

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI
“L’ORIENTALE”**



DIPARTIMENTO DI SCIENZE UMANE E SOCIALI

Tesi di dottorato
in
Diritto Internazionale (GIUR-09/A)

**LA TUTELA DEI “MIGRANTI CLIMATICI” NEL
DIRITTO INTERNAZIONALE**

Dottorato in Studi Internazionali: XXXVIII ciclo

CANDIDATO:

Dott. Vincenzo Basile

TUTOR:

Prof.ssa Anna Liguori

COTUTOR:

Prof.ssa Adele Del Guercio

COORDINATORE:

Prof. Raffaele Nocera

ANNO ACCADEMICO 2024/2025

“— Vuoi che ti dica cosa penso — Parla. — Secondo me non siamo diventati ciechi, secondo me lo siamo. Ciechi che vedono. Ciechi che, pur vedendo, non vedono.”

J. Saramago - Cecità

Indice

Introduzione	1
Parte I - I “migranti climatici” nel diritto internazionale: inquadramento giuridico e principali forme di protezione	
1.1 Questioni definitorie	11
1.2 “Migranti climatici” e <i>soft law</i>	17
<i>1.2.1 La Nansen Initiative</i>	22
<i>1.2.2 Il Global Compact on Migration del 2018</i>	26
1.3 La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951: profili di incompatibilità con la definizione di rifugiato	31
<i>1.3.1 Le linee guida dell’UNHCR del 2020: le ipotesi di riconoscimento della protezione internazionale ai “migranti climatici”</i>	37
<i>1.3.2 La dimensione “sociale” dei disastri ambientali: quali possibilità di estendere la portata della definizione di rifugiato?</i>	48
1.4 Il Patto internazionale sui diritti civili e politici e il divieto di respingimento.....	62
<i>1.4.1 La decisione relativa al caso Teitiota c. Nuova Zelanda</i> ..	67
1.5 Le forme di protezione a livello regionale: il diritto dell’UE	79

1.5.1 <i>Gli strumenti regionali che ampliano la definizione di rifugiato: la Convenzione africana del 1969 e la Dichiarazione di Cartagena del 1984</i>	87
1.6 Il contributo del diritto climatico internazionale	99
Parte II - Il contenzioso climatico innanzi alla Corte EDU: ulteriori sviluppi per la tutela dei “migranti climatici”?	
2.1 Rilievi introduttivi.....	110
2.2 La mobilità connessa al cambiamento climatico negli atti di <i>soft law</i> del Consiglio d’Europa.....	113
2.3 Il principio di non-refoulement nel sistema CEDU: l’assolutezza e l’inderogabilità discendenti dal rapporto con il divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti	117
2.3.1 <i>Le tendenze giurisprudenziali più recenti</i>	125
2.3.2 <i>La deprivazione socio-economica come causa ostativa all’allontanamento dello straniero</i>	133
2.4 La giurisprudenza della Corte EDU in materia climatica...	141
2.4.1 <i>La sentenza relativa al caso Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et al. c. Svizzera</i>	148
2.5 La giurisprudenza della Corte EDU in materia ambientale ed il possibile riconoscimento di un autonomo diritto umano ad una ambiente sano.....	159
2.5.1 <i>La sentenza relativa al caso Cannavacciuolo et al. c. Italia</i>	164

2.6 Eventi a lenta insorgenza e natura potenziale del rischio: quali prospettive di tutela?	169
Conclusioni	177
Bibliografia	191

Introduzione

Nel 1992, con l'adozione della *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC)¹, il cambiamento climatico è ufficialmente riconosciuto come una preoccupazione comune di tutto il genere umano (Preambolo, considerando n. 1). La UNFCCC, invero, è il primo strumento convenzionale che ammette l'esistenza della crisi climatica, proponendo una cornice normativa entro cui si è sviluppata tutta la successiva disciplina in materia. In tale contesto, la scienza occupa un ruolo di primo piano, in quanto – fornendo informazioni indispensabili – orienta la definizione degli obiettivi da perseguire. Come testimoniato dalle evidenze scientifiche, peraltro, l'aumento della temperatura (con tutte le conseguenze annesse) è un fenomeno globale, che richiede risposte coordinate. È questo il motivo per cui le prime iniziative sono state concepite in seno all'ONU, in quanto la dimensione internazionale è l'unica in grado di assicurare una certa uniformità di obiettivi.

Inizialmente, il rapporto tra cambiamento climatico e godimento dei diritti fondamentali risultava un aspetto poco indagato. Uno dei primi studi sul tema è costituito dal report del 2009 dell'Ufficio dell'Alto Commissariato dell'ONU per i diritti umani, il quale annoverava il diritto alla vita, il diritto al cibo, il diritto all'acqua, il diritto di autodeterminazione ed il diritto ad un alloggio adeguato tra i diritti maggiormente minacciati². In seguito, anche

¹ *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), *UN Treaty Series*, vol. 1771, Rio de Janeiro, in vigore dal 21 marzo 1994.

² Ufficio dell'Alto Commissario dell'ONU per i diritti umani, *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Relationship between Climate Change and Human Rights*, UN Doc. A/HRC/10/61, 15 gennaio 2009.

l'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) ha condotto degli studi sul punto, proponendo un elenco dei rischi associati alla crisi climatica³, dal quale si deduce che esistono seri pericoli per l'esistenza e l'integrità di ogni essere umano, specialmente per chi vive nei paesi più vulnerabili. Peraltro, come riconosciuto dall'IPCC sin dal primo report del 1992, il cambiamento climatico «...could initiate large migrations of people, leading over a number of years to severe disruptions of settlement patterns and social instability in some areas»⁴. Invero, dal momento che il cambiamento climatico è in grado di ostacolare significativamente il godimento dei diritti fondamentali, a volte la migrazione rappresenta una scelta obbligata. Si pensi, ad esempio, ai c.d. *Small Island Developing States* (SIDS), a cui spesso si associa l'appellativo di “*sinking islands*”⁵ per la fragilità dei loro territori, sempre più soggetti a frequenti e violente inondazioni e ai rischi connessi con l'innalzamento del livello del mare⁶. In altri casi, invece, gli spostamenti assumono un carattere più volontario⁷, sia per anticipare gli effetti di eventi climatici estremi futuri, sia per ricercare condizioni di vita migliori, poiché l'accesso a certi beni essenziali risulta limitato nel luogo d'origine.

³ Si rinvia ad IPCC, *AR5 Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability (Part A: Global and Sectoral Aspects)*, 2014, p. 13, reperibile al seguente indirizzo <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>,

⁴ IPCC, *Climate Change: The IPCC 1990 and 1992 Assessments*, 1992, p. 55, reperibile al seguente indirizzo <https://www.ipcc.ch/report/climate-change-the-ipcc-1990-and-1992-assessments/>.

⁵ Si veda STEFFENS J., *Climate Change Refugees in the Time of Sinking Islands*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 52, n. 3, 2019, pp. 727-771.

⁶ Sul punto si rinvia a IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, 2022, p. 2043 e ss., disponibile al seguente collegamento <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>.

⁷ *International Organization of Migration (IOM), Migration in the Context of Climate and Environmental Changes within Central Asia and to the European Union and the Russian Federation*, 2024, p. 3, disponibile al link <https://publications.iom.int/books/migration-context-climate-and-environmental-changes-within-central-asia-and-european-union>.

Negli ultimi anni, le conseguenze legate al drastico aumento delle temperature si stanno affermando, sempre di più, come un importante fattore di spinta migratoria⁸. Nonostante la mancanza di uno strumento pattizio *ad hoc*, che preveda una specifica forma di protezione per chi lascia il proprio paese a causa del cambiamento climatico, la comunità internazionale ha esplicitamente riconosciuto tale fenomeno e ha proposto varie soluzioni nel quadro di iniziative intergovernamentali (come la *Nansen Initiative* e la *Platform on Disaster Displacement*) ed atti di *soft law* (come il *Global Compact on Migration* delle Nazioni Unite del 2018). Allo stesso tempo, organi giurisdizionali e paragiurisdizionali hanno cominciato a confrontarsi con questa realtà, offrendo indicazioni preziose sulla tutela da destinare ai “migranti climatici”. Un esempio lampante è dato dalla decisione del caso *Teitiota c. Nuova Zelanda*⁹, in cui il Comitato ONU per i diritti umani ha effettuato delle riflessioni significative sul divieto di respingimento.

Sul versante dottrinale, l’attenzione è ricaduta sulla possibilità di applicare le forme di protezione già disponibili, in particolar modo lo status di rifugiato. Invero, una parte della dottrina ritiene che, in alcune circostanze, la protezione internazionale offerta dalla Convenzione di Ginevra¹⁰ possa venire in rilievo nelle ipotesi di mobilità connessa al cambiamento climatico¹¹. In seguito, questa lettura è stata confermata

⁸ Si rinvia alle stime prodotte dall’*Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC), reperibili al seguente indirizzo <https://www.internal-displacement.org/database/displacement-data/>.

⁹ Comitato ONU per i diritti umani, *Ioane Teitiota c. Nuova Zelanda*, com. n. 2728/2016, dec. 24 ottobre 2019.

¹⁰ *Convention relating to the Status of Refugees*, *UN Treaty Series*, vol. 189, in vigore dal 22 aprile 1954.

¹¹ Si veda, a titolo esemplificativo, MCADAM J., *Displacement in the Context of Climate Change and Disasters*, in *The Oxford Handbook of International Refugee Law* (a cura di COSTELLO C., FOSTER M., MCADAM J.), Oxford University Press, 2021, pp. 832-847.

anche dall'Alto Commissariato dell'ONU per i rifugiati (UNHCR)¹². Altri, invece, rigettano l'idea secondo cui esisterebbe un *legal gap*¹³, sottolineando la necessità di esaminare più accuratamente le caratteristiche del fenomeno in oggetto e di non soffermarsi unicamente sulle forme di protezione previste nel quadro del diritto internazionale, bensì di valorizzare anche le opportunità disponibili in ambito regionale e nazionale.

Recentemente, un gruppo di studiosi ha messo in discussione il concetto di “disastro naturale”, sostenendo che un evento calamitoso si trasformi in un vero e proprio disastro solo laddove sussistano vulnerabilità preesistenti¹⁴. In quest'ottica, pertanto, ogni disastro è dotato di una componente sociale, determinata dalle decisioni (più o meno consapevoli) delle autorità statali. Questa teoria, denominata “*social paradigm*”, ha condotto ad una rilettura della definizione di rifugiato sancita dalla Convenzione di Ginevra (art. 1), tale da ampliare sensibilmente il novero degli aventi diritto alla protezione internazionale.

Più in generale, il cambiamento climatico rappresenta una sfida per l'integrità della *rule of law*. In proposito si è parlato di una “*legally disruptive nature of climate change*”¹⁵, poiché l'emergenza climatica mette in crisi le strutture ed il funzionamento dello stato di diritto,

¹² UNHCR, *Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters*, 2020, p. 1, reperibile al seguente collegamento
<https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2020/en/123356>.

¹³ Ad esempio, CANTOR D. J., *Environment, Mobility, and International Law: A New Approach in the Americas*, in *Chicago Journal of International Law*, vol. 21, n. 2, 2021, pp. 277-283.

¹⁴ In argomento CANTOR D. J., BURSON B., AYCOCK B. *et al.*, *International Protection, Disasters and Climate Change*, in *International Journal of Refugee Law*, vol. 36, nn. 1-2, 2024, pp. 1-22 e SCOTT M., *Climate Change, Disasters, and The Refugee Convention*, Cambridge University Press, 2020.

¹⁵ BARRITT E., FISHER E., SCOTFORD E., *The Legally Disruptive Nature of Climate Change*, in *The Modern Law Review*, vol. 80, n. 2, 2017, pp. 173-201.

imponendo un ripensamento delle dottrine e delle categorie giuridiche tradizionali. L'idea che si sta facendo strada, dunque, è che «...climate change cannot be adressed through the conventional application of legal doctrine»¹⁶, una conclusione a cui sta progressivamente giungendo anche la giurisprudenza (interna ed internazionale) nell'ambito dei contenziosi climatici. Per questa ragione, è sempre più necessaria una «...reflective, rigorous and creative discussion about the relationship between climate change and legal reasoning»¹⁷. In tal senso, uno degli aspetti più controversi è dato dall'originaria costruzione di una soggettività giuridica avulsa dalla natura, ove l'ambiente naturale è declassato a mero «...exploitable object to be consumed, used and turned into profit»¹⁸.

Come si è già osservato, poi, il cambiamento climatico ha un carattere globale, che trascende i confini dei singoli paesi. Anche se il suo impatto risulta assai variegato, il suo andamento futuro dipenderà dagli sforzi dell'intera comunità internazionale. Si tratta, in altre parole, di una sfida che gli stati devono affrontare congiuntamente, attraverso forme di coordinamento efficienti. Ciò impone l'assunzione di una prospettiva omnicomprensiva, indispensabile per lo sviluppo di un indirizzo comune. In questo, il diritto internazionale occupa una posizione privilegiata e, per certi versi, unica. Del resto, è stata la UNFCCC a fornire quella cornice normativa che ha dato vita al regime climatico internazionale, il quale rappresenta un punto di riferimento

¹⁶ *Ivi*, p. 177.

¹⁷ *Ivi*, p. 176.

¹⁸ GREAR A., *The vulnerable living order: human rights and the environment in a critical and philosophical perspective*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, vol. 2, n. 1, 2011, p. 26. Cfr. CARDUCCI M., *Climate Change and Legal Theories*, in *Handbook of the philosophy of climate change* (a cura di DI PAOLA M., PELLEGRINO G.), Springer, Cham, 2023, pp. 307-333 e CARDUCCI M., *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche* (a cura di BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M.), Wolters Kluwers, Milano, 2021, pp. 51-74.

imprescindibile per la definizione delle politiche climatiche nazionali di ciascuno stato. Di fronte ad una crisi così urgente, pertanto, occorre un ordinamento giuridico internazionale coeso e coerente, che sia effettivamente sovraordinato rispetto ai singoli ordinamenti nazionali (come riteneva Hans Kelsen¹⁹), in modo da assicurare una *governance* efficace di un fenomeno così complesso come il cambiamento climatico.

Affinché possa realizzarsi una simile condizione, pare opportuno risolvere (o quantomeno attenuare) il problema legato all'eccessiva frammentazione del diritto internazionale, una questione su cui si è soffermata anche la *International Law Commission* (ILC)²⁰. Nel suo lavoro del 2006, la ILC auspica l'armonizzazione delle norme appartenenti a branche diverse del diritto internazionale²¹, richiamando il principio d'integrazione sistemica, sancito dall'art. 31, par. 3, lett. c della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969²². Invero, tale principio – il quale è annoverato tra i canoni ermeneutici che orientano l'opera interpretativa (artt. 31-33) – impone di considerare «any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties». Questa disposizione si è rivelata particolarmente utile nel contesto dei contenziosi climatici (interni ed internazionali), ove spesso si assiste al tentativo (dei ricorrenti) di mettere in connessione le norme del diritto climatico internazionale con quelle del diritto internazionale dei diritti umani²³. Il principio di precauzione, ad

¹⁹ KELSEN H., *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Einaudi, Torino, 1952, p. 163 e ss.

²⁰ ILC, *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising From the Diversification and Expansion of International Law*, UN Doc. A/CN.4/L.702, 2006.

²¹ *Ivi*, par. 4, 17 e 26.

²² *Vienna Convention on the Law of Treaties*, UN Treaty Series, vol. 1155, Vienna, in vigore dal 27 gennaio 1980.

²³ A titolo esemplificativo, si veda SAVARESI A., *Human rights and climate change litigation: a reassessment*, in *Cambiamento climatico, diritti umani e migrazioni internazionali* (a cura

esempio, imponendo agli stati di prevenire qualsiasi minaccia potenzialmente irreversibile (anche in assenza di certezza scientifica), può condurre a risultati interessanti se trasposto nel quadro dei diritti umani²⁴.

Il principio d'integrazione sistemica costituisce, altresì, il filo conduttore del presente contributo, estrinsecandosi nel tentativo di connettere il diritto climatico internazionale, il diritto internazionale dei diritti umani ed il diritto internazionale dei rifugiati, con l'intenzione di sviluppare sinergie positive per la tutela dei "migranti climatici". Più precisamente, ci si focalizzerà sulle possibili interazioni tra il divieto di respingimento ed il principio di precauzione, nonché sull'influenza che quest'ultimo potrebbe avere nel contesto della procedura di determinazione dello status di rifugiato. Altrettanto rilevante è, inoltre, l'analisi relativa all'eventuale applicazione del principio di precauzione nei contenziosi aventi ad oggetto i rischi derivanti da eventi a lenta insorgenza.

Sempre sul piano metodologico, si è ritenuto opportuno discutere delle principali caratteristiche con cui si manifesta il fenomeno della mobilità connessa al cambiamento climatico, anche al fine di offrire un'immagine più chiara del dibattito dottrinale relativo alla definizione più appropriata per descrivere le persone che fuggono dal proprio paese a causa di eventi climatici estremi. In questa sede, si è optato per l'impiego dell'espressione "migranti climatici", poiché – secondo chi scrive – evidenzia opportunamente la relazione esistente tra mobilità e cambiamento climatico, mantenendo al contempo un livello di

di AMATO F., CAROFALO V., DEL GUERCIO A., FAZZINI A., GRADO V., IMPARATO E., LIGUORI A.), Editoriale scientifica, Napoli, 2025, p. 8 e ss.

²⁴ Sul punto soprattutto WEWERINKE-SINGH M., *State Responsibility, Climate Change and Human Rights Under International Law*, Hart Publishing, Oxford, 2020, p. 76 e ss.

neutralità idoneo a rappresentare il fenomeno nelle sue molteplici configurazioni²⁵.

In tale contesto, peraltro, non può mancare una riflessione sui problemi etici, soprattutto per quanto riguarda il riconoscimento della protezione internazionale ed il conseguente utilizzo del termine “rifugiato”, un’etichetta spesso rigettata da parte degli individui bisognosi di protezione.

Oltre agli aspetti fenomenici ed alle questioni definitorie (par. 1.1), nella prima parte del lavoro si analizzeranno le principali iniziative di *soft law* in materia, con particolare riferimento alla *Nansen Initiative* ed al *Global Compact on Migration* del 2018 (parr. 1.2-1.2.2). In seguito, ci sarà un focus sulla Convenzione di Ginevra, sia per identificare alcuni punti in cui la definizione di rifugiato pare incompatibile con la condizione dei “migranti climatici” (par. 1.3), sia per individuare – in linea con la posizione espressa dall’UNHCR – le varie circostanze in cui la protezione internazionale può venire in rilievo (par. 1.3.1). Nel paragrafo successivo (par. 1.3.2), invece, si presenterà la dottrina del “*social paradigm*”, la quale – come si è detto poc’anzi – mette in discussione il concetto di “disastro naturale” e propone una rilettura della definizione di rifugiato. Poi, si parlerà del ruolo assunto dal principio di *non-refoulement* nel quadro del Patto ONU sui diritti civili e politici²⁶ (par. 1.4) e degli importanti sviluppi discendenti dalla decisione del Comitato ONU per i diritti umani sul caso *Teitota c. Nuova Zelanda* (par. 1.4.1). Successivamente, si discuterà della possibile applicazione delle forme di protezione disponibili sul piano regionale (parr. 1.5-1.5.1); nello specifico, si farà riferimento al diritto

²⁵ Si rinvia al par. 1.1 per un approfondimento sul dibattito dottrinale relativo agli aspetti definitori.

²⁶ *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*, *UN Treaty Series*, vol. 999, New York, in vigore dal 23 marzo 1976.

dell'Unione Europea (UE) ed agli strumenti che ampliano la definizione di rifugiato adottati nel quadro dell'Unione Africana (UA) e dell'Organizzazione degli Stati Americani (OAS). Il par. 1.6, infine, sarà interamente dedicato all'analisi degli istituti e degli atti del regime climatico internazionale che potrebbero offrire un contributo significativo per una tutela più effettiva dei “migranti climatici”.

La seconda parte del lavoro propone un focus sulla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU). Il paragrafo iniziale fornirà un inquadramento generale sui contenuti (par. 2.1), mentre quello successivo si concentrerà sugli atti di *soft law* (in tema di mobilità connessa al cambiamento climatico) adottati dal Consiglio d'Europa (par. 2.2). Dopo un'analisi sulla giurisprudenza della Corte EDU in materia di divieto di respingimento (par. 2.3), da cui si proveranno a ricavare i principi fondamentali sviluppati nel corso del tempo dai giudici di Strasburgo soprattutto in relazione all'art. 3 CEDU (divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti) e dopo aver considerato le tendenze più recenti che vedono la promozione di un indirizzo più restrittivo rispetto al passato (par. 2.3.1), si osserveranno tutte quelle pronunce che hanno esteso l'applicabilità del *non-refoulement* ai casi di deprivazione socio-economica, con particolare riferimento ai c.d. “*medical cases*” ed alla giurisprudenza sui “trasferimenti Dublino”; l'obiettivo è quello di comprendere se tali sviluppi potrebbero essere utili – *mutatis mutandis* – per la tutela dei “migranti climatici” (par. 2.3.2). In seguito, si discuterà del potenziale contributo dei contenziosi climatici (par. 2.4), focalizzando l'attenzione sulla recente pronuncia del caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et al. c. Sizzera*²⁷ (par. 2.4.1). Poi, si prenderanno in esame la giurisprudenza della Corte di

²⁷ Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et al. c. Sizzera*, com. n. 53600/20, dec. Grande Camera 9 aprile 2024.

Strasburgo in materia ambientale e le possibili ricadute in caso di riconoscimento di un autonomo diritto umano ad un ambiente sano (par. 2.5). Il paragrafo seguente analizzerà la decisione adottata in *Cannavacciuolo et al. c. Italia*²⁸, la quale sembra aver spianato la strada verso il riconoscimento di una tutela collettiva in relazione ad ipotesi di grave inquinamento (par. 2.5.1) e ci soffermerà in particolare su alcuni aspetti di tale sentenza a nostro avviso molto importanti anche per un ampliamento della tutela dei “migranti climatici”. Infine, si affronterà il tema degli eventi a lenta insorgenza e dei danni potenziali che ne conseguono, richiamando – sempre sulla base della *systemic integration* – il principio di precauzione per verificare se ci sono margini per anticipare il momento della tutela, attraverso un’attenuazione del requisito dell’imminenza del danno.

²⁸ Corte EDU, *Cannavacciuolo et al. c. Italia*, com. nn. 51567/14, 39742/14, 74208/14 e 24215/15, dec. 30 aprile 2025.