



ORDINES

Per un sapere interdisciplinare sulle istituzioni europee

ISSN 2421-0730

NUMERO 2 – DICEMBRE 2020

DANIELE CORASANITI

La tutela giuridica dei migranti ambientali

ABSTRACT - Although there is no empirical evidence on the relationship between global warming and forced migration, a heated doctrinal and jurisprudential debate is looming over the type of legal protection applicable to these forms of migration. On the one hand, there are those who intend to extend the Geneva Convention to protect this type of migration, on the other, there are those who see complementary legislation as the only tool that can be envisaged. Starting from the scientific evidence, this paper has the objective of offering an overview of the topic, focusing attention on the suitability or otherwise of the current system to provide adequate and consistent protection spaces to the phenomena in progress. Finally, a transversal reflection will be reached on the possible interpretative keys outlined in the future.

KEYWORDS - Climate Change; Enviromental Refugees; Geneva Convention; Refugees; Teitiota.

2/2020

DANIELE CORASANITI*

La tutela giuridica dei migranti ambientali**

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Il nesso fra il cambiamento climatico e le migrazioni: numeri, dati e rilievi critici - 3. La (discussa) nozione di rifugiato climatico alla luce della Convenzione di Ginevra - 3.1. Il caso Teitiota - 4. Normative regionali e nazionali di carattere complementare - 5. Conclusioni e considerazioni finali.

1. Premessa

Nel suo ultimo rapporto sul clima, l'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), organismo intergovernativo delle Nazioni Unite che studia gli aspetti di maggiore rilevanza del cambiamento climatico, ha evidenziato che le attività umane sono la causa di circa 1,0° C di riscaldamento globale rispetto ai livelli preindustriali e che l'aumento di temperatura dovuto a tali attività dovrebbe raggiungere la soglia di 1,5° C tra il 2030 e il 2052¹.

Tali dati sono confermati dal Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP), che è costante nel rilevare che a partire dagli anni '90 le catastrofi collegate al cambiamento climatico sono aumentate del 350%; e per lo più le temperature medie stagionali registrate negli ultimi tre anni sono state sempre più alte di quelle dell'epoca preindustriale².

L'aumento di temperatura ha prodotto ed ingenera costantemente numerosi effetti secondari, come il degrado del suolo, la deforestazione, la desertificazione e i fenomeni di siccità, che contribuiscono a determinare un mutamento repentino di scenari politici, economici, sociali e culturali.

A ciò, inoltre, si aggiunge una sempre maggiore vastità di pericoli naturali, come cicloni tropicali, uragani e terremoti, che colpiscono individui e comunità, determinando la necessità imminente per milioni di persone di muoversi dai propri luoghi di origine o di dimora verso nuovi *habitat* in cui trovare rifugio.

Da un lato, quindi, appare palese alla comunità internazionale che di fronte al tema del *global warming* occorre modificare le politiche energetiche dei Paesi industrializzati, implementando azioni radicali a sostegno di un taglio delle emissioni globali di almeno il 45% entro il 2030 e del 100% entro

* Diplomato presso la scuola di specializzazione per le professioni legali dell'Università Magna Græcia di Catanzaro.

** Contributo sottoposto a valutazione anonima.

¹ IPCC, *Global Warming of 1.5 °C*, 2018.

² UNEP, *Programme Performance Report 2018, 2019*.

il 2050, affiancate da investimenti in tecnologie innovative nei paesi poveri e non industrializzati³.

D'altro canto, se il tema del cambiamento climatico abbraccia sempre di più la sensibilità di istituzioni, soggetti politici e cittadini comuni, scalando la piramide delle priorità nell'agenda dei governi, la questione dei c.d. migranti ambientali e/o climatici resta ancora avvolta nella nebbia, sfumata da differenti e contrastanti approcci sia statistici che metodologici, dai quali proviene anche una notevole difficoltà di qualificazione sul piano giuridico.

Sebbene, infatti, sono notevoli ormai gli studi sul collegamento tra cambiamenti climatici e migrazioni forzate, non c'è ancora un quadro unitario in grado di fornire una nozione adeguata su cos'è un migrante ambientale, quanti sono, ed in definitiva se ed in quali circostanze può essere utilizzato il termine rifugiato.

Tale elaborato, dunque, senza nutrire pretese di completezza, si propone di esaminare tale questione partendo dalle evidenze a cui si è giunti sino ad ora in seno alla comunità scientifica sul collegamento diretto fra cambiamenti climatici e migrazioni forzate. Si focalizzerà quindi l'attenzione sui profili dottrinali e giurisprudenziali concernenti la relativa protezione giuridica applicabile ed in seguito si cercherà di delineare un quadro unitario che renda merito dell'idoneità o meno dell'ordinamento vigente a fornire spazi di protezione adeguati e coerenti ai fenomeni in atto.

Infine, si giungerà ad una riflessione circa le chiavi di lettura delineabili in futuro sull'argomento.

2. Il nesso fra il cambiamento climatico e le migrazioni: numeri, dati e rilievi critici.

L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) e l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (IOM) hanno riferito, in passato, di una cifra che oscilla fra i 200 e i 250 milioni di profughi ambientali entro il 2050, considerando una media di 6 milioni all'anno di persone che si sposteranno a causa di un evento legato al clima o in base ad altri fattori ambientali.

Oltre a ciò, l'IDMC, il Centro di monitoraggio sugli sfollati interni, nel suo esclusivo modello di rischio di disastro globale sviluppato dall'Ufficio delle Nazioni Unite per la riduzione dei rischi di disastro (UNISDR), ha

³ *Ibidem.*

2/2020

affermato che una media di circa 14 milioni di persone ogni anno saranno probabilmente sfollate a livello globale in futuro a causa di rischi improvvisi (terremoto, tsunami, alluvioni, venti ciclonici e mareggiate)⁴.

Tali cifre sono state offerte timidamente dagli stessi osservatori, i quali hanno avvertito che la maggiore difficoltà nell'osservazione dei fenomeni derivanti dal riscaldamento globale è proprio quella di stabilire con esattezza la loro correlazione con le migrazioni.

Non sarà inopportuno, a tal riguardo, un breve *excursus* storico circa gli studi portati avanti sulla questione.

Nel primo rapporto commissionato dall'UNEP nel 1985, lo studioso egiziano Hassam El-Hinnawi riferiva di un numero di sfollati pari a 30 milioni a causa di disastri ambientali⁵.

Al suo seguito, tre anni più tardi, in un articolo del *World Watch Institute*, Jodi Jacobson, adottando un metodo simile a quello di El-Hinnawi⁶, propose una cifra di 135 milioni di sfollati per motivi climatici⁷.

Successivamente, a cavallo tra il 1995 e 1996, Norman Myers, ricercatore dell'Università di Oxford, considerando che allo stato dell'epoca fossero 25 milioni le persone già migrate per motivi ambientali, attraverso una compilazione dei report regionali di ogni singola zona interessata da fenomeni legati al riscaldamento globale, giunse alla conclusione che entro il 2050 sarebbero state 200 milioni le persone costrette a migrare con una media di sei milioni all'anno⁸.

⁴ IDMC, *Global Report on Internal Displacement*, 2019. La stima è leggermente in calo rispetto all'anno precedente, in cui il numero complessivo degli sfollati interni si attestava ad una cifra di 30,6 milioni di persone, di cui 18,8 milioni a causa di disastri naturali.

⁵ E. EL-HINNAWI, *Environmental Refugees*, UNEP, Nairobi, 1985.

⁶ J. JACOBSON, *Environmental refugees: a yardstick of habitability*, Worldwatch paper, n. 86, Washington, 1988. Sia Jacobson che El-Hinnawi, infatti, hanno compiuto le loro stime distinguendo tra: a) spostamenti temporanei associati a stress ambientale temporaneo, b) spostamenti permanenti anche associati a stress ambientale di tipo sia permanente che temporaneo, c) spostamenti permanenti dovuti a un progressivo cambiamento climatico e al termine delle risorse energetiche

⁷ *Ibidem*

⁸ N. MYERS, *Environmental Refugees: An emergent security issue*, 13th Economic Forum, Praga, maggio 2005. In particolare Myers osservò che i migranti ambientali provenivano da alcune zone soggette e fenomeni ambientali di intensa gravità quali l'Africa sub-sahariana, la Cina, l'India, il Messico o l'America Centrale. Diversi anni dopo lo stesso Myers dichiarò che quella stima era prettamente "conservativa", dovendo essere corretta in ottica espansiva.

I numeri ebbero risalto sia fra i media che nella comunità scientifica, con numerosi studi avanzati negli anni successivi che seguivano le stime proposte prima da El-Hinnawi e Jacobson e poi da Myers⁹.

Tuttavia, ben presto, numerosi osservatori internazionali evidenziarono che molti dei *report* realizzati difettavano di un'attenta disamina dei nessi di causa ed effetto, perseguendo un obiettivo per lo più allarmistico che la ricerca di una rigorosa realtà scientifica¹⁰.

Conseguentemente, per primo lo stesso IOM ha avanzato dubbi circa la possibilità di accreditare *in toto* tali dati, tracciando una distinzione tra a) movimenti di emergenza e movimenti ad esordio lento, b) movimenti temporanei, estesi e permanenti, c) movimenti interni e internazionali¹¹.

Di fronte tale complessità, gli studi più recenti nell'ambito si sono soffermati sulla possibilità di introdurre ulteriori metodologie alternative al

⁹ Cfr. M. CONISBEE, A. SIMMS, *Environmental Refugees. The Case for Recognition*. New Economics Foundation, Londra, 2003; A.H. WESTING, *Environmental refugees: a growing category of displaced persons*. *Environmental Conservation*, 1997.

¹⁰ F. GEMENNE, *Why the numbers don't add up: A review of estimates and predictions of people displaced by environmental changes*, in *Global Environmental Change*, 2011: «Many of the authors who had provided estimates of current and past numbers of people displaced by environmental change also provided forecasts for future displacements, at different time horizons. Most of the predictions were affected by the same flaws and biases as were current estimates: a weak or inexistent methodology, and a tendency to use the numbers in order to raise awareness». Hellden U., *Desertification: time for an assessment?*, «Ambio», 1991, pp. 372-383.

Altri autori criticarono aspramente le tesi di Jacobson riguardo la desertificazione, ritenendo che è eccessivo parlare di migrazione come conseguenza di un calo di produttività dei terreni agricoli, specie se storicamente correlata alla pastorizia; al riguardo si parlò di «mito della desertificazione». Nel merito: S.G THOMAS DAVID. e J MIDDLETON NICK, *Desertification: Exploding the Myth*, Chichester, Wiley, 1994.

¹¹ IOM/RPG, *Migration and the Environment*, Ginevra e Washington, DC: International Organisation for Migration and Refugee Policy Group, 1992.

Successivamente, Shurke ha diviso tali tipologie di migrazioni in: stimulate dalla deforestazione, dall'innalzamento del livello del mare, dalla desertificazione e dalla siccità, dal degrado del suolo, dell'acqua e dell'aria, prima di procedere all'identificazione di punti di pressione ambientale in cui stabilire la combinazione di tali fattori alla migrazione ambientale. Sul punto: A. SHURKE, *Pressure Points: Environmental Degradation, Migration and Conflict. Occasional Paper of Project on Environmental Change and Acute Conflict*, Washington, DC: American Academy of Arts and Sciences. 1993.

Mentre altri autori hanno distinto tra rifugi derivanti da catastrofi naturali, degrado delle risorse del territorio, reinsediamento involontario, incidenti industriali, in conseguenze della guerra e derivanti da cambiamenti climatici. Sul punto: J. M. TROLLADEN, N. M. BIRKELAND, N.M. BRYEN, J. e P.T. SCOTT, *Environmental Refugees: a Discussion Paper*. World Foundation for Environment and Development/Norwegian Refugee Council, Oslo, 1992.

fine di valutare le migrazioni ambientali, alcune delle quali direttamente ispirate alla demografia o alle misurazioni geografiche delle migrazioni¹².

Tra questi Afifi e Warner hanno proposto di utilizzare un modello a gravità, direttamente ispirato alle teorie riguardanti i *push-pull factors* della migrazione¹³. Tale modello, tuttavia, partiva con la premessa di potersi applicare soltanto alle migrazioni internazionali e, dunque, non poteva essere ritenuto attendibile¹⁴.

Va infatti tenuto conto che le migrazioni dovute ai cambiamenti ambientali – ma in generale qualsiasi tipo di migrazione - avvengono per lo più all'interno dei confini degli Stati di origine delle persone in fuga¹⁵. Tali persone che rimangono nello stesso paese, le c.d. *Internally Displaced Persons* (IDPs), secondo l'ultimo rapporto GRID 2019 (Global Report on Internal Displacement) dell'*Internal Displacement Monitoring Centre*, solo nel 2018 si attestano ad una cifra di 28 milioni di persone, di cui 17,2 milioni a causa di disastri naturali¹⁶.

Più recentemente, quindi, sempre lo IOM ha evidenziato che i collegamenti tra ambiente e migrazioni sono raramente lineari, poiché diversi fattori contribuiscono a determinare e modellare le intenzioni delle persone in relazione all'attrattività o meno della scelta di partire dal luogo in cui si risiede e/o verso i quali trovare nuova dimora o rifugio. Tra questi, naturalmente, sono stato identificati gli elementi demografici, economici, culturali e globali, i quali si sommano alla specifica capacità di ciascuno –

¹² E. FIGUET, *Re-embedding the environment into migration theory*. In: *Conference: Remaking Migration into Migration Theory: Intersections and Cross-Fertilisations*, University of Brighton e University of Sussex, 2009.

¹³ C. BOANO, R. ZETTER, et al., *Environmentally displaced people: understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration*, Forced Migration Policy Briefing. Refugee Studies Centre, Oxford, 2008. Il modello ha integrato diverse variabili delle migrazioni, sia ambientali che non ambientali, come ad esempio degrado del suolo o il verificarsi di alluvioni, ma anche la distanza tra paesi o PIL pro capite; benché il modello non fosse in grado di per sé di produrre qualsiasi stima e/o previsione, potendo ponderare solo le variabili, si è permesso agli autori di concludere che i fattori ambientali hanno avuto un *impatto significativo* sul flusso migratorio tra paesi.

¹⁴ F. GEMENNE, *op. cit.*

¹⁵ C. RALEIGH et al., *Assessing the impact of climate change on migration and conflict*. World Bank, Washington, DC, 2008. Ne sono testimoni alcuni studi dello stesso IOM, in base ai quali la maggior parte degli individui che subiscono un evento di questo tipo decidono di spostarsi in zone vicine per poi fare ritorno presso i loro luoghi di origine, residuando solo ad un massimo di 30% la possibilità di spostarsi definitivamente.

¹⁶ *Ibidem*

non solo economica, ma anche culturale, psicologica e sociale – di muoversi verso un altro posto¹⁷.

In tale contesto, oggi gli studi che sono ritenuti maggiormente credibili circa il collegamento fra migrazioni e cambiamenti climatici sono quelli portati avanti dall'IDMC, che dal 2011 adotta un modello che risulta l'unico in grado di fornire una stima sul numero di sfollati interni, cioè di quella categoria di persone che sono costretti a fuggire dal proprio luogo di dimora in conseguenza *anche* di fattori ambientali¹⁸; tuttavia, tale metodologia utilizzata non soddisfa la questione iniziale sul valutare il collegamento diretto fra il cambiamento climatico e le migrazioni forzate nella sua globalità, visto che esso conduce alla sola possibilità di analizzare il disastro ambientale quale causa di migrazione, ma tiene fuori dal suo esame tutta una serie di ipotesi collegate al cambiamento climatico (i c.d. *slow-onset events*) ed esclude coloro i quali fuggono oltre i confini nazionali¹⁹.

A fronte di tale carenze, sul piano empirico è possibile giungere alla sola conclusione che la migrazione, piuttosto che essere annoverata fra le conseguenze necessarie dei fenomeni di cambiamento climatico (quindi sia degli *slow* che dei *sudden-onset events*), può essere ritenuta una strada, necessaria a sole determinate condizioni, in cui le popolazioni si adattano ai cambiamenti ambientali²⁰, per cui le circostanze che determinano una migrazione forzata vanno valutate caso per caso, con riguardo alla composizione degli eventi che hanno influito sulla scelta di ciascuno di fuggire dal proprio paese di origine, mentre allo stato ancora non risulta

¹⁷ IOM, *World Migration Report 2020, 2019*, Cap. 9. In definitiva, quindi, lo IOM ha posto l'attenzione sull'eterogeneità dei fattori che, insieme a quello ambientale, contribuiscono a determinare le scelte di ognuno di migrare, non potendosi quindi analizzare il fenomeno in forma assoluta, ma soltanto dalla sua complessità scientifica, antropologica e sociale. Si è posto l'accento, cioè, più che sul singolo elemento ambientale, su una ben più ampia accezione di vulnerabilità delle persone che sono indotte a migrare, valutandosi tale come quella rappresentata sul piano del rischio fisico, politico, economico e sociale di ognuno, sommate alle strategie di resilienza adottate dai governi di sostentamento dai cambiamenti climatici.

¹⁸ *Ibidem*. La metodologia per individuare il collegamento fra fenomeni ambientali e migrazioni è la seguente: in primo luogo, viene identificata una base di eventi, grazie al Database EM-DAT; quindi, alcuni eventi hanno la priorità - quelli in cui più di 50.000 persone sono state colpite - al fine di creare un nucleo set di dati; per ogni evento, i dati sul numero di sfollati vengono raccolti da varie organizzazioni; una stima di spostamento totale viene quindi effettuata per ciascun evento e i numeri vengono analizzati e ponderati.

¹⁹ IOM, *Migration, Environment and Climate change*, 2009, p. 248 e ss.

²⁰ R.A. MCLEMAN e L.M. HUNTER, *Migration in the context of vulnerability and adaptation to climate change: insights from analogues*, Wiley Interdiscip Rev Clim Change. 2010, ottobre 2011.

possibile ritenere sussistente un collegamento diretto fra eventi a progressione lenta ed i fenomeni migratori.

3. *La (discussa) nozione di rifugiato climatico alla luce della Convenzione di Ginevra.*

L'assenza di un'evidenza empirica sul collegamento diretto fra i fenomeni di cambiamento climatico e le migrazioni forzate si sono riflesse sulla possibilità di estendere l'applicazione del regime di protezione internazionale previsto dalla Convenzione di Ginevra alle migrazioni ambientali.

Nel saggio edito nel 1985 dall'UNEP, El- Hinnawi parlò per la prima volta di rifugiati ambientali in riferimento a *«quelle persone che sono state costrette a lasciare il loro habitat tradizionale, temporaneamente o permanentemente, a causa di una grave perturbazione ambientale (naturale e/o innescato da persone) che hanno messo a repentaglio la loro esistenza e/o gravemente compromesso la qualità della loro vita. Per "perturbazione ambientale" in questa definizione si intende qualsiasi cambiamento fisico, chimico e/o cambiamenti biologici nell'ecosistema (o base di risorse) che lo rendono, temporaneamente o permanentemente, inadatto a sostenere la vita umana»*²¹.

A questi fece seguito alcuni anni più tardi la definizione di Myers, il quale sostenne che: *«i rifugiati ambientali sono persone che non possono più garantirsi mezzi sicuri nelle loro terre di origine principalmente a causa di fattori ambientali di portata inconsueta. Questi fattori comprendono siccità, desertificazione, deforestazione, erosione del suolo e altre forme di degrado del suolo; deficit di risorse come, ad esempio, quelle idriche; declino di habitat urbani a causa di massiccio sovraccarico di sistemi; problemi emergenti quali il cambiamento climatico, specialmente il riscaldamento globale; disastri naturali quali cicloni, tempeste e alluvioni, e anche terremoti, con impatti aggravati da mancati o errati interventi dell'uomo»*²².

Come si può notare, in entrambi i casi si tratta di definizioni altamente estensive della nozione di rifugiato, venendo dati per scontati i fattori ambientali incidenti sulle migrazioni.

Com'è noto, tuttavia, la Convenzione di Ginevra del 1951, integrata dal Protocollo aggiuntivo di New York del 1967, è perentoria nel riconoscere lo *status* di rifugiato a coloro che, nel giustificato timore d'essere

²¹ E. EL-HINNAWI, *op. cit.*, p.4.

²² N. MYERS, *Environmental Refugees*, in a *Globally Warmed World*, 1993.

perseguitati per ragioni di razza, religione, cittadinanza, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per opinioni politiche, si trovano fuori dello Stato di cui possiedono la cittadinanza e non possono o, per tale timore, non vogliono domandare la protezione di detto Stato; oppure chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi²³.

Dunque, quali criteri fondamentali per il riconoscimento dello *status* di rifugiato sono individuati quali fattori fondamentali le ragioni ivi menzionate nonché l'avvenuta fuoriuscita dal paese di origine.

Per tali ragioni, le definizioni di El-Hinnawi e Myers, le quali si dirigono verso una prospettiva analoga, vennero fortemente criticate.

In particolare, Bates osservò che queste definizioni non facevano distinzione tra rifugiati che fuggono da eventi a insorgenza rapida e quelli che gradualmente abbandonano le loro case come declino della qualità del suolo e che tale prospettiva di semplificazione rischia di inflazionare le categorie del "rifugio ambientale"²⁴.

Inoltre, il professore Kibreab sostenne che la nozione risultava insensata e strumentale, avendo il solo scopo di depoliticizzare le cause di spostamento, in modo da consentire agli Stati di derogare all'obbligo di riconoscere l'asilo²⁵.

Nondimeno, venne evidenziato che l'eterogeneità dei fattori che incidono sulla migrazione sottopongono al rischio di confondere le due categorie di migranti economici e migranti ambientali, con un riflesso fisiologico sulla qualificazione giuridica dei secondi.

Shurke, in particolare, mise in luce la necessità di distinguere tra migranti ambientali e rifugiati ambientali, facendo rientrare nella prima categoria coloro che partono dal proprio paese di origine anche per fattori ambientali e nella seconda coloro che sono particolarmente vulnerabili a causa di un disastro devastante ed improvviso²⁶.

Tuttavia, anche tale soluzione apparve difficilmente convincente ai sensi della Convenzione di Ginevra, nella considerazione che risulterebbe poco chiaro se la natura della minaccia ambientale possa essere sempre tale

²³ Art. 1 Convenzione di Ginevra del 1951, come modificata dal Protocollo di New York del 1967.

²⁴ F. GERMENNE, *op. cit.*

²⁵ G. KIBREAB, *Refugees and Development in Africa - The Case of Eritrea*, The Red Sea Press, 1997.

²⁶ A. SHURKE, *Environmental degradation and population flows*, *Journal of International Affairs*, vol. 47, no. 2. Winter, pp. 474-496.

2/2020

da integrare atti persecutori né sarebbe risolto il nodo cruciale circa gli agenti persecutori di riferimento²⁷.

Una differente approccio fu quello proposto da Olson, il quale rilevò che la questione del rifugio ambientale non derivasse dal semplice cambiamento climatico, bensì dagli effetti da questo spiegati. In altre parole, secondo tale prospettiva, il rifugio ambientale va considerato in ragione del fatto che il cambiamento climatico produce effetti tali da rendere difficoltose o ostative le possibilità di sopravvivenza per le persone in un determinato luogo²⁸.

Facendo seguito a quanto già espresso nel 2007, tuttavia, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite ha ribadito che l'espressione rifugiato climatico è impropria poiché non si fonda su nessuna norma presente nel diritto internazionale ed inoltre non riflette la complessità con cui il clima e la mobilità umana interagiscono.

In particolare, l'UNHCR ha posto l'attenzione sulla circostanza che, contrariamente a quanto previsto dalla Convenzione di Ginevra, tali forme di migrazioni avvengono all'interno del paese di origine e non trovano la loro ragione d'essere in nessuna delle motivazioni integranti il riconoscimento dello *status* di rifugiato, ovvero sia le ragioni di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per un'opinione pubblica.

Pertanto, è stata ribadita la necessità di qualificare tali categorie di persone meramente quali "*internal displaced people*", individuando nelle forme complementari di protezione gli strumenti più idonei alla loro tutela²⁹.

Ad ogni modo, più recentemente, la stessa UNHCR, tenendo in considerazione i numerosi fattori che incidono sulle migrazioni ambientali,

²⁷ Cfr. J. JACOBSON, *op. cit.* L'autrice aveva già cercato di superare quest'ostacolo mettendo in luce che la migrazione ambientale va intesa come il risultato della minaccia inferta dal degrado del suolo ai mezzi di sostentamento, ma anche tale soluzione sembra difficilmente praticabile sul piano interpretativo, trattandosi di sostenere l'esistenza di un collegamento diretto tra degrado ambientale, conflitti e movimenti di popolazione, senza tuttavia che tale connessione trovi (ancora) un fondamento scientifico dimostrato o dimostrabile.

²⁸ M. E. OLSON, *Refugees as a Special Case of Population Redistribution*, in L.A.P. Gosling and L Y C Lim (eds.), *Population Redistribution: Patterns, Policies and Prospects*, UN Fund for Population Activities, New York, 1979. Testualmente affermò: "*I rifugiati sono forzati a lasciare le loro case a causa di cambiamenti nell'ambiente che rendono impossibile continuare la loro vita come loro la conoscevano. Sono costretti da una forza esterna a lasciare le loro case ed andare da qualche altra parte*".

²⁹ UNHCR, *The Environment & Climate Change*, ottobre 2015.

ha evidenziato che una persona che fugge da tali circostanze *può* qualificarsi come rifugiato ai sensi della definizione della Convenzione del 1951³⁰.

3.1. Il caso Teitiota

A fronte di questo acceso dibattito dottrinale, puntuali sono giunte le osservazioni pervenute dalla giurisprudenza in seno al c.d. caso Teitiota, notoriamente divenuto propedeutico al fine di esaminare la tematica dei migranti ambientali.

Il sig. Ioane Teitiota, un cittadino dell'Isola di Kiribati, giunto in Nuova Zelanda nel 2007, in seguito alla scadenza dei visti della sua famiglia avvenuta nell'ottobre 2010, chiedeva lo *status* di rifugiato ai sensi della parte 5 della legge neozelandese sull'immigrazione³¹; in particolare, le argomentazioni di Teitiota si fondavano "sulla base dei cambiamenti del suo ambiente a Kiribati causati dall'innalzamento del livello del mare associato ai cambiamenti climatici"³².

Dopo il rifiuto opposto dall'Ufficio Rifugiati Immigrazione e Rifugio, tra il 2013 ed il 2014, Teitiota impugnava la decisione davanti all'Immigration and Protection Tribunal (IPT)³³, all'High Court, alla Court of Appeal³⁴, e poi infine nel luglio 2015 alla Supreme Court³⁵. Il diniego veniva confermato da ogni Corte, le quali tuttavia evidenziavano la complessità della questione sia in riferimento all'ordinamento interno che alla luce del contesto di diritto internazionale.

³⁰ Cfr. UNHCR, *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, December 2011, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, raggiungibile al link: www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html.

³¹ La parte 5 della legge sull'immigrazione neozelandese incorpora la Convenzione del 1951. La normativa è raggiungibile al seguente indirizzo:

<http://www.legislation.govt.nz/act/public/2009/0051/latest/whole.html#DLM1440793>

³² *AF (Kiribati)* [2013] NZIPT 800413, 25 giugno 2013. Decisione raggiungibile al seguente indirizzo: <http://www.nzlii.org/nz/cases/NZIPT/2013/800413.html>

³³ *Ibidem*

³⁴ *Teitiota v Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment* [2014] NZCA 173,8 maggio 2014. Decisione raggiungibile al seguente indirizzo:

<http://www.nzlii.org/nz/cases/NZCA/2014/173.html>

³⁵ *Teitiota v Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment* [2015] NZSC 107 20 luglio 2015. Decisione raggiungibile al seguente indirizzo:

<http://www.nzlii.org/nz/cases/NZSC/2015/107.html>

2/2020

In particolare, con la sentenza emessa nel giugno 2013, la IPT ha sostenuto che *“la limitata capacità di South Tarawa di sopportare la sua popolazione è stata significativamente compromessa dagli effetti della crescita della popolazione, dell’urbanizzazione e dello sviluppo limitato delle infrastrutture, in particolare in relazione ai servizi igienico-sanitari. Gli impatti negativi di questi fattori sulla capacità di carico della terra sull’atollo di Tarawa sono esacerbati dagli effetti sia di eventi ambientali a insorgenza improvvisa (tempeste) che di processi a insorgenza lenta (innalzamento del livello del mare)”*. Tuttavia, l’IPT ha ritenuto che il ricorrente *“abbia intrapreso quella che può essere definita una migrazione adattativa volontaria”* e che la sua decisione di emigrare in Nuova Zelanda non potrebbe essere considerata *“forzata”*³⁶. Nell’esaminare il concetto di persecuzione ai sensi della legge internazionale sui rifugiati, l’IPT ha affermato che questo comporti l’incapacità dello Stato di controllare gli agenti che commettono violazioni dei diritti umani o l’incapacità di adottare misure per ridurre il rischio di perpetrazione di attori non statali, sicché, ha osservato ancora il Tribunale, *“questo requisito [...] non significa che il degrado ambientale, associato o meno ai cambiamenti climatici, non può mai creare percorsi verso la Convenzione sui rifugiati o la giurisdizione delle persone protette”*³⁷. Piuttosto, ha sottolineato da ultimo la Corte, il mancato riconoscimento della protezione internazionale ai sensi della Convenzione di Ginevra era dovuta alla mancata allegazione da parte del ricorrente della dimostrazione che qualora dovesse tornare a Kiribati *“la sua vita sarà messa a repentaglio, o che lui e la sua famiglia non saranno in grado di riprendere i loro mezzi di sussistenza di vita con dignità”*³⁸.

Ciò posto, l’High Court e la Court of Appeal si pronunciarono confermando la decisione dell’IPT non mancando di esprimere le *“buone e nuove argomentazioni”*³⁹ di Teitiota, sebbene non ancora convincenti sotto un profilo sostanzialistico.

Infine, nel luglio del 2015, la Suprema Corte dava conclusione alla controversia, confermando le conclusioni dei tribunali inferiori secondo cui, in relazione alla Convenzione sui rifugiati, il sig. Teitiota non deve affrontare *“gravi danni”* e inoltre *“non vi sono prove del fatto che il governo di*

³⁶AF (Kiribati) [2013] NZIPT 800413, 25 giugno 2013, par. 49.

³⁷ Ibidem, par. 55

³⁸ Ibidem, par. 74.

³⁹ Teitiota v Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment [2014] NZCA 173. 8 maggio 2014., par. 51.

Kiribati non stia adottando misure per proteggere i suoi cittadini dal effetti del degrado ambientale nella misura del possibile"⁴⁰.

Da ultimo, tuttavia, la Corte Suprema ha dato atto che le decisioni dell'IPT e dell'Alta Corte "non significano che il degrado ambientale derivante dal cambiamento climatico o da altre catastrofi naturali non potrebbe mai creare un percorso verso la Convenzione sui rifugiati"⁴¹.

Dunque, la Suprema Corte neozelandese ha ipotizzato il riconoscimento dello *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra laddove il richiedente asilo fornisca un'adeguata allegazione della mancata capacità dello Stato di dare protezione ai cittadini nonché che egli rappresenti il grave rischio a cui sarebbe esposto nel caso di ritorno nel paese di origine.

Ebbene, più recentemente, a segnare contenuti ancora più marcati ed autorevoli della Corte Suprema neozelandese ci ha pensato il Comitato Onu, a seguito della comunicazione che il Sig. Teitiota ivi rivolgeva, lamentando che i dinieghi ricevuti dalle Corti neozelandesi integrassero la violazione dell'art. 6 e 7 del Patto Onu sul diritto alla vita.

Anche in questo caso, però, al pari delle corti della Nuova Zelanda, il Comitato riteneva infondata la violazione proposta, visto che l'isola di Kiribati ha dimostrato di aver fatto tutto il possibile pur di dare protezione ai suoi cittadini e che, in caso di ritorno nel paese, Teitiota e la sua famiglia non sarebbero esposti a nessun danno grave.

D'altro canto, lo stesso Comitato ha espresso due rilevanti principi sia in relazione alla migrazione ambientale, sia quanto al suo rapporto con la Convenzione di Ginevra⁴².

Da una parte, il Comitato ha confermato che i danni indotti dai cambiamenti climatici possono verificarsi sia in caso di eventi ad esordio improvviso (come tempeste intense e inondazioni), sia in processi ad esordio lento (come l'innalzamento del livello del mare, la salinizzazione e il degrado del suolo), ragione per cui sia gli eventi a esordio improvviso che i processi a esordio lento possono indurre le persone a varcare i confini per cercare protezione dai danni legati al cambiamento climatico. D'altra parte, è stato ribadito che il principio di *non-refoulement* individuato dalla Convenzione di Ginevra deve applicarsi anche in relazione all'obbligo

⁴⁰ *Teitiota v Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment* [2015] NZSC 107, par. 12.

⁴¹ *Ibidem*, par. 13.

⁴² A. BRAMBILLA e M. CASTIGLIONE, *Migranti Ambientali e divieto di respingimento*, in *Questione Giustizia – Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, febbraio 2020.

2/2020

positivo da parte del Paese di provenienza di tutelare i suoi cittadini dai rischi pervenuti dal rischio di un disastro ambientale o da un violento fenomeno naturale; sicché, ha riconosciuto il Comitato, la mancata protezione da parte dello Stato da un fenomeno derivante dal cambiamento climatico è idoneo anche a integrare una condotta tale da condurre alla qualificazione di trattamenti inumani e degradanti, in violazione dunque dell'art. 7 del Patto Onu.

Nonostante l'ampiezza dell'argomentazioni, non sono comunque mancate le *dissenting opinion* da due dei relatori del Comitato, specie con riferimento alla circostanza che l'onere di provare il mancato accesso ai mezzi di sopravvivenza (specie l'acqua dolce) dovrebbe spettare allo Stato di origine del richiedente asilo e non invece al ricorrente.

Come osservato da qualcuno, tuttavia, tale scelta è spiegata dal Comitato con un richiamo alla sentenza CEDU, *Sufi and Elmi vs UK*, laddove si evidenzia che ai sensi dell'art. 6 e 7 del Patto Onu, il rischio reale ed irreparabile deve essere contemplato da una soglia di gravità decisamente alta, poiché il pregiudizio non proviene da atti o omissioni internazionali, bensì da una condizione generale del Paese in cui il cambiamento climatico si sta verificando o si è già realizzato⁴³.

⁴³ *Ibidem*. Al riguardo le autrici si esprimono in tal senso: «Per comprendere tale ragionamento è necessario considerare che il Patto Onu come, in generale, gli altri strumenti internazionali a presidio della tutela dei diritti umani, è stato storicamente creato per proteggere gli individui dalla violazione di diritti in contesti di man-made disasters (violenze individuali da attori non statali o dagli Stati, conflitti, disordini pubblici, torture etc.) mentre, nella tradizione giuridica internazionale, era (fino a poco tempo fa) del tutto nuovo pensare di imputare allo Stato di appartenenza la responsabilità per la violazione dei diritti umani a seguito di eventi naturali o ambientali (indotti anche dal cambiamento climatico)». Al riguardo, occorre anche segnalare che nel 2008 erano pervenute osservazioni simili anche da altra sentenza CEDU, *Budayeva e altri contro Russia*, laddove venivano specificati gli obblighi positivi in capo agli Stati aderenti alla Convenzione Europea per i diritti dell'Uomo, in relazione all'accertamento della responsabilità derivante dai disastri ambientali. In quella sede, riferiva la Corte, da un lato occorre appurare la prevedibilità del rischio da parte dell'autorità e dall'altra occorre valutare se lo Stato abbia compiuto quanto più fosse necessario per proteggere i diritti delle persone, in particolare quello alla vita. Interessante sul punto è quanto riferito circa la diversità di approccio fra diritto alla vita e diritto alla proprietà: «se l'importanza fondamentale del diritto alla vita impone che l'estensione degli obblighi positivi, ai sensi dell'articolo 2, giunga sino ad includere il dovere di fare tutto ciò che è nel potere delle autorità nel campo della gestione delle catastrofi per la tutela di tale diritto, l'obbligo di proteggere il diritto al pacifico godimento dei beni, che non è un diritto assoluto, non può oltrepassare ciò che nelle circostanze di specie si può considerare ragionevole. Le autorità godono, quindi, di un più ampio margine di apprezzamento nel decidere quali misure adottare al fine di proteggere i beni degli individui dai rischi ambientali, rispetto al margine di apprezzamento di cui godono in relazione alle decisioni

4. Normative regionali e nazionali di carattere complementare.

Da quanto detto, emerge come, sebbene notevoli passi in avanti siano stati realizzati sul fronte giurisprudenziale, risulta ancora particolarmente ostica la soluzione interpretativa che intende estendere gli ambiti di protezione offerta dalla Convenzione di Ginevra alle situazioni di vulnerabilità dettate dalle circostanze ambientali⁴⁴.

Per tale ragione, al fine di rivenire possibili margini di tutela verso queste forme di migrazioni, si rende necessario investigare tra gli esistenti apporti normativi a carattere regionale o nazionale, i quali hanno già sperimentato forme di protezione in tal senso.

Esempio di ciò sono la *Refugee Convention* dell'OAU (Organization of the African Unity) del 1969⁴⁵ e la Dichiarazione di Cartagena del 1984⁴⁶, le quali furono le prime disposizioni normative a menzionare la possibilità di fornire tutela alle vittime di taluni eventi in grado di destabilizzare l'ordine pubblico, quindi plausibilmente aprendo le strade alla protezione anche di

necessarie per proteggere delle vite umane». (testo della sentenza raggiungibile qui: <http://www.osservatoriocedu.eu/Database/Sentenze/Budayeva%20e%20Altri%20C%20Russia.pdf>)

⁴⁴ A. CIERVO, *La possibilità di riconoscere una nuova categoria di richiedenti asilo*, in S. ALTIERO e M. MARANO, (a cura di), *Crisi Ambientale e migrazioni forzate – nuovi esodi al tempo dei cambiamenti climatici*, A Sud Onlus 2018, pag. 146 e ss. Si è argomentato, al riguardo, che occorrerebbe svolgere la medesima operazione realizzata con il riconoscimento dell'asilo verso coloro i quali hanno lasciato i loro paesi per motivi legati all'orientamento sessuale. Tuttavia, occorre evidenziare come, se l'operazione giurisprudenziale riguardo le persone omosessuali rimane nell'alveo della questione persecutoria, contemplando una categoria di persone il cui motivo di persecuzione è riconducibile in una questione legata alla loro qualità soggettiva (quella dell'orientamento sessuale in questo caso), in riferimento alle migrazioni dettate dai motivi climatici si tratterebbe di una rivoluzione copernicana del riconoscimento dell'asilo politico, al cui centro non sarebbe più prospettata la questione persecutoria *sic et simpliciter* bensì una ben più ampia dimensione di vulnerabilità soggettiva dei richiedente asilo.

⁴⁵ Art. 1, co. 2, Refugee Convention OAU: *"The term "refugee" shall also apply to every person who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality"*.

⁴⁶ Come per la Convenzione africana anche in questo caso la definizione di "rifugiato" è estesa a quelle situazioni nelle quali le persone fuggono dal proprio paese *"...perché la loro vita, la loro sicurezza o la loro libertà è minacciata da violenze generalizzate, un'aggressione straniera, un conflitto interno, massicce violazioni dei diritti umani o altre gravi turbative dell'ordine pubblico"*.

2/2020

migrazioni avente carattere ambientale⁴⁷; ancora, più recentemente, l'Unione Africana ha adottato la *Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons. The Kampala Convention*, che si annovera fra i primi strumenti regionali su scala mondiale ad imporre agli stati l'obbligo di fornire tutela anche agli IDPs⁴⁸.

Sul fronte occidentale, è interessante osservare anche la legislazione statunitense del *Temporary protected status (TPS)*, attraverso la quale lo Stato di origine del richiedente asilo per motivi di calamità naturale (terremoti, alluvioni, epidemie) può fare richiesta di protezione per i cittadini soggiornanti sul suolo americano⁴⁹.

Più recentemente, inoltre, un meccanismo simile di protezione è stato adottato da parte della Nuova Zelanda, che, attraverso un numero di visti ben definito, ha introdotto un sistema che consente l'accesso nello Stato ai cittadini che provengono dalle città di Tuvalu, Kiribati, Tonga e delle Isole Fiji, colpiti sempre più frequentemente da fenomeni di erosione costiera e calamità naturale⁵⁰.

Un modello, invero, conosciuto anche dall'Unione Europea, che, con la direttiva del 2001/55/CE, aveva rilasciato agli stati membri la possibilità di fornire lo stesso ambito di protezione a coloro i quali provenissero da situazione di massiccia ed accertata violazione dei diritti fondamentali, ma la direttiva è sempre rimasta lettera morta, per via della mancata attivazione della procedura da parte del Consiglio d'Europa⁵¹.

⁴⁷ Trattasi, all'evidenza, di un primo ed importante passo, se si ritiene che sino ad allora lo *status* di rifugiato è sempre rimasto vincolato alla persecuzione individualizzata e non relative alle regioni oggettive di espatrio.

⁴⁸ Legambiente, *Dossier Profughi ambientali 2012, 2013*, p. 19. Tuttavia, la sua entrata in vigore è venuta meno per via della mancata ratifica di almeno 15 Stati, numero minimo di Paesi dei quali si era chiesta l'adesione per la sua entrata in vigore.

⁴⁹ *Ibidem*. Tuttavia, è stato evidenziato che tale strumento possiede diversi limiti di carattere sia sostanziale che procedurale: da un lato possono esser beneficiari soltanto coloro che al momento del disastro o del conflitto già si trovano negli Stati Uniti, dall'altro, l'impossibilità di tutela dei diritti deve essere "permanente" e il riconoscimento dei TPS avviene su base discrezionale da parte de *Secretary of Homeland Security*.

⁵⁰ Come osservano A. BRAMBILLA e M. CASTIGLIONE, in *Migrazioni ambientali, libertà di circolazione vs. protezione?*, Cosmopolis, 2020, il meccanismo ha evidenti limiti, poiché si basa su un sistema del tutto casuale che non offre alcuna certezza circa le persone che hanno diritto a ottenere il visto.

⁵¹ Si ricorderà, in particolare, che la mancata attivazione della protezione temporanea a seguito delle primavere arabe del 2011 fu oggetto di numerose critiche da parte del governo italiano; venne evidenziata in quella sede che il maggiore ostacolo all'attivazione della procedura fosse la conseguente applicazione della formula di solidarietà, che obbliga gli stati membri a coordinare le azioni poste a tutela dell'accoglienza di persone provenienti

Di diversa impostazione è stata invece la Direttiva Qualifiche del 2004, poi modificata nel 2011 (Direttiva Qualifiche rifusione), con cui venne emanato il primo strumento a carattere sovranazionale europeo volto a disciplinare la protezione sussidiaria, risultandone beneficiario, ai sensi dell'art. 15: "qualunque cittadino che tema di subire un danno grave in caso di ritorno nel Paese di origine o residenza abituale", per danno grave intendendosi l'irrogazione di pene capitali o l'esperimento di mezzi di coercizione disumani o degradanti (a), la minaccia grave o individuale alla vita (b), la situazione di violenza indiscriminata afferente in una data porzione di territorio derivante da un conflitto armato interno o internazionale (c).

La direttiva non ha menzionato direttamente i disastri naturali, né i cambiamenti climatici quali ragioni rilevanti ai fini del riconoscimento della protezione internazionale, pur se non mancano orientamenti dottrinali⁵² e pronunce giurisprudenziali⁵³ che sembrano orientarsi in tal senso.

In particolare, vi è stato chi ha avanzato l'ipotesi di ricondurre la situazione di disastro ambientale conseguente ai fenomeni di cambiamento climatico alla stregua dei trattamenti inumani e degradanti presi in considerazione dall'art. 15 lett. b) della Direttiva⁵⁴.

Quanto alle normative nazionali, alcuni Stati membri dell'Unione europea hanno adottato nel corso del tempo legislazioni di carattere complementare, al fine di riconoscere una forma di protezione anche per coloro i quali provengano da situazioni di calamità ambientale, di disastri naturali o di cambiamento climatico.

Ne sono un esempio, in questo senso, le legislazioni finlandesi e svedesi.

dai paesi terzi. Ad ogni modo il consiglio europeo, nella risposta fornita al Parlamento italiano nell'aprile 2011, affermò che il diniego era fondato su "una valutazione del numero relativamente limitato di profughi, della difficoltà di decisione dello status effettivo dei migranti sbarcati e dell'opposizione di alcuni Stati membri, preoccupati che l'approvazione della soluzione avrebbe costituito un motivo di attrazione di nuovi flussi". Osservatorio di politica internazionale, *L'impatto delle Primavere arabe sui flussi migratori regionali e verso l'Italia*, n. 59, luglio 2012. Il documento è rintracciabile al link:

<http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0059App.pdf>; è possibile inoltre consultare: A. KRALER, T. CERNEI, M. NOACK, *Climate refugees, legal and policies responses to environmentally induced migrations*, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, Brussels, p. 55.

⁵² J. MCADAM, *Climate Change, Forced Migration and International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

⁵³ Vedi *supra*, nota 44.

⁵⁴ J. MCADAM, *op. cit.*, p. 58-60.

2/2020

Con il *Finnish Aliens Act* del 2004 è stata istituita la protezione umanitaria finlandese, ai sensi della quale veniva rilasciato un permesso di soggiorno a quelle persone che, al di fuori delle ipotesi previste dalla Convenzione di Ginevra e dalla Direttiva Qualifiche, non possono fare ritorno nel proprio paese di origine o paese di residenza abituale a seguito di una catastrofe ambientale o di una cattiva situazione di sicurezza che potrebbe essere dovuta a un conflitto armato internazionale o interno, o a una situazione precaria dei diritti umani. Inoltre, al fine di fornire tutela anche agli sfollati, ai sensi dell'art. 109 della normativa finlandese, è stata riconosciuta una forma temporanea di protezione anche agli "stranieri che hanno bisogno di protezione internazionale e che non possono tornare sani e salvi nel loro paese di origine o paese di residenza permanente, a causa di un massiccio spostamento di persone nel paese o nelle aree limitrofe a seguito di un conflitto armato, qualche altra situazione violenta o un disastro ambientale"⁵⁵.

Su una strada leggermente diversificata nelle sue tappe, il Parlamento svedese ha approvato nel 2005 il suo *Aliens Act*, assumendo fino al 2014 che il disastro naturale ricevesse le stesse tutele della protezione sussidiaria; solo successivamente venne creata una forma di protezione simile al regime finlandese, chiamata "altre esigenze di protezione", alla quale venne attribuita una tutela di tipo attenuata rispetto alle forme previste dalla protezione sussidiaria⁵⁶.

Ad ogni modo, entrambe tali forme di legislazioni, pioneristiche su un piano globale, sono state recentemente modificate in seguito all'ondata di flussi migratori provenienti dall'Africa e dal Medioriente. Nello specifico, il Legislatore finlandese ha abrogato ogni forma di protezione umanitaria, facendo sopravvivere la forma di protezione temporanea prevista dall'articolo 109 del *Finnish Aliens Act*; allo stesso modo la Svezia ha eliminato l'istituto delle "altre esigenze di protezione", ritenute ora applicabili soltanto per famiglie e bambini giunte nel paese prima del luglio 2016.

Quanto alle discipline specifiche delle forme di protezione umanitarie, è interessante osservare che esse divergevano nella sua esatta qualificazione, posto che quella finlandese non distingueva fra migrazioni

⁵⁵ Art. 109 Finnish Aliens Act.

⁵⁶ Ai sensi dello Swedish Aliens Act è destinatario di una forma complementare di protezione chiunque si trovi al di fuori del proprio paese di origine poiché perché lui o lei (1) ha bisogno di protezione a causa di un conflitto armato esterno o interno nel paese di origine e sente il timore fondato di gravi abusi o (2) non può tornare nel suo paese di origine a causa di un disastro ambientale.

dovute a fenomeni ad insorgenza rapida e quelli dovuti a lenta progressione, mentre quella svedese faceva rientrare nelle “altre esigenze di protezione” soltanto quei casi di migrazione dovute a eventi calamitosi e disastri naturali; inoltre, la legislazione finlandese non forniva un’esatta definizione di “calamità”, “disastri naturali” o “impossibilità di far ritorno”, così rendendo la disciplina molto più duttile di quella svedese, idonea a coprire situazioni più specifiche, come quella di un disastro nucleare o naturale (ad es. il disastro di Chernobyl)⁵⁷.

Quanto alla normativa italiana, come noto, essa ha subito diverse modifiche in relazione all’abolizione della protezione umanitaria prevista dall’art. 5 co. 6 del D.lgs. n. 286/98.

In particolare, il Legislatore si è occupato di tipizzare la casistica giurisprudenziale, creando una serie di permessi di carattere residuale applicabili nelle ipotesi in cui non è possibile riconoscere lo *status* di rifugiato o la protezione sussidiaria.

Ai nostri fini si cita in particolare l’introduzione all’art. 20 *bis* del D.lgs. n. 286/98 di un “permesso di soggiorno per calamità” della durata di sei mesi, rilasciato allo straniero che non possa rientrare nel Paese di appartenenza in condizioni di sicurezza a causa di una “situazione di contingente eccezionale calamità”; una tutela che va, sostanzialmente, a riprendere uno dei casi di tutela previsti dalla precedente protezione umanitaria⁵⁸, attenuandone tuttavia il relativo contenuto della tutela garantita⁵⁹.

Ad ogni modo, tralasciando tutte le questioni di ordine intertemporale riguardante il regime di protezione applicabile, non rilevante ai nostri fini, relativamente ai caratteri di maggiore o minore favore rispetto alla “vecchia” protezione umanitaria, la Suprema Corte con una recente ordinanza si è espressa nel senso che se i motivi di calamità sono tali da non consentire un ritorno nel Paese di origine questi possono sia contribuire alla determinazione dei motivi di vulnerabilità atti a riconoscere, *ratione*

⁵⁷ In questo senso si esprime anche E. HUSH, *Developing a European Model of International Protection for Environmentally-Displaced Persons: Lessons from Finland and Sweden*, Columbia Journal of European Law, Columbia Law School, 2017.

⁵⁸ Con Circ. n. 3716 del 31-7-2015, la Commissione Nazionale per il Diritto di asilo individuava un elenco di ipotesi non esaustive ai sensi della quale veniva riconosciuta la protezione umanitaria nel regime precedente all’approvazione del D.L. 113/2018.

⁵⁹ Con l’attuale impianto normativo, infatti, pur venendo riconosciuta una forma tipica di protezione relativa ai motivi di calamità naturale, il relativo permesso di soggiorno non può essere convertito per motivi di lavoro e vi sono talune limitazioni relative all’accesso al SSN.

2/2020

temporis, la protezione umanitaria ex art. 5, co. 6, del D. Lgs. 286/98, sia a giustificare il rilascio di un permesso di soggiorno ex art. 20 *bis*⁶⁰.

Occorre, tuttavia, evidenziare come anche in questa circostanza non vi è un'esatta definizione di calamità nella Legislazione italiana, pur se, a differenza di quanto avvenuto con la legislazione finlandese in passato, non sembra potersi ritenere che in questi casi l'ambito di tutela sia più elastico, anche considerata la *ratio* della modifica operata con il D.L. 113/2018, volta a tipizzare gli ambiti di protezione offerta.

In senso diametralmente opposto, contestualmente ad una valutazione della protezione umanitaria previgente al D.L. Sicurezza, da parte di taluni tribunali si riconoscono coraggiose pronunce di merito⁶¹, le cui qualificazione giuridiche dei migranti ambientali, tenuto conto della stella polare in materia della sentenza n. 4455/2018 della Suprema Corte, sono state ottimamente riprese da una più recente ordinanza degli Ermellini, in base alla quale gli episodi ad insorgenza veloce, quali alluvioni, disastri naturali o terremoto, possono essere rilevanti *"ai fini del riconoscimento del diritto al permesso 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"*⁶².

Tale impostazione, dunque, va a riprendere i paradigmi già individuati da altre corti internazionali, seminando ipotesi di riconoscimento di protezione attenuata, sebbene ancora si tenga lontana da un'applicazione a tutto campo dei fenomeni di cambiamento climatico, contemplando soltanto quelli ad insorgenza rapida.

5. Conclusioni e considerazioni finali.

⁶⁰ Cass. 2563/2020. Rintracciabile al link:

<https://sentenze.laleggepertutti.it/sentenza/cassazione-civile-n-2563-del-04-02-2020>.

⁶¹ Trib. Bari R.G. 16152/2018. Rintracciabile al link:

https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/tribunale_di_bari_decreto_del_7_giugno_2019.pdf:

Trib. L'Aquila R.G. 1522/2017. Rintracciabile al link:

https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/ordinanza_umanitaria_bangladesh.pdf; Trib.

Napoli R.G. 7523/2017. Rintracciabile al link:

https://www.meltingpot.org/IMG/pdf/tribunale_di_napoli_ord_05062017.pdf

⁶² Cass. 2563/2020, par. 5.1.

A conclusione di tale esposizione risulta doveroso realizzare alcune riflessioni.

Abbiamo osservato che nella comunità scientifica vi sono notevoli difficoltà statistiche, scientifiche e metodologiche in relazione alla possibilità o meno di dimostrare un nesso causale fra i fenomeni di cambiamento climatico e i processi migratori.

Se, infatti, da un lato è evidente che i c.d. *sudden-onset events* sono idonei a condizionare forzatamente flussi di blocchi di individui, tale operazione risulta più complessa per i c.d. *slow-onset events*, poiché maggiori sono le difficoltà di individuare quando tali eventi sollecitano una migrazione forzata oltre i confini dei paesi di origine.

Ancora, abbiamo evidenziato che tali ultimi eventi si distinguono in relazione sia ad una maggiore dilazione temporale del loro spiegamento, sia per via di una risposta diversificata delle persone che li subiscono, oltre che per il rischio di vedere confuse le categorie di migranti ambientali con altri tipi di ragioni di espatrio, nondimeno quelle di carattere economico.

Inoltre, abbiamo evidenziato come le difficoltà sul piano giuridico sorgano in relazione alla possibilità o meno di qualificare tali tipologie di migranti (cioè sia quelli in conseguenza degli *slow* che dei *sudden-onset-events*) quali rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra ovvero facendo ricorso ad altre categorie, come quelle individuate dall'UNHCR, di "*internal displaced people*".

Sicché, se da un lato, ai fini di un riconoscimento dello *status* di rifugiato sembrano essere di buon auspicio alcune pronunce provenienti dalle corti internazionali (sentenza Teitiota), parimenti promettenti sono apparse talune soluzioni della normativa complementare, volte a garantire forme di tutela per paesi sottoposti disastri naturali o, in alcuni casi, al semplice cambiamento climatico.

Ebbene, pur a fronte di tali ottimistiche aspettative, anche tali soluzioni, come poc'anzi detto, presenterebbero dei limiti evidenti, specie se si considera, in riferimento al riconoscimento dello *status* di rifugiato, la natura delle procedure d'asilo dei paesi ospitanti, oltre che l'eccessivo onere probatorio in capo ai richiedenti asilo. Né tantomeno appare convincente, con riguardo alle *internal displaced people*, lasciare alle legislazioni complementari margini di protezione tali da essere soggetti alle fluide discussioni politiche dei paesi occidentali, i cui umori sono per natura oltre modo suscettibili rispetto agli imponenti fenomeni migratori in atto.

Pertanto, ciò che appare più sensato, per quanto ambizioso, dovrebbe trarre origine da un mutamento radicale del paradigma attorno al quale

2/2020

ruotano i profili di tutela della protezione internazionale, tale da porre al centro del dibattito sul diritto d'asilo non più categorie meramente ancorate a fenomeni sociali e culturali tipici di un'epoca ormai tramontata, ma individuate in una ben più ampia concezione di vulnerabilità, contemplando le complesse vicende che il mondo post-moderno si trova ad affrontare.

Tale soluzione, invero, dovrebbe prendere forma in uno strumento a carattere sovra-nazionale, alla stessa stregua di quello della Convenzione di Ginevra, prospettandosi esso come l'unico plausibile e razionale al fine di fondare una forma di riconoscimento di tutela di una categoria così sfumata nella sua concezione come quella dei migranti ambientali.