sup>131</sup> Corte di Cassazione, seconda sezione civile, ordinanza del 12 novembre 2020, n. 5022, su cui si rinvia a A. BRAMBILLA, M. CASTIGLIONE, *Migrazioni ambientali: libertà di circolazione vs. protezione?*, in “Cosmopolis”; A. LIGUORI in questo *Volume*; C. SCISSA, *Estrema povertà dettata da alluvioni: condizione (in)sufficiente per gli standard nazionali di protezione?*, in “Questione giustizia”, 14 febbraio 2022. Sia consentito rinviare anche al nostro *Migrazioni connesse con disastri naturali*, cit.

<sup>132</sup> Corte di Cassazione, ordinanza n. 6964 dell’8 marzo 2023.

l'altro, la zona della quale è originario è soggetta costantemente ad alluvioni. Dunque, a venire in rilievo, anche nel caso di specie, sono gli effetti del cambiamento climatici, che costituiscono una minaccia per la vita del ricorrente e della sua famiglia.

La giurisprudenza sopra richiamata rispecchia la complessità di una casistica nell'ambito della quale non è possibile isolare i fenomeni ambientali e climatici come unico *driver* della migrazione ma, come ben illustrato dai documenti e dai report delle Nazioni Unite e dell'IPCC, come una delle *concause* che determinano la scelta di spostarsi. Non è casuale che diverse pronunce abbiano avuto origine dalle istanze di protezione avanzate da cittadini di un Paese, il Bangladesh, ben noto alle agenzie internazionali per essere uno dei principali hotspot del cambiamento climatico. Uno sguardo alla realtà di tale Paese consente di cogliere lo stretto collegamento tra condizioni socio-economiche ed eventi ambientali e climatici, che si combinano tra di loro e divengono fattore di amplificazione l'uno dell'altro. Il Bangladesh è infatti uno Stato con quasi 150 milioni di abitanti, di cui il 28% vive con 3 dollari al giorno; la gran parte di questi risiede lungo le coste e gli argini dei fiumi<sup>133</sup>. La collocazione geografica, la natura alluvionale del suolo, l'elevato numero di fiumi (310, considerando anche gli affluenti) ed altresì il clima monsonico lo rendono altamente vulnerabile ai rischi naturali, in special modo a inondazioni, cicloni, mareggiate, erosione degli argini, terremoti, siccità, intrusione di salinità, incendi e tsunami<sup>134</sup>. Non sorprendono pertanto le numerose domande di protezione internazionale nell'ambito delle quali vengono chiamate in causa le calamità naturali come una delle motivazioni della partenza. Nondimeno, tali fenomeni sommano i propri effetti ad una situazione già caratterizzata da sovraffollamento, disoccupazione, povertà diffusa, talora vere e proprie discriminazioni nei confronti di gruppi etnici o religiosi minoritari: pertanto, sembrano avere un effetto di amplificazione delle condizioni di vulnerabilità già sussistenti, non essere la causa unica dello spostamento<sup>135</sup>.

<sup>133</sup> Asian Disaster Reduction Centre, Information on Disaster Risk Reduction of the Member Countries – Bangladesh, consultata il 5 giugno 2023.

<sup>134</sup> Solo tra il 1990 e il 2008 ha subito 219 disastri naturali.

<sup>135</sup> Intervista a Saber Chowdhury MP, Member of the Parliamentary Committee

L'indagine svolta ha mostrato che a rilevare, nell'ordinamento italiano, è la condizione di vulnerabilità nella quale il richiedente verrebbe a trovarsi nel Paese di origine per via della compromissione dei diritti fondamentali, scaturenti dagli obblighi costituzionali e sovranazionali di cui all'art. 5, co. 6, del d.lgs. 296/1998<sup>136</sup>, dovuta anche a fattori ambientali e climatici. Nel caso in cui a rilevare è il rischio di violazione degli artt. 3 e 8 CEDU, la soluzione è stata generalmente individuata, fino a questo momento, sia dalle Commissioni territoriali asilo, sia dalla giurisprudenza di merito e di legittimità, nel rilascio di un permesso di soggiorno per protezione umanitaria/speciale<sup>137</sup>. Né la riforma operata dal decreto Cutro potrà intervenire nel senso di non dare attuazione a tali obblighi, che restano in vigore nel nostro ordinamento<sup>138</sup>, in quanto trovano diretto fondamento negli artt. 10 e 117 della Costituzione<sup>139</sup>. Come è stato evidenziato, “attraverso l'art. 5, co.

on Climate Change, Bangladesh (Dhaka, 21 June 2010), riportata da J. MCADAM, *Swimming against the Tide*, cit., p. 10, nota 55.

<sup>136</sup> Tra gli obblighi internazionali cui l'Italia è vincolata si collocano indiscutibilmente il diritto alla vita e il divieto di tortura e di trattamenti e pene inumani e degradanti, situazioni giuridiche soggettive garantite dalla CEDU, dal Patto sui diritti civili e politici del 1967 e dalla Convenzione contro la tortura del 1984. Non vanno escluse ulteriori tutele derivanti dai trattati internazionali cui l'Italia è tenuta ad assicurare il rispetto: si pensi, solo per fare qualche esempio, al diritto alla vita privata e familiare, a quelle collegate al genere (vengono in rilievo la Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica e la Convenzione contro la discriminazione nei confronti delle donne dell'ONU), alla minore età (Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo), alla disabilità (Convenzione dell'ONU sulla disabilità. Per una disamina più articolata si rinvia a M. DI FILIPPO, *La protezione dei migranti ambientali*, cit.

<sup>137</sup> C. FAVILLI, *L'attuazione del principio di non respingimento nell'Ordinamento Italiano*, in *Il Diritto dell'Immigrazione, Quaderno 22 del 2022 della SSM*, p. 105 e ss.

<sup>138</sup> Come, tra l'altro, sostenuto dalle S.S.U.U. della Corte di Cassazione nella sentenza n. 24413 del 9 settembre 2021, e dal presidente Mattarella al momento dell'adozione del d.l. n. 113/2018 nella lettera al Presidente del Consiglio dei Ministri, nella quale affermava: “restano “fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato”, pur se non espressamente richiamati nel testo normativo, e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'art. 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall'Italia”. Si rinvia altresì alla sentenza della Corte Costituzionale n. 194 del 2019.

<sup>139</sup> In argomento si rinvia a M. BETTI, *I fondamenti unionali e costituzionali della*

6 TU 286/98 possono e devono essere accertati tutti gli obblighi costituzionali o internazionali, tra i quali il diritto d'asilo costituzionale, il diritto al rispetto della vita privata e familiare e tutti i diritti fondamentali previsti dagli strumenti giuridici internazionali così come dall'ampia gamma di diritti fondamentali previsti per chiunque dalla Carta costituzionale. Tra essi, si colloca il diritto alla dignità ex art. 2 Cost. nel cui novero entra ogni diritto che contribuisca a vivere una vita libera e dignitosa, tra i quali anche il lavoro, strumento imprescindibile per la sicurezza personale<sup>140</sup>. Tra l'altro, tale lettura non potrà che trovare un rafforzamento in seguito all'inserimento nella Carta costituzionale del riferimento alla tutela dell'ambiente e degli ecosistemi<sup>141</sup>.

Se, come sopra illustrato, generalmente viene riconosciuto un permesso di soggiorno per protezione umanitaria/speciale laddove nelle domande di protezione internazionale vengano in rilievo quali cause della partenza anche le conseguenze di fenomeni ambientali e climatici, preme tuttavia segnalare una recente sentenza del Tribunale di Firenze<sup>142</sup>, che ha riconosciuto lo status di rifugiato ad un richiedente protezione internazionale proveniente dal Bangladesh sulla base di una valutazione complessiva della vulnerabilità derivante dall'alluvione che ha distrutto la casa in cui viveva con i familiari, della situazione debitoria derivante dai prestiti contratti per la partenza e della tratta a scopo di sfruttamento lavorativo. Il decreto mostra come le circostanze alla base dello spostamento possano essere molteplici, da cui deriva la necessità di una valutazione attenta e olistica del caso di specie da parte degli organi competenti.

## 5. Conclusioni

Il presente lavoro ha provato a mostrare, pur senza pretese di esaustività, il carattere complesso della migrazione nel contesto del cam-

*protezione complementare e la protezione speciale direttamente fondata sugli obblighi costituzionali ed internazionali dello Stato*, in "Questione giustizia", 28 giugno 2023.

<sup>140</sup> N. ZORZELLA, *op. cit.*

<sup>141</sup> M. DI FILIPPO, *La protezione dei migranti ambientali*, cit.

<sup>142</sup> Tribunale ordinario di Firenze, Sezione specializzata Immigrazione Protezione Internazionale, 3 maggio 2023.

biamento climatico, del degrado ambientale e dei disastri. Complessità delle cause che spingono le persone a spostarsi al di fuori dei confini statali, complessità delle risposte, che non possono essere univoche, ma che necessariamente devono tenere conto e degli eventi che hanno determinato lo spostamento, e dei bisogni di protezione che ne derivano. Se la sistematizzazione in migrazioni forzate e migrazioni volontarie ha già mostrato tutti i suoi limiti, la stessa si presta ancor meno ad inquadrare la mobilità connessa alle conseguenze dei fenomeni ambientali e climatici. Si è poco persuasi che sia possibile classificare in maniera rigida tale migrazione come economica o umanitaria. Il paradigma sociale, sopra esposto, ci consente di cogliere tutta la complessità della mobilità umana in tali circostanze: non è infatti agevole stabilire in quale misura la partenza sia dovuta all'evento ambientale/climatico o al peggioramento della condizione economica e sociale della persona coinvolta; e quanto ci sia di volontario o forzato nella partenza. Tra l'altro, in alcune circostanze la migrazione rappresenta una strategia di adattamento.

Anche in ragione di tale complessità, la comunità internazionale non è riuscita, fino a questo momento, come è stato evidenziato, ad affrontare in maniera compiuta la tematica oggetto di indagine e a fornire delle risposte univoche ed esaurienti per garantire protezione alle persone che si spostano nel contesto del cambiamento climatico, del degrado ambientale e dei disastri. La varietà di fenomeni e delle conseguenze che determinano sulla vita delle persone, anche in termini di spostamento, richiede risposte diversificate.

Il presente scritto si è soffermato sugli sviluppi in seno alle Nazioni Unite e ha poi provato a verificare se siano possibili delle letture evolutive del diritto europeo. Infine, ha preso ad esempio l'ordinamento italiano, che è uno dei pochi ad essersi dotato di uno strumento *ad hoc*, il permesso di soggiorno per calamità, che, in vero, ha trovato scarsa applicazione nella prassi<sup>143</sup>. Ben più rilevante è la protezione speciale, che può trovare riconoscimento in ragione della compromissione dei diritti umani fondamentali al di sotto dello standard che garantisce una vita dignitosa anche in conseguenza dei fattori ambientali e climatici in caso di rimpatrio.

<sup>143</sup> C. SCISSA, *An innovative analysis of Italy's protection against disaster displacement: Numbers and profiles of the beneficiaries*, in "RLI Blog", 5 maggio 2023.

Al fine di dare contezza dei fattori compositi che determinano la migrazione abbiamo richiamato il caso del Bangladesh, dove è proprio la condizione di indigenza, dovuta generalmente a condizioni politiche, economiche e sociali, esacerbate dagli eventi ambientali e climatici, a spingere molte persone a spostarsi (torna alla mente l'espressione "survival migrants" elaborata in dottrina). Sorge allora il dubbio che, di fronte a fenomeni multidimensionali, la soluzione vada ricercata in politiche migratorie più aperte e lungimiranti, che pongano al centro il riconoscimento del diritto alla mobilità umana, il diritto di migrare<sup>144</sup>, o, quanto meno, più realisticamente, che prevedano canali di ingresso effettivamente accessibili e generosi, per lavoro, per studio, per ricongiungimento familiare. E, a monte, in politiche di sviluppo e di aiuto umanitario, oltre che di mitigazione e di adattamento, in linea con il quadro internazionale di lotta al cambiamento climatico, che possano, in prospettiva, rendere meno pressante la situazione nei Paesi di origine e consentire al singolo, in maniera realistica, una scelta più serena tra il migrare e il restare.

<sup>144</sup> L'autrice condivide le riflessioni svolte da A. ALGOSTINO, *op. cit.*